door een gemachtigde die het goed niet onder zich heeft noch in staat is aan de douane aan te bieden, doch in dat geval gebruik moet maken van de diensten van zelfstandige expediteur of van een expediteur in loondienst, levert geen maatregel van gelijke werking op, zodra de overige wijzen waarop de aangifte ingevolge deze wetgeving kan worden gedaan, de eigenaar een daadwerkelijke en redelijke keuzemogelijkheid bieden, waardoor hij, zo hij dit in zijn belang acht, aan de verplichte inschakeling van een beroepsexpediteur kan ontkomen.

3. Het ongewijzigd laten van een bepaling in de wettelijke regeling van een Lid-Staat, die in strijd is met een in de rechtsorde van de Lid-Staten rechtstreeks toepasselijke verdragsbepaling, geeft aanleiding tot een onduidelijke feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid worden gelaten over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen. Door een dergelijke bepaling te handhaven handelt deze Staat in strijd met de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen.

In zaak 159/78,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door A. Prozzillo als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende bij M. Cervino, juridisch adviseur van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxemburg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, te dezen vertegenwoordigd door haar ambassadeur A. Maresca, bijgestaan door A. Marzano, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende ter Italiaanse ambassade, rue Marie Adelaïde 5, Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 30, 34 en 52 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de vertegenwoordiging in douanezaken aan beperkingen te onderwerpen en het beroep van douane-expediteur discriminerend te regelen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. O'Keeffe en A. Touffait, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Ingevolge artikel 56 van de Italiaanse douanewet (Testo Unico delle Leggi doganali, hierna: Testo Unico), goedgekeurd bij decreet van de president van de Republiek, nr. 43 van 23 januari 1973 (Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana [G.U.] van 28 maart 1973), moeten bij invoer en uitvoer van een goed de douaneaangifte en de andere douaneformaliteiten worden verricht door de eigenaar van het goed. Krachtens artikel 56, lid 2, „wordt als eigenaar van het goed beschouwd eenieder die het ter vrijmaking aanbiedt of onder zich heeft op het moment dat het het douanegebied binnenkomt of verlaat. Voor alle doeleinden van deze Testo Unico behouden de douaneautoriteiten zich in elk geval het recht voor, te controleren wie eigenaar is van het goed waarop de douaneformaliteiten betrekking hebben." Artikel 40 Testo Unico machtigt de eigenaar echter „namens hem een vertegenwoordiger te laten optreden" die, naar dwingend is voorgeschreven, douane-expediteur moet zijn, ingeschreven in het beroepsregister dat is ingesteld bij wet nr. 1612 van 22 december 1960 (G.U. van 5 januari 1961, nr. 4), dan wel een douane-expediteur die niet in het beroepsregister is ingeschreven, mits hij bij de eigenaar in dienst is. Deze „expediteur in loondienst" wordt dan ingeschreven op een ad-hoclijst, bijgehouden door de bevoegde districtsraad van douane-expediteurs (artikelen 43 en 44 Testo Unico). De expediteur in loondienst mag enkel douane-handelingen verrichten krachtens en binnen de grenzen van de machtiging die hem door de eigenaar van het goed is verstrekt (artikel 44, tweede alinea), en hij treedt op onder verantwoordelijkheid van deze laatste (artikel 43, derde alinea).

Krachtens artikel 47 Testo Unico verkrijgen beide categorieën expediteurs de hoedanigheid van douane-expediteur door een vergunning, afgegeven door het ministerie van Financiën na, onder meer, een met goed gevolg afgelegd examen. Zowel de zelfstandige expediteur als de expediteur in loondienst moeten, behoudens ontheffing die om redenen van voldoende gewicht door de hoofden van de douanedistricten kan worden verleend, woonplaats hebben in een gemeente binnen het district waarvoor zij zijn aangesteld.

Artikel 48 Testo Unico bepaalt tenslotte dat de vergunning voor douane-expediteur, onverminderd andere vereisten, wordt afgegeven aan Italiaanse onderdanen of aan onderdanen van een andere Staat die de Italiaanse onderdanen terzake wederkerigheid verleent.

Wet nr. 1612 van 22 december 1960 houdende wettelijke erkenning van het beroep van douane-expediteur, reglementeert dat beroep en stelt daarvoor een beroepsorganisatie in.

Van mening dat de artikelen 40, 43 en 44 Testo Unico maatregelen van gelijke werking zijn als kwantitatieve beperkingen, verboden bij de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag, en dat artikel 48, sub a, een inbreuk vormt op artikel 52 EEG-Verdrag, heeft de Commissie tegen de Italiaanse regering de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid en haar bij brief van 16 december 1976 verzocht, schriftelijke opmerkingen in te dienen.

De Italiaanse regering heeft bij brief van 1 maart 1977 de argumenten van de Commissie bestreden en gewezen op de noodzaak, het beroep van douane-expediteur te reglementeren.

Na kennisneming van dit antwoord heeft de Commissie op 25 januari 1978 het bij artikel 169 EEG-Verdrag voorgeschreven met redenen omklede advies uitgebracht, waarin zij vaststelt dat de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 30, 34 en 52 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen „door niet toe te staan dat de eigenaar van het goed zich in douaneaangelegenheden bij het verrichten van bepaalde rechtshandelingen, de uitvoering van bijzondere verplichtingen of de naleving van bijzondere voorschriften, de uitoefening van bepaalde rechten kan laten vertegenwoordigen door eenieder die hij behoorlijk heeft gemachtigd om in zijn naam en voor zijn rekening op te treden, en door discriminerende voorwaarden te stellen voor het verkrijgen van de douane-expediteursvergunning." Voorts wordt de Italiaanse Republiek in het met redenen omklede advies uitgenodigd binnen één maand de noodzakelijke maatregelen vast te stellen om aan het advies te voldoen.

Omdat de Italiaanse Republiek de betrokken wettelijke regeling niet binnen de gestelde termijn heeft gewijzigd, heeft de Commissie bij beroepschrift van 17 juli 1978, ingeschreven op 26 juli 1978, de zaak aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan; wel heeft het partijen verzocht, vóór de mondelinge behandeling verschillende vragen schriftelijk te beantwoorden.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1. te verklaren dat de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 30, 34 en 52 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen

   — door niet toe te staan dat de eigenaar van het goed zich in douane-aangelegenheden kan laten vertegenwoordigen door eenieder die hij heeft gemachtigd om in zijn naam en voor zijn rekening op te treden, doch uitsluitend door een douane-expediteur;

   — door de voorwaarden voor de afgifte van de douane-expediteursvergunning discriminerend, op basis van nationaliteit, te regelen;

2. de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te verwijzen.

De *regering van de Italiaanse Republiek* concludeert dat het den Hove behage, de conclusies van de Commissie van de EEG te verwerpen en haar in de kosten van het geding te verwijzen.

III — Schriftelijk voorgedragen middelen en argumenten van partijen

A — De vertegenwoordiging in douanezaken (artikelen 40, 43, 44 en 47 Testo Unico)

De *Commissie* meent dat de bepalingen van de artikelen 40, 43, 44 en 47 Testo Unico betreffende het inschakelen van douane-expediteurs als gemachtigden van de eigenaar, in strijd zijn met de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag.

Op grond van deze bepalingen is het de eigenaar van het goed niet mogelijk vrij een vertegenwoordiger te kiezen die de douanehandelingen namens hem en voor zijn rekening verricht, en is hij verplicht een douane-expediteur en te schakelen. Zulk een verplichte inschakeling veroorzaakt kosten die in- en uitvoer duurder maken, en is al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, een belemmering van de intracommunautaire handel en uit dien hoofde een met de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

Verder meent de Commissie dat artikel 47, vierde alinea, Testo Unico, door de douane-expediteur de verplichting op te leggen te wonen in een gemeente binnen het district waarvoor hij is aangesteld, hem tot een aansprakelijke persoon of een vertegenwoordiger maakt van de buitenlandse exporteur op het grondgebied van de invoerende Staat, in de zin van artikel 2, lid 3, sub g, van richtlijn nr. 70/50 van 22 december 1969 (PB 1970, L 13, blz. 29); zulks is volgens de richtlijn eveneens een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

Bij wege van inleiding bestrijdt de *Italiaanse regering* dat het begrip kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking van toepassing kan zijn ten aanzien van douanecontroles en -verrichtingen; daartoe baseert zij zich op de derde considerans en op artikel 2, lid 3, sub r, van richtlijn nr. 70/50. Verder verwijt zij de Commissie dat haar standpunt dubbelzinnig is. Hoewel de Commissie erkent dat de Lid-Staten bevoegd zijn de vertegenwoordiging in douanezaken te regelen, verlangt zij dat deze regelende bevoegdheid op een dusdanige wijze wordt uitgeoefend, dat zij materieel niets meer voorstelt. Eveneens betwist de Italiaanse regering de relevantie van de ver-

klaring dat zeven Lid-Staten geen beperkingen opleggen aan de vertegenwoordiging in douanezaken, en verklaart zij dat de specifieke werkzaamheid van douane-expediteurs in wet nr. 1612 van 22 december 1960 en de Testo Unico adequaat en in overeenstemming met de doelstellingen van de douane-unie is geregeld.

Volgens de Italiaanse regering kunnen de artikelen 40, 43 en 44 Testo Unico niet worden aangemerkt als maatregelen die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kunnen belemmeren. De feiten bevestigen deze opvatting: de handel tussen Italië enerzijds en de Lid-Staten en derde landen anderzijds neemt gestaag toe.

Rechtens is het onjuist dat de inschakeling van een douane-expediteur extra kosten veroorzaakt, omdat soortgelijke kosten ook optreden wanneer „werknemers" de betrokken werkzaamheden verrichten. Anderzijds kunnen deze kosten worden doorberekend in de prijs van het ingevoerde produkt en vallen zij bijgevolg niet onder het bepaalde in artikel 2, lid 3, sub d, van richtlijn nr. 70/50, krachtens hetwelk tot de maatregelen van gelijke werking die maatregelen behoren die „de eventuele verhoging van de prijs van het ingevoerde produkt met de bijkomende kosten en lasten, die aan de invoer inherent zijn, onmogelijk maken."

Bovendien voorziet de Italiaanse wettelijke regeling de mogelijkheid — doch niet de verplichting — om zich voor de afwikkeling van de douaneverrichtingen tot een gekwalificeerd vertegenwoordiger te wenden, en staat zij de belanghebbende toe daarvoor zijn eigen personeel te gebruiken. De eis van de Commissie — dat de betrokken werkzaamheden niet alleen moeten kunnen worden verricht voor rekening van de eigenaar en in eigen naam van de expediteur, zoals de Italiaanse wettelijke regeling voorziet, maar ook voor rekening en in naam van de betrokken eigenaar — wordt geenszins gerechtvaardigd door het voorschrift dat maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen verbiedt.

Zelfstandige en gekwalificeerde douane-expediteurs beschikken in het algemeen over een eigen doeltreffende organisatie en genieten het vertrouwen van de administratie, hetgeen een goede afwikkeling van de douanewerkzaamheden verzekert.

Met betrekking tot het woonplaatsvereiste (artikel 47, vierde alinea, Testo Unico), merkt de Italiaanse regering op dat wanneer de Commissie naar artikel 2, lid 3, sub g, van richtlijn nr. 70/50 verwijst, zij deze bepaling kennelijk onjuist uitlegt. Deze bepaling doelt op maatregelen waarbij een buitenlands exporteur wordt verplicht op het grondgebied van de Lid-Staat waarnaar hij uitvoert, een vertegenwoordiger te hebben, en niet op het geval waarin een importeur in zijn eigen staat een vertegenwoordiger heeft. Voor wat de vrijheid van vestiging betreft, stelt de Italiaanse regering zich in aansluiting bij 's Hofs arrest van 3 december 1974 (zaak 33/74, *Van Binsbergen,* Jurispr. 1974, blz. 1299) op het standpunt dat het woonplaatsvereiste wegens het beroepsmatige karakter van de werkzaamheden van douane-expediteur verenigbaar is met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag.

De *Commissie* antwoordt in de eerste plaats op de preliminaire opmerkingen van de Italiaanse regering en merkt op dat de verwijzing naar de derde considerans van richtlijn nr. 70/50 niet relevant is. Deze considerans stelt dat „de formaliteiten, van de vervulling waarvan de invoer afhankelijk wordt gesteld, geen gelijke werking als kwantitatieve beperkingen hebben"; zij heeft slechts betrekking op de werkzaamheden van de over-

heidsdiensten en niet op de bepalingen die de vertegenwoordiging van particulieren regelen. Het Hof heeft overigens bepaalde invoerformaliteiten (arrest van 15 december 1976, zaak 35/76, Simmenthal, Jurispr. 1976, blz. 1871) of uitvoerformaliteiten (arrest van 3 februari 1977, zaak 53/76, Bouhelier, Jurispr. 1977, blz. 197) als maatregelen van gelijke werking aangemerkt. Anderzijds is de Commissie het niet eens met de opvatting, dat een regeling van het beroep van expediteur noodzakelijkerwijs leidt tot hogere kosten voor degenen die geen gebruik maken van de diensten van een expediteur. Eveneens bestrijdt zij de verklaring betreffende de voordelen voor het bedrijfsleven ten gevolge van de specialisatie van de expediteurs. Bovendien acht zij de statistieken waarop de Italiaanse regering zich beroept, niet relevant omdat een potentiële beperking op zichzelf al voldoende is om de betrokken wettelijke regeling in strijd met het Verdrag te doen zijn.

Met betrekking tot het argument, ontleend aan artikel 2, lid 3, sub b, van richtlijn nr. 70/50, antwoordt de Commissie dat ook indien de extra kosten die het gevolg zijn van de betrokken bepalingen, in de prijs van het ingevoerde produkt kunnen worden doorberekend, de nationale produkten daardoor in een voordeliger positie komen.

Vervolgens antwoordt de Commissie op het argument van de Italiaanse regering, dat de eigenaar van het goed zich door eenieder kan laten vertegenwoordigen, mits deze vertegenwoordiger bevoegd is voor rekening van de eigenaar, doch in eigen naam op te treden. Weliswaar erkent de Commissie dat de nationale wetgevers bevoegd zijn regels betreffende de vertegenwoordiging (of de volmacht) vast te stellen, doch zij stelt dat het systeem van de indirecte vertegenwoordiging (rappresentanza indiretta), voorgeschreven door de Italiaanse wettelijke regeling, aanleiding geeft tot moeilijkheden en kosten die het vrije goederenverkeer belemmeren.

In haar dupliek verkondigt de *Italiaanse regering* de opvatting dat de zinsnede „de formaliteiten, van de vervulling waarvan de invoer afhankelijk wordt gesteld" een veel ruimere betekenis heeft dan de Commissie eraan toekent; zij beschouwt de verwijzingen naar de genoemde arresten *Simmenthal* (zaak 35/76) en *Bouhelier* (zaak 53/76) in casu niet relevant.

Voor wat de argumenten betreffende de verhoging van de kosten en de specialisatie van de expediteurs betreft, is de Italiaanse regering van mening dat juist dankzij de van de expediteurs geëiste vakbekwaamheid nauwgezette controles kunnen worden vermeden, hetgeen het vrije goederenverkeer ten goede komt, terwijl aan dergelijke controles niet zou zijn te ontkomen wanneer een niet-vakbekwame persoon de douaneformaliteiten zou vervullen.

Voorts acht de Italiaanse regering de argumenten van de Commissie met betrekking tot haar eis de vertegenwoordiging in douanezaken door een gevolmachtigde ongeacht diens vakbekwaamheid toe te staan, irrelevant en herhaalt zij dat de administratieve praktijk aantoont dat elke eigenaar van goederen voor het vervullen van douaneformaliteiten een beroep kan doen op ieder willekeurig persoon, mits deze vertegenwoordiger zich tegenover de douane aansprakelijk stelt voor zijn eigen aangifte.

De Italiaanse regering bestrijdt vervolgens het standpunt van de Commissie,

dat het blijkens de ervaring in zeven Lid-Staten niet nodig is dat de aangever aansprakelijk is voor de correcte betaling van de douanerechten, en dat bijgevolg de voorschriften in alle Lid-Staten moeten overeenkomen. Zij verwijt de Commissie te vergeten dat er in Italië minder douaneambtenaren zijn dan in de andere Lid-Staten en dat zij persoonlijk aansprakelijk zijn ingeval van eventuele niet-betaling van de douanerechten. Met betrekking tot de vakbekwaamheid merkt de Italiaanse regering tenslotte op, dat de Commissie zou willen dat eenieder douanehandelingen zou kunnen verrichten in naam van en voor rekening van anderen, terwijl bijvoorbeeld in de artikelen 3 en 10 van verordening nr. 1226/71 van de Commissie van 11 juni 1971 betreffende de vereenvoudiging van de formaliteiten welke aan de kantoren van vertrek en van bestemming moeten worden vervuld voor goederen die met toepassing van de regeling voor communautair douanevervoer worden vervoerd (PB L 129 van 1971, blz. 1), de Commissie zelf heeft vastgelegd dat „de douaneautoriteiten de vergunning kunnen weigeren aan personen die niet de door deze autoriteiten nuttig geachte waarborgen bieden." Een vergelijkbare regeling is vervat in de richtlijnen nrs. 74/561 en 74/562 van de Raad van 12 november 1974 betreffende de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederen- en personenvervoer over de weg (PB L 308 van 1974, blz. 18 en blz. 23).

B — De wederkerigheidsclausule ter zake van de nationaliteit van de expediteurs (artikel 48, sub a, Testo Unico)

De *Commissie* meent dat artikel 48, sub a, Testo Unico, bepalende dat de douane-expediteursvergunning slechts wordt afgegeven aan onderdanen van een andere Staat indien deze laatste Italiaanse onderdanen een zelfde behandeling verleent, in strijd is met artikel 52 EEG-Verdrag, dat elke beperking van de vrijheid van vestiging aan het einde van de overgangsperiode opheft. Volgens het arrest van het Hof van 21 juni 1974 (zaak 2/74, *Reyners*, Jurispr. 1974, blz. 631) is dit artikel rechtstreeks toepasselijk niettegenstaande het eventueel ontbreken, op een bepaald terrein, van de richtlijnen bedoeld in de artikelen 54, lid 2, en 57, lid 1, van het Verdrag. Zelfs indien artikel 48, sub a, door de Italiaanse autoriteiten in de praktijk conform de verdragsvoorschriften zou worden toegepast, moet de tekst van het artikel toch worden gewijzigd.

De *Italiaanse regering* verklaart dat de voorwaarde van wederkerigheid enkel betrekking heeft op de onderdanen van derde landen, en verklaart zich bereid de betrokken tekst bij wet te wijzigen. Zij constateert echter dat er geen enkele onzekerheid kan bestaan met betrekking tot de omstandigheid dat de voorwaarde van wederkerigheid uitsluitend geldt voor onderdanen van derde landen, en zij meent dat een andere opvatting ertoe zal leiden dat alle Lid-Staten „verplicht" worden om, ondanks de rechtstreekse toepasselijkheid van de gemeenschapsverordeningen, tal van nationale bepalingen waarin een nationaliteitsvoorwaarde wordt gesteld, te herzien.

Partijen zijn ter terechtzitting van 19 juni 1979 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 11 juli 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift van 17 juli 1978 heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag bij het Hof een beroep ingediend strekkende tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 30, 34 en 52 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

„— door niet toe te staan dat de eigenaar van een goed zich in douaneaangelegenheden kan laten vertegenwoordigen door eenieder die hij heeft gemachtigd om in zijn naam en voor zijn rekening op te treden, doch uitsluitend door een douane-expediteur;

— door de voorwaarden voor de afgifte van de douane-expediteursvergunning discriminerend, op basis van nationaliteit, te regelen."

2 Blijkens zowel de brief die de Commissie op 16 december 1976 aan de Italiaanse regering heeft gezonden, als het op 25 januari 1978 uitgebrachte, met redenen omklede advies hebben de bezwaren van de Commissie betrekking op de artikelen 40, 43, 44, 47 en 48, sub a, van de Testo Unico delle disposizioni legislativa in materia doganale (gecodificeerde douanewet, hierna: Testo Unico), goedgekeurd bij decreet van de President van de Republiek nr. 43 van 23 januari 1973 (Supplemento ordinario alle Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, nr. 80, van 28 maart 1973).

Volgens de Commissie beletten de artikelen 40, 43, 44, en 47 Testo Unico, die betrekking hebben op de vertegenwoordiging van de eigenaars van goederen bij de douaneaangifte, de eigenaar van de ingevoerde of uitgevoerde goederen vrij een vertegenwoordiger te kiezen die in zijn naam en voor zijn rekening de douanehandelingen verricht, en verplichten zij hem daarbij een douane-expediteur in te schakelen. Dit brengt kosten met zich mee, die de import en export duurder maken. Dientengevolge zouden deze bepalingen al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, een belemmering voor het intracommunautaire handelsverkeer vormen en uit dien hoofde maatregelen zijn van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, welke onverenigbaar zijn met de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag.

Met betrekking tot artikel 48, sub a, Testo Unico, dat onder meer bepaalt dat de douane-expediteursvergunning enkel wordt afgegeven aan Italiaanse onderdanen en aan de onderdanen van andere Staten die Italiaanse onder-

danen terzake wederkerigheid verlenen, meent de Commissie dat deze bepaling, voor zover zij geldt voor de onderdanen van de andere Lid-Staten, onverenigbaar is met artikel 52 EEG-Verdrag betreffende de vrijheid van vestiging.

3 Volgens de regering van de Italiaanse Republiek komen deze bezwaren van de Commissie voort uit een onjuist inzicht in de wijze waarop de betrokken artikelen door de Italiaanse overheid worden uitgelegd en toegepast. Inzonderheid zou de Commissie hebben nagelaten de Italiaanse regeling van de douaneaangifte in haar geheel te beoordelen, en bij haar kritiek geen rekening hebben gehouden met andere bepalingen, met name de artikelen 56 en 57 Testo Unico, die de door de Commissie gewraakte artikelen aanvullen en daarmee een geheel vormen. Zou men al deze bepalingen tezamen bezien, dan zou blijken dat de bezwaren tegen de Italiaanse regeling van de douaneaangifte ongegrond zijn.

A — Overzicht van de Italiaanse regeling van de douaneaangifte

4 Gelet op dit betoog dient, alvorens een uitspraak kan worden gedaan over de bezwaren van de Commissie, de Italiaanse wettelijke regeling terzake te worden onderzocht.

5 De in aanmerking te nemen bepalingen maken deel uit van Titel II van de Testo Unico. Deze titel is onderverdeeld in drie hoofdstukken, het eerste betreffende „de fiscale douaneverplichting", het tweede, waartoe de bepalingen in geding behoren, betreffende „de vertegenwoordiging van de eigenaar van de goederen" met het oog op de nakoming van zijn douaneverplichtingen, terwijl het derde als opschrift draagt „verificatieprocedures" en onder meer de artikelen 56 en 57 omvat. De basisbepaling is artikel 56, lid 1, dat bepaalt: „Iedere douaneverrichting moet worden voorafgegaan door een aangifte door de eigenaar van de goederen op de wijze als bepaald in artikel 57." De andere bepalingen waarvan de draagwijdte in geding is, hebben betrekking op de persoon, buiten de eigenaar zelf, die de aangifte kan doen. In dit verband moeten twee groepen bepalingen in aanmerking worden genomen: enerzijds de artikelen 40, 43, 44 en 47 en anderzijds artikel 56, lid 2, Testo Unico.

Artikel 40, eerste en tweede alinea, bepaalt:

„In alle gevallen waarin de douanebepalingen de eigenaar van het goed verplichten aangifte te doen, bepaalde handelingen te verrichten, voorschriften en bijzondere verplichtingen na te komen, of hem toestaan bepaalde rechten uit te oefenen, kan deze eigenaar door tussenkomst van een vertegenwoordiger optreden.

Onverminderd het bepaalde in artikel 43, kan de bevoegdheid om als vertegenwoordiger in douanezaken op te treden, uitsluitend worden verleend aan een douane-expediteur die is ingeschreven in het beroepsregister, ingesteld bij wet nr. 1612 van 22 december 1960."

Artikel 43, eerste alinea, bepaalt:

„De vertegenwoordiging van de eigenaar van het goed met het oog op het vervullen van de douanehandelingen kan eveneens worden opgedragen aan een niet in het beroepsregister ingeschreven douane-expediteur, mits deze in dienst is van de eigenaar."

Ingevolge artikel 44 moeten deze expediteurs in loondienst, in tegenstelling tot de zelfstandige expediteurs bedoeld in de tweede alinea van artikel 40, zijn ingeschreven op een speciale lijst, bijgehouden door de districtsraad van douane-expediteurs, en kunnen zij slechts douanehandelingen verrichten krachtens en binnen de grenzen van de machtiging die de eigenaar van het goed heeft verstrekt, en handelen zij onder verantwoordelijkheid van deze laatste.

Ingevolge artikel 47 is voor de hoedanigheid van douane-expediteur een vergunning vereist, afgegeven door het ministerie van Financiën. De expediteurs mogen enkel douaneformaliteiten vervullen bij douanekantoren binnen een bepaald, in de vergunning genoemd douanedistrict en moeten, behoudens ontheffing om gewettigde redenen, woonachtig zijn in een gemeente binnen het district waarvoor zij zijn aangesteld.

Artikel 56, lid 2, bepaalt:

„Als eigenaar van het goed wordt beschouwd eenieder die het ter vrijmaking aanbiedt of onder zich heeft op het moment dat het het douanegebied binnenkomt of verlaat. Voor alle doeleinden van deze Testo Unico behouden de douaneautoriteiten zich in elk geval het recht voor, te controleren wie eigenaar is van de goederen waarop de douaneverrichtingen betrekking hebben."

Artikel 57 geeft vervolgens aan welke gegevens de douaneaangifte moet bevatten; onder meer zijn dat „de naam, voornaam en de woonplaats van de declarant alsmede van de eigenaar van het goed, zo hij als diens vertegenwoordiger optreedt."

Tenslotte bepaalt artikel 48, sub a, waarop het middel van schending van artikel 52 EEG-Verdrag betrekking heeft:

„De douane-expediteursvergunning wordt afgegeven aan natuurlijke personen die voldoen aan de volgende voorwaarden:

a) Italiaans onderdaan zijn of onderdaan van een andere Staat die Italiaanse onderdanen terzake wederkerigheid verleent;

. . ."

B — Het middel betreffende inbreuk op het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen (artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag)

6 Hoewel dit in het met redenen omkleed advies en in het verzoekschrift niet uitdrukkelijk wordt verklaard, blijkt uit de daarin gebezigde bewoordingen en de verwijzing naar de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag dat de bezwaren van de Commissie zich richten tegen de wijze waarop de douaneformaliteiten aan de grenzen in het intracommunautaire handelsverkeer worden vervuld. De douaneformaliteiten aan de buitengrenzen van de Gemeenschap met betrekking tot goederen afkomstig uit of bestemd voor derde landen, zijn niet in geding.

7 Ten aanzien van het intracommunautaire handelsverkeer moet erop worden gewezen dat, waar alle in- en uitvoerrechten en alle heffingen van gelijke werking, alsmede alle kwantitatieve invoer- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking ingevolge de bepalingen van titel I van het Verdrag uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode hadden moeten zijn afgeschaft, de eigenlijke douanecontroles op het handelsverkeer in feite geen reden van bestaan meer hebben. Controles aan de grenzen zijn nog slechts gerechtvaardigd voor zover zij noodzakelijk zijn voor de toepassing van de in artikel 36 EEG-Verdrag bedoelde uitzonderingen op het vrije verkeer; voor de heffing van binnenlandse belastingen als bedoeld in artikel 95 EEG-Verdrag, in gevallen waarin de grensoverschrijding op één lijn kan worden gesteld met de situatie die voor binnenlandse goederen het belastbare feit oplevert; voor de controles van het transitoverkeer, en tenslotte wanneer zij onontbeerlijk blijken om redelijk volledige en juiste gegevens over de intra-

communautaire goederenbewegingen te verkrijgen. Deze resterende controles moeten echter tot een minimum worden beperkt, zodat het goederenverkeer tussen Lid-Staten plaatsvindt in omstandigheden welke die van een binnenlandse markt zo dicht mogelijk benaderen.

8 In het licht van de hierboven aangegeven beginselen, die het vrije goederenverkeer als grondslag van de gemeenschappelijke markt beheersen, moeten de bezwaren van de Commissie worden onderzocht; daarbij moet echter rekening worden gehouden met de bevoegdheid van de Lid-Staten ter zake van de douanewetgeving, voor zover deze niet is geharmoniseerd of door communautaire bepalingen is vervangen, en met de verschillen die voortvloeien uit de eigenaardigheden van die wettelijke regelingen, mits deze het vrije goederenverkeer niet onnodig belemmeren door verplichtingen op te leggen die niet noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel, in casu de correcte afwikkeling van die resterende controles of verrichtingen.

9 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie ter verwezenlijking van deze doelstelling op 19 januari 1979 bij de Raad een voorstel voor een verordening heeft ingediend „tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een persoon een douaneaangifte kan indienen" (PB C 29 van 1979, blz. 3), die op 1 januari 1980 in werking moet treden; in artikel 3 daarvan zal de Lid-Staten voor wat de douaneaangifte betreft, de oplossing worden voorgeschreven die de Commissie de Italiaanse regering verwijt niet in haar wettelijke regeling te hebben opgenomen.

10 De Commissie formuleert drie bezwaren:

a) In de eerste plaats stelt zij dat de betrokken wettelijke regeling de deelnemers aan het economisch verkeer onnodig verplicht, erkende douane-expediteurs in te schakelen die vergunning hebben om douaneformaliteiten te vervullen, terwijl deze formaliteiten volgens haar moeten kunnen worden vervuld door eenieder die door de eigenaar is aangewezen en in diens naam en voor diens rekening handelt. Deze verplichting zou onnodige extra kosten veroorzaken die het handelsverkeer belemmeren.

b) In de tweede plaats betoogt zij dat ook indien artikel 56, lid 2, Testo Unico zou moeten worden uitgelegd in die zin, dat de eigenaar van het goed zich voor de aangifte kan laten vervangen door andere personen dan zelfstandige expediteurs of expediteurs in loondienst, deze tussenpersonen niet in naam van en voor rekening van de eigenaar kunnen optreden, maar enkel in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid, hetgeen deze oplossing weinig praktisch zou maken.

c) Tenslotte is zij van mening dat waar artikel 47, vierde alinea, de douane-expediteur verplicht woonachtig te zijn in een gemeente binnen het district waarvoor hij is aangesteld, het hem tot een aansprakelijke persoon of een vertegenwoordiger op het grondgebied van de invoerende Lid-Staat maakt, terwijl het verplicht stellen van een dergelijke vertegenwoordiging bij artikel 2, lid 3, sub g, van richtlijn nr. 70/50/EEG van 22 december 1969 (PB L 13 van 1970, blz. 29) uitdrukkelijk is aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

11 Bij onderzoek van de wettelijke regeling inzake de douaneaangifte, zoals deze voortvloeit uit het geheel van de bepalingen van de artikelen 40, 43, 44, 47 en 56 Testo Unico, blijkt dat de Commissie terecht heeft vastgesteld dat ingevolge deze bepalingen „de eigenaar van het goed zich in douaneaangelegenheden niet kan laten vertegenwoordigen door eenieder die hij heeft gemachtigd om in zijn naam en voor zijn rekening op te treden"; daarentegen blijkt de vaststelling dat de eigenaar enkel kan worden vertegenwoordigd door een douane-expediteur, onvoldoende rekening te houden met de werkelijke betekenis van de betrokken bepalingen indien men de uitdrukking „uitsluitend kan laten vertegenwoordigen" opvat in die zin, dat de eigenaar van het goed, zo hij de douaneaangifte niet zelf doet, deze formaliteit enkel door een douane-expediteur kan laten vervullen.

12 Artikel 56, tweede alinea, bepaalt immers dat voor de douaneaangifte „als eigenaar van het goed wordt beschouwd eenieder die het ... onder zich heeft op het moment dat het het douanegebied binnenkomt of verlaat ..." De Italiaanse regering heeft zowel tijdens de administratieve fase van de procedure als tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling voor het Hof formeel verklaard dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd — en in feite ook aldus is toegepast, hetgeen de Commissie niet betwist —, dat de eigenaar van het goed, die de aangifte niet zelf doet, niet alleen een onafhankelijke expediteur of een expediteur in loondienst kan inschakelen, doch

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

13 De Italiaanse regering hechtte er voorts aan, te preciseren dat in de praktijk de douane evenwel geneigd is de aangifte nauwkeuriger te onderzoeken wanneer deze is gedaan door de eigenaar of met hem gelijkgestelden, dan wanneer zij is ingediend door een beroepsexpediteur — zelfstandig of in loondienst —, zulks vanwege de aan deze expediteurs gestelde eisen van vakbekwaamheid.

14 Gelet op deze verklaringen, stelt het Hof vast dat de uitlegging van de bepalingen in geding verenigbaar is met de tekst ervan. Er blijkt uit, dat de eigenaar van het goed verscheidene mogelijkheden heeft om de douaneaangifte door derden te laten verrichten, en dat hij niet, zoals de Commissie stelt, verplicht is een expediteur in te schakelen. De omstandigheid dat deze mogelijkheid om zich te laten vervangen, is gebaseerd op een wettelijke fictie in artikel 56, tweede alinea, Testo Unico, waarbij de eigenaar wordt gelijkgesteld met degene die het goed ter vrijmaking aanbiedt of als houder aangifte doet, dan wel op het gekwalificeerde juridische begrip „indirecte vertegenwoordiging" — waarbij de declarant handelt voor rekening van de eigenaar, doch in eigen naam en tezamen met de eigenaar hoofdelijk aansprakelijk is, in plaats van op grond van een door de eigenaar verleende machtiging —, kan niet beslissend zijn om de betrokken formaliteiten te beschouwen als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. De omstandigheid dat de eigenaar zich niet kan laten vervangen door een gemachtigde die het goed niet onder zich heeft noch in staat is aan de douane aan te bieden, doch in dat geval gebruik moet maken van de diensten van een zelfstandig expediteur of van een expediteur in loondienst, kan evenmin een

maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking opleveren, aangezien de overige wijzen waarop de aangifte kan worden gedaan, hem een daadwerkelijke en redelijke keuzemogelijkheid bieden, waardoor hij, zo hij dit in zijn belang acht, aan de verplichte inschakeling van een beroepsexpediteur kan ontkomen.

15 In de tweede plaats betoogt de Commissie evenwel, dat het eveneens een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is dat andere declaranten dan de eigenaar zelf, die geen expediteur zijn, enkel in eigen naam en niet als gevolmachtigde van de eigenaar aangifte kunnen doen en bijgevolg persoonlijk en eventueel tezamen met de eigenaar hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de rechten en boetes, zulks terwijl de persoonlijke aansprakelijkheid van de zelfstandige expediteurs slechts subsidiair is en beperkt tot betaling van de aanvullende rechten (artikel 41 Testo Unico) en voorts de expediteurs in loondienst handelen onder verantwoordelijkheid van de door hen vertegenwoordigde eigenaar van het goed. De Commissie lijkt te willen zeggen dat derden die namens de eigenaar van het goed de douaneformaliteiten vervullen, in diens naam, voor diens rekening en zonder eigen aansprakelijkheid jegens de douaneautoriteiten moeten kunnen handelen, indien zij binnen de grenzen van hun volmacht blijven. Iedere bijkomende verplichting zou een te grote belemmering van het vrije verkeer van goederen opleveren.

16 Nog afgezien van de omstandigheid dat dit aspect van de Italiaanse wettelijke regeling in het met redenen omklede advies en in het verzoekschrift niet, althans niet expliciet ter sprake is gebracht, kan het verschil, door een nationale overheid gemaakt tussen de aansprakelijkheidsregeling voor de beoefenaren van een gereglementeerd beroep waarvoor eisen van vakbekwaamheid worden gesteld, en de regeling welke geldt voor declaranten die niet aan die voorwaarden voldoen, niet worden beschouwd als een regeling die verder gaat dan hetgeen een regering gerechtvaardigd kan achten ter verzekering van een juiste nakoming van de verplichtingen op het gebied van de douaneaangifte. Bovendien heeft de Commissie niet aangegeven hoe dit verschil ook maar potentieel een belemmering van het vrije verkeer van goederen kan vormen.

17 Tenslotte betoogt de Commissie dat de bij artikel 47, vierde alinea, Testo Unico aan de douane-expediteur opgelegde principiële verplichting om woonachtig te zijn binnen een gemeente in het „district waarvoor hij is aan-

gesteld", hem tot „een aansprakelijke persoon of een vertegenwoordiger op het grondgebied van de invoerende Lid-Staat" maakt, terwijl het verplicht stellen van een dergelijke vertegenwoordiger bij artikel 2, lid 3, sub g, van richtlijn nr. 70/50 van 22 december 1969 (PB L 13 van 1970, blz. 29) uitdrukkelijk is aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

18 Dit betoog houdt geen stand. Het is niet nodig om de betrokken bepaling van richtlijn nr. 70/50 uit te leggen of te onderzoeken of zij metterdaad betrekking heeft op een woonplaatsvereiste dat door de nationale wettelijke regeling wordt gesteld aan personen die beroepsmatig voor rekening van derden douaneformaliteiten vervullen: veeleer volstaat het, vast te stellen dat dit aspect eventueel enkel in aanmerking ware te nemen indien vaststond, zoals de Commissie beweert, dat importeurs en exporteurs geen andere keus hadden dan een beroepsexpediteur in te schakelen. Het onderzoek van de betrokken bepalingen van de Testo Unico toont echter aan, dat zij, ook al zijn zij niet volledig vrij in de keuze van de derde door wie zij zich bij het doen van de douaneaangifte willen laten vertegenwoordigen, toch over een redelijke keuzevrijheid beschikken, die voldoende is om het middel ontleend aan het bestaan van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, te doen falen.

19 Uit het voorgaande volgt dat de middelen van de Commissie, ontleend aan de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag, niet kunnen worden aanvaard.

C — Schending van artikel 52 EEG-Verdrag

20 De Commissie is van oordeel dat het hierboven aangehaalde artikel 48, sub a, Testo Unico inbreuk maakt op artikel 52 EEG-Verdrag, volgens hetwelk de vrijheid van vestiging de toegang omvat tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.

21 De Italiaanse regering betwist deze opvatting en betoogt dat het in artikel 48 genoemde vereiste van wederkerigheid, noodzakelijkerwijs enkel geldt voor de onderdanen van derde landen en beslist niet voor die van de andere Lid-Staten. Het rechtsbeginsel dat de lex specialis — in casu artikel 52 EEG-Verdrag — voorrang heeft boven de lex generalis — in casu artikel 48 Testo

Unico —, zou op dit punt geen ruimte laten voor twijfel. Het zou duidelijk zijn dat in de betrekkingen tussen Lid-Staten thans op het gebied van de dienstverrichting geen voorwaarde van reciprociteit kan worden gesteld, en bij de betrokken deelnemers aan het economisch verkeer zou daarover geen enkele onzekerheid heersen. De Commissie zou trouwens hebben erkend dat de wijze waarop artikel 48, sub a, Testo Unico in Italië wordt toegepast, in overeenstemming is met het Verdrag. De Italiaanse regering voegt hieraan toe „dat bovendien in haar antwoord op het met redenen omklede advies is verklaard, dat zij niettemin voornemens is de wettelijke regeling dienovereenkomstig te verduidelijken."

22 De opvatting van de Italiaanse regering kan niet worden aanvaard. Te bedenken valt dat, al moge de objectieve rechtstoestand terzake duidelijk zijn, in die zin dat artikel 52 EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk is in de Italiaanse rechtsorde, niettemin — zoals het Hof heeft verklaard in zijn arrest van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Franse Republiek, Jurispr. 1974, blz. 359) — de handhaving in de wettelijke regeling van een Lid-Staat van een bepaling die in strijd is met het Verdrag, aanleiding geeft tot een onduidelijke feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid worden gelaten over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen. Het ongewijzigd laten van de betrokken bepaling belemmert derhalve de vrijheid van vestiging. De Italiaanse regering heeft de noodzaak om aan deze onduidelijkheid een eind te maken, trouwens erkend door zich in haar brief van 24 april 1978, in antwoord op het met redenen omklede advies, te verplichten „zo snel mogelijk een wettelijke bepaling te doen vaststellen om de noodzakelijke verduidelijkingen aan te brengen", maar tot nog toe heeft zij aan deze toezegging geen gevolg gegeven.

23 Op grond van het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door de tekst van artikel 48, sub a, Testo Unico ongewijzigd te handhaven, zonder voor wat het vereiste van wederkerigheid betreft, een uitzondering te maken ten gunste van de onderdanen van de andere Lid-Staten, de krachtens artikel 52 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, doch dat het beroep voor het overige dient te worden verworpen.

Kosten

24 Ingevolge artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten compenseren, indien partijen op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie en de Italiaanse Republiek ieder op een punt in het ongelijk zijn gesteld, worden de kosten gecompenseerd.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verklaart:

1. **Door de tekst van artikel 48, sub a, van de Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale, goedgekeurd bij decreet van de President van de Republiek nr. 43 van 23 januari 1973, ongewijzigd te handhaven, zonder voor wat het vereiste van wederkerigheid betreft, een uitzondering te maken voor de onderdanen van de andere Lid-Staten, is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 52 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. **Het beroep wordt voor het overige verworpen.**

3. **De kosten worden gecompenseerd.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 oktober 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher