medlemsstats lovgivning foreskriver, at en ladningsejer ved toldangivelse ikke kan lade sig repræsentere ved en fuldmægtig, som hverken har varerne i sin besiddelse eller er i stand til at frembyde dem til klarering, men i givet fald må anvende en selvstændig eller ansat klarerer, idet den pågældende lovgivnings øvrige muligheder for angivelse giver ham en reel og rimelig valgmulighed, idet han, hvis han finder det formålstjenligt, kan undgå kravet om at anvende en autoriseret klarerer.

3. En uændret opretholdelse i en medlemsstats lovgivning af en bestemmelse, der er uforenelig med en bestemmelse i traktaten, uanset at denne er direkte anvendelig i medlemsstaternes retsorden, skaber ikke desto mindre en tvetydig situation derved, at der for de pågældende retsundergivne opretholdes en usikkerhed med hensyn til deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten. En sådan opretholdelse indebærer derfor, at staten ikke har opfyldt de forpligtelser, som påhviler den i medfør af EØF-traktaten.

I sag 159/78

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Alberto Prozillo, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, Kommissionens juridiske konsulent, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, repræsenteret af ambassadør Adolfo Maresca, bistået af avvocato dello Stato Arturo Marzano, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade, 5, rue Marie Adelaide,

sagsøgte,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved at underkaste repræsentation i toldforhold restriktioner og ved at fastsætte diskriminerende regler for erhvervet som toldklarerer har krænket de forpligtelser, der påhviler denne stat i henhold til EØF-traktatens artikler 30, 34 og 52,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart og G. Bosco,

generaladvokat : J.-P. Warner
justitssekretær : A. Van Houtte

følgende

# DOM

## Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder og parternes argumenter under skriftvekslingen kan sammenfates således:

### I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Ifølge artikel 56 i den italienske toldlov (Testi Unico delle Leggi doganali, herefter benævnt Testo Unico), stadfæstet ved dekret nr. 43 af 23. januar 1973 fra republikkens præsident (Supplemento ordinario alla Gazetta Ufficiale della Repubblica italiana af 28. 3. 1973), skal toldangivelse af en vare ved indførsel eller udførsel samt øvrige toldekspeditioner foretages af ladningsejeren. Ifølge artikel 56, stk. 2, anses »Som ladningsejer ... enhver, som frembyder varerne til toldklarering eller har dem i sin besiddelse på tidspunktet for indførselen til eller udførselen fra toldområdet. Toldmyndighederne har dog i alle tilfælde ret til med henblik på anvendelsen af denne lov at fastslå ejerforholdet vedrørende den vare, der er under toldekspedition.« Ifølge artikel 40 i Testo Unico kan ejeren imidlertid »handle gennem en repræsentant«, der imidlertid enten skal være en toldklarerer, som er optaget i standens register, oprettet ved lov nr. 1612 af 22. december 1960 (Gazetta Ufficiale della Repubblica italiana af 5. 1. 1961, nr. 4) eller en toldklarerer, som ikke er optaget i nævnte register, forudsat den pågældende er ansat hos ejeren. Denne ansatte klarerer bliver optaget på en særlig fortegnelse, som føres af toldklarerernes kompetente lokale organ (artiklerne 43 og 44 i Testo Unico). Den ansatte klarerer kan kun handle i henhold til og inden for grænserne af den af ladningsejeren givne fuldmagt (artikel 44, stk. 2) og handler på dennes ansvar (artikel 43, stk. 3).

Ifølge artikel 47 i Testo Unico erhverves ret til at virke som toldklarerer, for begge kategorier, gennem autorisation fra finansministeren, efter at den pågældende bl.a. har bestået en prøve. Toldklarererne skal, uanset om det drejer sig om en selvstændig erhvervsdrivende eller en ansat klarerer, have bopæl i en kommune, som er beliggende inden for det distrikt, i hvilket vedkommende kan udøve sit erhverv, medmindre tolddistriktets chef finder, at der foreligger rimelig grund til at dispensere fra dette krav.

Artikel 48 i Testo Unico bestemmer endelig, at autorisation som toldklarerer, uden at dette berører de øvrige betingelser, meddeles personer med italiensk statsborgerskab eller med statsborgerskab i en fremmed stat, som inden for dette område indrømmer italienske statsborgere tilsvarende ret.

Lov nr. 1612 af 22. december 1960 tillægger toldklarererne stilling som en af lovgivningen anerkendt erhvervsgruppe, samt indeholder de nærmere regler om erhvervsudøvelsen og standens stilling.

Kommissionen der fandt, at artiklerne 40, 43 og 44 i Testo Unico udgjorde foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i strid med traktatens artikler 30 og 34, samt at artikel 48, litra a) udgjorde en krænkelse af traktatens artikel 52, har indledt den i traktatens artikel 169 foreskrevne procedure mod den italienske regering og har ved skrivelse af 16. december 1976 opfordret denne til at fremsætte sine bemærkninger.

Ved skrivelse af 1. marts 1977 afviste den italienske regering de af Kommissionen fremførte argumenter og understregede nødvendigheden af at regulere erhvervet som toldklarerer.

Efter at have modtaget dette svar fremsatte Kommissionen den 25. januar 1978 den i traktatens artikel 169 foreskrevne begrundede udtalelse, hvori den fastslog, at Den italienske Republik,

»ved ikke at tillade, at en ladningsejer i toldmæssig henseende ved udførelsen af visse handlinger, ved opfyldelsen af særlige pligter eller bestemmelser, eller ved udøvelsen af bestemte rettigheder, kan lade sig repræsentere af enhver, som han meddeler behørig fuldmagt til at handle i sit navn og for sin regning, og ved at fastsætte diskriminerende regler vedrørende betingelserne for at opnå autorisation som toldklarerer«,

har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler denne stat i medfør af EØF-traktatens artikler 30, 34 og 52. Den begrundede udtalelse opfordrede endvidere Den italienske Republik til inden en måned at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den fremsatte udtalelse.

Da Den italienske Republik ikke ændrede sin lovgivning inden for den fastsatte frist, har Kommissionen ved stævning af 17. juli 1978, registreret den 26. juli 1978, anlagt sag ved Domstolen.

På grundlag af den referende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse, men har anmodet parterne om inden den mundtlige forhandling at besvare en række spørgsmål skriftligt.

II — Parternes påstande

*Kommissionen* har nedlagt følgende påstand:

1. Det statueres, at Den italienske Republik,

   — ved ikke at tillade, at en ladningsejer i toldforhold kan lade sig repræsentere af enhver, som han har givet fuldmagt til at handle i sit navn og for sin regning, men alene af en toldklarerer, og

   — ved at fastsætte betingelser for meddelelse af autorisation som toldklarerer, der diskriminerer på grundlag af statsborgerskab,

   har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler denne stat i medfør af EØF-traktatens artikler 30, 34 og 52;

2. Den tabende part tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

*Regeringen for Den italienske Republik* har påstået frifindelse, samt at Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

*A — Vedrørende repræsentation i toldforhold (Artiklerne 40, 43, 44 og 47 i Testo Unico)*

*Kommissionen* anser bestemmelserne i artiklerne 40, 43, 44 og 47 i Testo Unico, der indeholder regler om anvendelse af en toldklarerer som repræsentant for ejeren, for at være i strid med EØF-traktatens artikler 30 og 34.

Disse bestemmelser forhindrer ejeren i frit at vælge en repræsentant, som kan udføre toldekspeditionerne i hans navn og for hans regning, og tvinger ham til at gøre brug af en toldklarerer. En sådan pligt medfører omkostninger, som fordyrer indførsel og udførsel, og udgør, direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet, og er derfor en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i strid med EØF-traktatens artikler 30 og 34.

Kommissionen anfører endvidere, at artikel 47, stk. 4, i Testo Unico, ved at forpligte toldklarereren til at have bopæl i en kommune, som er beliggende inden for det distrikt, for hvilket han har modtaget autorisation, medfører, at vedkommende herved får status som ansvarlig person eller repræsentant på den importerende medlemsstats område som omhandlet i artikel 2, stk. 3, litra g), i direktiv 70/50 af 22. december 1969 (EFT 1970 I, s. 10), hvilket ifølge direktivet ligeledes udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

Indledningsvis bestrider *den italienske regering*, at begrebet kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning finder anvendelse på spørgsmål vedrørende toldkontrol eller toldekspedition, og henviser herved til tredje betragtning, samt artikel 2, stk. 3, litra r), i direktiv 70/50. Den gør endvidere gældende, at Kommissionens standpunkt er tvetydigt. Selvom Kommissionen anerkender medlemsstaternes kompetence til at fastsætte regler om repræsentation i toldforhold, kræver den imidlertid, at denne kompetence til regelfastsættelse udøves på en sådan måde, at den berøves ethvert reelt indhold. Den italienske regering gør endvidere gældende, at oplysningen om, at der i

syv medlemsstater ikke findes restriktioner vedrørende repræsentation i toldforhold, er irrelevant og anfører, at toldklarereres særlige virksomhed er reguleret i lov nr. 1612 af 22. december 1960 og i Testo Unico på en måde, som er i overensstemmelse med toldunionens formål.

Ifølge den italienske regering kan artiklerne 40, 43 og 44 i Testo Unico ikke anses for foranstaltninger, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, udgør en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. For så vidt angår de faktiske forhold bekræftes dette af den stadigt stigende samhandel mellem Italien og henholdsvis medlemsstaterne og tredjelande. Hvad angår spørgsmålets retlige side er det ukorrekt, at anvendelsen af en toldklarerer medfører yderligere omkostninger, idet arbejdet medfører samme omkostninger, når det udføres af »ansatte«. Omkostningerne kan endvidere overvæltes på priserne for importerede varer og er således ikke omfattet af bestemmelserne i artikel 2, stk. 3, litra d), i direktiv 70/50, der til foranstaltninger med tilsvarende virkning henregner sådanne, som »umuliggør en eventuel prisforhøjelse for den importerede vare svarende til de med importen forbundne yderligere omkostninger og belastninger«.

I øvrigt indeholder den italienske lovgivning en ret, men ikke en pligt, til at anvende en kvalificeret repræsentant ved gennemførelsen af toldekspeditioner, og den tillader den pågældende erhvervsdrivende at benytte sine egne ansatte. Kommissionens opfattelse — hvorefter det må kræves, at det pågældende arbejde kan udføres ikke kun for ejerens regning og i klarererens navn, som ordningen er efter de italienske regler, men for enhver ejers vedkommende også kan ske for dennes regning og i dennes navn har ikke støtte i reglerne om forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

De faguddannede, erhvervsdrivende toldklarerere råder i almindelighed over en egen, effektiv virksomhedsorganisation og nyder myndighedernes tillid, hvilket sikrer en gnidningsløs gennemførelse af toldekspeditioner.

Vedrørende bopælskravet (artikel 47, stk. 4, i Testo Unico) anfører den italienske regering, at Kommissionens henvisning til artikel 2, stk. 3, litra g), i direktiv 70/50, hviler på en forkert fortolkning. Denne bestemmelse omhandler foranstaltninger, som pålægger den udenlandske eksportør at have en repræsentant på den medlemsstats område, hvortil han vil eksportere, og ikke det tilfælde, hvor en importør har en repræsentant i sin egen stat. Hvad angår etableringsfriheden anfører den italienske regering under henvisning til Domstolens dom af 3. december 1974 i sag 33/74 *(Van Binsbergen,* Sml. 1974, s. 1299), at bopælskravet er foreneligt med EØF-traktatens artikler 59 og 60, på grund af toldklarerernes virksomheds erhvervsmæssige karakter.

Som svar på den italienske regerings indledende bemærkninger anfører *Kommissionen* i første række, at henvisningen til tredje betragtning i direktiv 70/50 er irrelevant. Denne betragtning, hvorefter »de formaliteter, hvis opfyldelse er nødvendig ved indførsel« ikke skal anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, henviser til de statslige

myndigheders virksomhed og ikke bestemmelser, som regulerer privates repræsentation. Domstolen har i øvrigt tillagt visse formaliteter ved indførsel og udførsel karakter af foranstaltninger med tilsvarende virkning (Domstolens dom af 5. 12. 1976, sag 35/76, *Simmenthal,* Sml. 1976, s. 1871, og Domstolens dom af 3. februar 1977, sag 53/76, *Bouhelier,* Sml. 1977, s. 197).

Kommissionen deler i øvrigt ikke den opfattelse, at en regulering af erhvervet som toldklarerer nødvendigvis medfører forøgede omkostninger for dem, der ikke anvender en klarerer. Den bestrider tillige eksistensen af de fordele, som specialiseringen af toldklarerere skulle bevirke for de erhvervsdrivende. Endvidere bestrider Kommissionen betydningen af den af den italienske regering påberåbte statistik, eftersom en potentiel hindring i sig selv er tilstrækkelig til, at den omtvistede ordning er i strid med traktaten.

Med hensyn til det argument, der støttes på artikel 2, stk. 3, litra d), i direktiv 70/50, anfører Kommissionen, at uagtet de ved bestemmelserne fremkaldte ekstraomkostninger kan overvæltes på prisen for de importerede produkter, så medfører det en fordel for de indenlandske produkter.

Som svar på den italienske regerings argument om, at ladningsejeren kan lade sig repræsentere af enhver, forudsat den pågældende repræsentant er beføjet til at handle for ejerens regning, men i eget navn, anfører Kommissionen, at den anerkender de nationale lovgiveres kompetence til at fastsætte regler vedrørende repræsentation (eller fuldmagt), men gør gældende, at ordningen med indirekte repræsentation (rappresentanza indiretta), som indeholdt i den italienske lovgivning, forårsager sådanne vanskeligheder og omkostninger, at ordningen udgør en hindring for de frie varebevægelser.

I sin duplik anfører *den italienske regering,* at udtrykket »de formaliteter, hvis opfyldelse er nødvendig ved indførsel«, har en langt videre betydning end Kommissionen tillægger det; i øvrigt anser den de førnævnte af Kommissionen påberåbte domme i henholdsvis sag 35/76, *Simmenthal,* og sag 53/76, *Bouhelier,* for at være uden betydning for nærværende sag.

Vedrørende argumenterne om forøgede omkostninger og toldklarerernes specialisering anfører den italienske regering, at netop takket være de faglige krav, der stilles til klarererne, kan en nøje kontrol undgås til gavn for de frie varebevægelser, mens en sådan kontrol derimod er nødvendig, når en person uden fagkundskaber skal opfylde toldformaliteterne.

Den italienske regering mener endvidere, at Kommissionens argumenter vedrørende dens krav om, at repræsentation i toldforhold ved hjælp af fuldmagt skal være tilladt — uanset fuldmægtigens faglige kvalifikationer — ikke kan tillægges betydning. Den italienske regering gentager herved, at administrativ praksis bekræfter, at enhver ladningsejer har mulighed for at vælge, hvem han vil, til på sine vegne at opfylde toldformaliteterne, forudsat den valgte repræsentant påtager sig at hæfte over for myndighederne for sine angivelser.

Den italienske regering afviser endvidere Kommissionens opfattelse, hvorefter det

— ifølge erfaringerne i syv medlemsstater — ikke skulle være nødvendigt, at klarereren hæfter, for at sikre korrekt betaling af afgifterne, og at reglerne følgelig burde være ens i alle medlemsstater.

Regeringen bebrejder Kommissionen, at den har overset, at Italien har færre toldere end de øvrige medlemsstater, og at tolderne hæfter personligt for eventuel manglende opkrævning af told.

Med hensyn til de faglige kvalifikationer gør den italienske regering endelig gældende, at Kommissionen ønsker, at enhver skal kunne foretage toldekspeditioner i en anden erhvervsdrivendes navn og for dennes regning, mens Kommissionen eksempelvis i artiklerne 3 og 10 i sin forordning nr. 1226/71 af 11. juni 1971 om forenkling af formaliteterne ved afgangs- og bestemmelsestoldstederne for varer, der transporteres efter procedurer for fællesskabsforsendelse (EFT 1971 II, s. 321), har bestemt, at »toldmyndighederne kan nægte at give tilladelse til sådanne personer, der ikke yder den sikkerhed, som de anser for påkrævet«. En tilsvarende ordning findes i Rådets direktiver 74/561 og 74/562 af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med godstransport og personbefordring ad landevej i indenlandsk og international transport (EFT L 308, 1974, s. 18 og 23).

*B — Gensidighedsklausulen vedrørende toldklarereres statsborgerskab (Artikel 48, litra a), i Testo Unico)*

Det er *Kommissionens* opfattelse, at artikel 48, litra a), i Testo Unico, hvorefter autorisation som toldklarerer kun kan meddeles statsborgere i en fremmed stat, når denne stat indrømmer italienske statsborgere tilsvarende ret, strider mod EØF-traktatens artikel 52, der ved udløbet af overgangsperioden har ophævet enhver restriktion for etableringsfriheden. Ifølge Domstolens dom af 21. juni 1974 i sag 2/74 *(Reyners,* Sml. 1974, s. 631) er denne bestemmelse direkte anvendelig, uanset at der inden for et bestemt område ikke er udstedt de direktiver, der er nævnt i traktatens artikler 54, stk. 2, og 57, stk. 1. Også selv om de italienske myndigheders anvendelse af artikel 48, litra a), i praksis opfylder traktatens krav, må artiklens ordlyd imidlertid ændres.

*Den italienske regering* anfører, at gensidighedsbetingelsen kun angår statsborgere i tredjelande, og er i øvrigt rede til at ændre den omtvistede tekst ad lovgivningens vej. Den ønsker imidlertid at fastslå, at der ikke kan bestå tvivl om, at gensidighedsbetingelsen alene vedrører statsborgere i tredjelande; en anden fortolkning ville medføre en »forpligtelse« for alle medlemsstaterne til, på trods af fællesskabsbestemmelsernes direkte anvendelighed, at efterprøve utallige nationale regler, der indeholder en betingelse vedrørende statsborgerskab i vedkommende stat.

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. juni 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. juli 1979.

# Præmisser

1 Ved stævning af 17. juli 1978 har Kommissionen i medfør af EØF-taktatens artikel 169 anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ikke har opfyldt de forpligtelser, som påhviler denne stat i henhold til EØF-traktatens artikler 30, 34 og 52,

»— ved ikke at tillade, at en ladningsejer i toldforhold kan lade sig repræsentere af enhver, som han har givet fuldmagt til at handle i sit navn og for sin regning, men alene af en toldklarerer, og

— ved at fastsætte betingelser for meddelelse af autorisation som toldklarerer, der diskriminerer på grundlag af statsborgerskab.«

2 Ifølge Kommissionens skrivelse af 16. december 1976 til den italienske regering og dens begrundede udtalelse af 25. januar 1978 vedrører Kommissionens klagepunkter artiklerne 40, 43, 44, 47 og 48, litra a), i Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale (konsolideret toldlov), herefter benævnt Testo Unico, stadfæstet ved dekret nr. 43 af 23. januar 1973 fra republikkens præsident (Supplemento ordinario alla Gazetta Ufficiale della Repubblica italiana, nr. 80, af 28. marts 1973).

Artiklerne 40, 43, 44 og 47 i Testo Unico, der omhandler ladningsejerens repræsentation ved toldangivelse, hindrer ifølge Kommissionen ejeren af indførte eller udførte varer i frit at vælge en repræsentant til at udføre toldekspeditionerne i sit navn og for sin regning, og forpligter ejeren til at anvende en toldklarerer. Dette medfører omkostninger, som fordyrer importen og eksporten. Bestemmelserne udgør derfor, direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet og er derved en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i strid med traktatens artikler 30 og 34.

Vedrørende artikel 48, litra a), i Testo Unico, hvorefter autorisation som toldklarerer — bortset fra øvrige betingelser — kun meddeles italienske statsborgere og statsborgere fra fremmede stater, der inden for det pågæl-

dende område indrømmer italienske statsborgere samme behandling, anfører Kommissionen, at bestemmelsen, i det omfang den berører statsborgere fra andre medlemsstater, strider mod traktatens artikel 52 om den frie etableringsret.

3 Ifølge regeringen for Den italienske Republik skyldes de nævnte klagepunkter en forkert opfattelse hos Kommissionen af de pågældende bestemmelser, således som de fortolkes og anvendes af de italienske myndigheder. Kommissionen har navnlig undladt at vurdere de italienske regler om toldangivelse som en helhed, og Kommissionens kritik tager ikke hensyn til andre bestemmelser, navnlig artiklerne 56 og 57 i Testo Unico, som supplerer de kritiserede bestemmelser og sammen med dem udgør en helhed. Vurderes disse bestemmelser under ét, vil det ses, at kritikken af de italienske regler om toldangivelse er ubegrundet.

*A — De italienske regler for toldangivelse*

4 Når henses til parternes argumentation, må der foretages en gennemgang af den pågældende italienske lovgivning, inden der tages stilling til Kommissionens anbringender.

5 De pågældende bestemmelser er indeholdt i Testo Unico's Andet afsnit, som består af tre kapitler. Det første omhandler »Toldskyld«, det andet, der indeholder de omtvistede bestemmelser, angår »Ladningsejerens repræsentation« ved opfyldelsen af dennes toldmæssige forpligtelser, mens det tredje har overskriften »Fremgangsmåden ved værdiansættelse« og bl.a. indeholder artiklerne 56 og 57. Hovedbestemmelsen er artikel 56, stk. 1, der bestemmer følgende: »Forinden enhver toldekspedition skal der af ladningsejeren udfærdiges en angivelse i den i artikel 57 foreskrevne form«. De øvrige omtvistede bestemmelser vedrører spørgsmålet om, hvem der kan udfærdige denne angivelse, såfremt den ikke udfærdiges af ejeren selv. Herved kommer to sæt bestemmelser i betragtning, nemlig dels artiklerne 40, 43, 44 og 47 i Testo Unico, dels samme lovs artikel 56, stk. 2.

Artikel 40, stk. 1 og 2, bestemmer: »I alle tilfælde, hvor toldbestemmelserne pålægger en ladningsejer at udfærdige en angivelse, foretage visse bestemte handlinger eller opfylde særlige regler eller forpligtelser, eller tillægger ham bestemte rettigheder, kan han handle gennem en repræsentant.

Medmindre andet er bestemt i artikel 43, kan bemyndigelse til at repræsentere en person ved toldekspeditioner kun gives til en toldklarerer, som er optaget i det i henhold til lov nr. 1612 af 22. december 1960 oprettede register.«

Artikel 43, stk. 1, bestemmer: »En ladningsejer kan give fuldmagt til en toldklarerer, som ikke er optaget i registeret for erhvervsdrivende klarerere, til at repræsentere sig ved toldekspeditioner, såfremt den pågældende er en af hans ansatte.«

Ifølge artikel 44 skal disse ansatte klarerere, til forskel fra de i artikel 40, stk. 2, omhandlede selvstændige klarerere, optages på en særlig liste, der føres af klarerernes lokale organ, og de kan i toldforhold kun handle i henhold til og inden for grænserne af den af ladningsejeren givne fuldmagt og på ladningsejerens ansvar.

Ifølge artikel 47 opnås status som toldklarerer ved autorisation fra finansministeren. Toldklarererne har alene ret til at opfylde toldformaliteter ved toldkontorer beliggende i et bestemt tolddistrikt, der er angivet i autorisationen, og skal, medmindre der foreligger rimelig grund til meddelelse af dispensation, have bopæl i en kommune i det distrikt, for hvilket de har autorisation.

Artikel 56, stk. 2, bestemmer: »Som ladningsejer anses enhver, som frembyder varerne til toldklarering eller har dem i sin besiddelse på tidspunktet for indførselen til eller udførselen fra toldområdet. Toldmyndighederne har dog i alle tilfælde ret til med henblik på anvendelsen af denne lov at fastslå ejerforholdet vedrørende den vare, der er under toldekspedition.«

Artikel 57 angiver indholdet af oplysningerne i toldangivelsen, herunder bl.a. »klarererens samt den af ham repræsenterede ladningsejers fornavn, efternavn og adresse.«

Artikel 48, litra a), hvorom det gøres gældende, at den er i strid med traktatens artikel 52, bestemmer endelig, at »autorisation som toldklarerer kan meddeles fysiske personer, som opfylder følgende betingelser:

a) har italiensk statsborgerskab eller statsborgerskab i en fremmed stat, som inden for dette område indrømmer italienske statsborgere tilsvarende ret.«

*B — Den påståede overtrædelse af forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner (traktatens artikler 30 og 34)*

6 Selv om det ikke nævnes udtrykkeligt i den begrundede udtalelse eller i stævningen, fremgår det af disses ordlyd og henvisningen til traktatens artikler 30 og 34, at Kommissionens anbringender angår de nærmere bestemmelser for opfyldelse af toldformaliteterne ved grænsen i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet. Toldformaliteterne ved Fællesskabets ydre grænser med hensyn til varer hidrørende fra eller med bestemmelsessted i tredjelande er ikke omfattet af sagen.

7 Vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet må det fremhæves, at da alle former for told ved indførsel og udførsel og alle afgifter med tilsvarende virkning, såvel som alle kvantitative indførsels- og udførselsrestriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning, i medfør af bestemmelserne i traktatens afsnit I skulle være ophævet senest ved overgangsperiodens udløb, har den egentlige toldkontrol med hensyn til denne samhandel i virkeligheden mistet sin eksistensberettigelse. Grænsekontrol er derfor kun berettiget i det omfang, den er nødvendig for gennemførelsen af de i traktatens artikel 36 omhandlede undtagelser fra princippet om frie varebevægelser, for opkrævning af interne afgifter, som omhandlet i traktatens artikel 95, når grænseoverskridelsen med rette kan sidestilles med den situation, som for indenlandske varer giver anledning til afgiftens opkrævning, samt for kontrol med

transitvarer, og endelig for indsamling af rimeligt fuldstændige og korrekte oplysninger om varebevægelserne inden for Fællesskabet. Den omhandlede resterende kontrol skal imidlertid lettes i videst muligt omfang, således at samhandelen mellem medlemsstaterne sker på betingelser, der ligger så nær op ad forholdene på et internt marked som muligt.

8 Kommissionens anbringender må bedømmes ud fra de nævnte principper, der gælder for de frie varebevægelser som fællesmarkedets grundlag, idet der imidlertid må henses dels til medlemsstaternes kompetence vedrørende toldforskrifter, for så vidt disse ikke er blevet harmoniseret eller erstattet af fællesskabsbestemmelser, og dels til sådanne forskelle, som skyldes særegenheder i lovgivningerne, forudsat disse ikke udgør en unødvendig hindring for de frie varebevægelser ved at pålægge forpligtelser, som ikke er påkrævet for at opnå det tilsigtede formål, nemlig den korrekte gennemførelse af de endnu tilladte former for kontrol og handlinger.

9 Det må herved konstateres, at Kommissionen den 19. januar 1979 med henblik på dette formål har forelagt Rådet et forslag til forordning »om fastlæggelse af betingelserne for, at en person kan udfærdige en toldangivelse« (EFT C 29, s. 3), som skal træde i kraft den 1. januar 1980, og hvis artikel 3 har til formål at pålægge medlemsstaterne den ordning med toldangivelse, som Kommissionen kritiserer den italienske regering for ikke at have indført i sin lovgivning.

10 Kommissionen har fremført tre anbringender:

a) Den kritiserer for det første den pågældende lovgivning for unødvendigt at pålægge de erhvervsdrivende at benytte autoriserede toldklarerere til opfyldelse af toldformaliteterne, hvor disse formaliteter ifølge Kommissionen kan opfyldes af enhver, der udpeges af ejeren og handler i dennes navn og for dennes regning. Denne forpligtelse medfører unødvendige ekstraomkostninger, som udgør en hindring for samhandelen.

b) For det andet gør Kommissionen gældende, at selv om artikel 56, stk. 2, i Testo Unico skulle fortolkes således, at bestemmelsen ved toldangivelse tillader ladningsejeren at lade sig repræsentere ved andre personer end erhvervsdrivende eller ansatte toldklarerere, kan sådanne mellemmænd ikke handle i ejerens navn og for ejerens regning, men alene i eget navn og på eget ansvar, hvilket gør ordningen upraktisk.

c) Endelig anfører Kommissionen, at artikel 47, stk. 4, der pålægger klarereren at have bopæl i en kommune beliggende i det distrikt, i hvilket han har autorisation til at virke, giver klarereren status som en ansvarlig person eller repræsentant på den importerende medlemsstats område, mens et krav om en sådan repræsentant i artikel 2, stk. 3, litra g), i direktiv 70/50/EØF af 22. december 1969 (EFT 1970 I, s. 10) udtrykkeligt kvalificeres som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

11 Gennemgangen af reglerne om toldangivelse — betragtet under ét som de fremgår af bestemmelserne i artiklerne 40, 43, 44, 47 og 56 i Testo Unico — viser, at Kommissionen korrekt har konstateret, at de ikke tillader, »at en ladningsejer i toldforhold kan lade sig repræsentere af enhver, som han har givet fuldmagt til at handle i sit navn og for sin regning«, hvorimod det synspunkt, at en ejer kun kan lade sig repræsentere af en toldklarerer, ikke tager tilstrækkeligt hensyn til det faktiske indhold af de pågældende bestemmelser, hvis man med udtrykket »kun kan lade sig repræsentere« forstår, at ladningsejeren, hvis han ikke selv foretager toldangivelsen, kun kan lade sig repræsentere af en toldklarerer ved opfyldelsen af denne formalitet.

12 Artikel 56, stk. 2, bestemmer nemlig angående den angivelse, som skal afgives, at »som ladningsejer anses enhver, som frembyder varerne til toldklarering eller har dem i sin besiddelse på tidspunktet for indførselen til eller udførselen fra toldområdet ...«. Den italienske regering har såvel under sagens administrative behandling som under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling for Domstolen udtrykkeligt erklæret, at denne bestemmelse skal fortolkes og i praksis bliver anvendt således af de kompetente italienske myndigheder — hvilket ikke er bestridt af Kommissionen — at den ladningsejer, som ikke selv foretager angivelsen, foruden at anvende en selvstændig klarerer eller en ansat klarerer, kan betro enhver, herunder den, som trans-

porterer eller oplagrer varerne, at foretage denne angivelse, forudsat den pågældende frembyder varerne til toldklarering eller har dem i sin besiddelse på tidspunktet for indførselen til eller udførselen fra toldområdet. Regeringen har endvidere anført, at sidste punktum i artikel 56, der bestemmer, at »toldmyndighederne har dog i alle tilfælde ret til med henblik på anvendelsen af denne lov at fastslå ejerforholdet vedrørende den vare, der er under toldekspedition«, ikke betyder, at myndighederne kan afvise at modtage angivelsen fra andre end ejeren, når vedkommende frembyder varerne eller har dem i sin besiddelse, men har til formål at gøre det muligt for myndighederne at lade ejeren og klarereren hæfte solidarisk for told og bøder, som fastsat i artikel 38 i Testo Unico.

13 Den italienske regering har endvidere særligt fremhævet, at den administrative praksis tenderer mod en mere indgående undersøgelse af angivelsen, når den er afgivet af ejeren eller en med denne ligestillet person, end når den er afgivet af en autoriseret klarerer — det være sig en selvstændig eller en ansat — på grund af de faglige kvalifikationer, som kræves af en sådan.

14 Efter de således afgivne erklæringer må Domstolen konstatere, at fortolkningen af de pågældende bestemmelser er forenelig med disses ordlyd. Heraf følger, at ladningsejeren har flere muligheder for at foretage toldangivelse gennem en tredjemand, uden at være tvunget til, som hævet af Kommissionen, at anvende en klarerer. Den omstændighed, at denne mulighed for repræsentation opretholdes ved hjælp af en retlig fiktion som indeholdt i artikel 56, stk. 2, i Testo Unico, hvorefter den, som frembyder varerne eller foretager angivelsen som varernes ihændehaver, sidestilles med ejeren, eller ved hjælp af det retlige begreb »indirekte repræsentation« — hvori ligger, at klarereren handler for ejerens regning, men i eget navn og samtidig hæfter solidarisk med ejeren, og ikke i henhold til en fuldmagt fra ejeren til den pågældende — kan ikke betragtes som et afgørende indicium for, at de pågældende formaliteter udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

Den omstændighed, at ejeren ikke kan lade sig repræsentere ved en fuldmægtig, som hverken har varerne i sin besiddelse eller er i stand til at frembyde dem til klarering, men i givet fald må anvende en selvstændig eller ansat klarerer, kan heller ikke anses for at udgøre en foranstaltning med tilsva-

rende virkning som en kvantitativ restriktion, idet de øvrige betingelser for angivelse giver ham en reel og rimelig valgmulighed, idet han, hvis han finder det formålstjenligt, kan undgå kravet om at anvende en autoriseret klarerer.

15 Kommissionen gør i anden række gældende, at der ligeledes ligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i det forhold, at andre klarerere end ejeren selv, når de pågældende ikke har autorisation, kun kan klarere i eget navn og ikke som fuldmægtig for ejeren, hvorfor de følgelig hæfter personligt og i givet fald solidarisk med ladningsejeren for told og bøder, hvorimod den selvstændige klarerers personlige hæftelse kun er accessorisk og begrænset til betaling af yderligere afgifter (artikel 43 i Testo Unico), mens den ansatte klarerer handler på den af ham repræsenterede ladningsejers ansvar. Det synes at være Kommissionens opfattelse, at den tredjemand, som ladningsejeren lader sig repræsentere af ved opfyldelsen af toldformaliteterne, skal kunne optræde i hans navn og for hans regning og uden selv at være ansvarlig over for myndighederne, hvis han ikke overskrider grænserne for sin fuldmagt. Enhver yderligere forpligtelse udgør ifølge Kommissionen en for stor hindring for de frie varebevægelser.

16 Bortset fra, at dette aspekt af den italienske lovgivning ikke er behandlet i den begrundede udtalelse eller i stævningen, i hvert fald ikke udtrykkeligt, kan den forskel i reglerne om hæftelse, som en national myndighed tillægger henholdsvis medlemmerne af et lovreguleret erhverv, hvortil der stilles krav om særlige faglige kvalifikationer, henholdsvis klarerere, som ikke opfylder disse betingelser, ikke anses for at overskride det, som en regering kan betragte som berettiget ud fra ønsket om at sikre en behørig opfyldelse af forpligtelserne med hensyn til toldangivelse. Kommissionen har desuden ikke godtgjort, på hvilken måde denne forskel, selv potentielt, er egnet til at udgøre en hindring for de frie varebevægelser.

17 Kommissionen gør endvidere gældende, at den i artikel 47, stk. 4, i Testo Unico indeholdte forpligtelse for klarereren til at have bopæl i en kommune i det »distrikt, for hvilket hans autorisation gælder«, tillægger ham »status som

ansvarlig person eller repræsentant på den importerende medlemsstats område«, selv om pligt til anvendelse af en sådan repræsentant i artikel 2, stk. 3, litra g), i direktiv 70/50 af 22. december 1969 (EFT 1970 I, s. 10) udtrykkeligt kvalificeres som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

18 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Idet det er ufornødent at fortolke den pågældende bestemmelse i direktiv 70/50 og tage stilling til spørgsmålet, om bestemmelsen omfatter en bopælsforpligtelse, der er indeholdt i den nationale lovgivning vedrørende autoriserede klarereres opfyldelse af toldformaliteter for tredjemands regning, er det tilstrækkeligt at fastslå, at dette forhold kun ville kunne tages i betragtning, såfremt det var godtgjort, som hævdet af Kommissionen, at importører og eksportører ikke har andre muligheder end at benytte en erhvervsdrivende klarerer. Gennemgangen af de pågældende bestemmelser i Testo Unico viser imidlertid, at omend de erhvervsdrivende ikke fuldstændig frit kan vælge den tredjemand, som de ønsker at være repræsenteret af ved afgivelsen af tolderklæringen, har de dog en så rimelig og tilstrækkelig valgfrihed, at anbringendet om, at der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, må afvises.

19 Det følger af disse bemærkninger, at Kommissionens anbringender om overtrædelse af artiklerne 30 og 34 i EØF-traktaten ikke kan tages til følge.

*C — Vedrørende overtrædelsen af traktatens artikel 52*

20 Kommissionen mener, at ovennævnte artikel 48, litra a), i Testo Unico strider mod traktatens artikel 52, hvorefter etableringsfriheden indebærer adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere.

21 Den italienske regering bestrider dette og gør gældende, at den i artikel 48 indeholdte gensidighedsbetingelse nødvendigvis alene angår statsborgere i tredjelande og bestemt ikke statsborgere i andre medlemsstater. Den almindelige fortolkningsregel, hvorefter en lex specialis — i det foreliggende tilfælde traktatens artikel 52 — går forud for den mere generelle regel — i

det foreliggende tilfælde artikel 48 i Testo Unico — udelukker enhver tvivl i så henseende. Det er klart, at der nu ikke kan gælde en gensidighedsbetingelse med hensyn til tjenesteydelser i medlemsstaternes indbyrdes forhold, og de pågældende erhvervsdrivende har da heller ikke været i tvivl om dette forhold.

Kommissionen har i øvrigt anerkendt, at artikel 48, litra a), i Testo Unico, således som bestemmelsen i praksis anvendes i Italien, er i overensstemmelse med traktaten. Den italienske regering tilføjer, »at den endvidere har anført i sit svar på den begrundede udtalelse, at den under alle omstændigheder vil drage omsorg for tydeliggørelse af lovgivningen på dette punkt«.

22 Den italienske regerings synspunkt kan ikke tiltrædes. Det må således tillægges vægt, at selv om den objektive situation inden for området er klar i den forstand, at traktatens artikel 52 gælder umiddelbart i den italienske retsorden, skaber opretholdelsen i en medlemsstats lovgivning af en bestemmelse, som er uforenelig med traktaten, ikke desto mindre en tvetydig situation derved, at der for de pågældende retsundergivne opretholdes en usikkerhed med hensyn til deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten, jf. Domstolens dom af 4. april 1974 (sag 167/73, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1974, s. 359). Den uændrede opretholdelse af den pågældende bestemmelse udgør således en hindring for etableringsfriheden. Den italienske regering har desuden anerkendt nødvendigheden af at fjerne denne tvetydighed ved i sin skrivelse af 24. april 1978 som svar på den begrundede udtalelse at forpligte sig til at »drage omsorg for udstedelsen af en lovbestemmelse med den fornødne tydeliggørelse snarest muligt«, men regeringen har endnu ikke efterlevet dette tilsagn.

23 Det må derfor fastslås, at ved uændret at opretholde bestemmelsen i artikel 48, litra a), i Testo Unico, uden at gøre undtagelse fra gensidighedsbetingelsen for andre medlemsstaters statsborgere, har Den italienske Republik undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler denne stat i henhold til EØF-traktatens artikel 52, men i øvrigt vil den være at frifinde.

Vedrørende sagens omkostninger

24 I medfør af artikel 69, stk. 3, i procesreglementet kan Domstolen ophæve sagens omkostninger, hvis hver af sagens parter taber på et eller flere punkter. Da både Kommissionen og Den italienske Republik ikke har fået medhold på et punkt, vil sagens omkostninger være at ophæve.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Ved uændret at opretholde bestemmelsen i artikel 48, litra a), i Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale, som stadfæstet ved dekret nr. 43 af 23. januar 1973 fra republikkens præsident, uden at gøre undtagelse fra gensidighedsbetingelsen for andre medlemsstaters statsborgere, har Den italienske Republik undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler denne stat i henhold til EØF-traktatens artikel 52.**

2. **Sagsøgte vil i øvrigt være at frifinde.**

3. **Hver part bærer sine omkostninger.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. oktober 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident