DOMSTOLENS DOM
av den 25 oktober 1979 *

Mål 159/78

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Alberto Prozzillo, i egenskap av ombud, och med delgivningsadress i Luxemburg hos juridiske rådgivaren Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sökande,

mot

Italien, företrätt av ambassadör Adolfo Maresca, biträdd av Arturo Marzano, Avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg hos den italienska ambassaden, 5 rue Marie Adelaide,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Italien, genom att införa restriktioner avseende ombudskap i tullärenden och genom att fastställa diskriminerande regler för yrket som tullombud, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 30, 34 och 52 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena A. O'Keeffe och A. Touffait samt domarna J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart och G. Bosco,

generaladvokat: J.-P. Warner,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: italienska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom ansökan av den 17 juli 1978 har kommissionen i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget väckt talan vid domstolen för att få fastställt att Italien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 30, 34 och 52 i EEG-fördraget

"– genom att fastställa villkor för beviljande av auktorisation som tullombud som är diskriminerande på grundval av nationalitet,

– genom att inte tillåta att en varuägare låter sig företrädas i tullärenden av vilken annan person som helst, som har fått fullmakt att handla i hans namn och för hans räkning, utan endast av ett tullombud."

2 Det framgår både av den skrivelse som kommissionen skickade den 16 december 1976 till den italienska regeringen och dess motiverade yttrande av den 25 januari 1978, att kommissionens klagomål rör artiklarna 40, 43, 44, 47 och 48 a i Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (konsoliderade tullagen), nedan kallad Testo unico, som godkändes genom dekret nr 43 av den 23 januari 1973, utfärdat av republikens president, (Supplemento ordinario alla Gazetta Ufficiale della Repubblica italiana, nr 80 av den 28 mars 1973).

Enligt kommissionen hindrar artiklarna 40, 43, 44 och 47 i Testo unico, som handlar om ombudskap för varuägare i samband med tulldeklaration, ägaren till importerade eller exporterade varor från att fritt välja en företrädare som sköter tullhandlingar i hans namn och för hans räkning, och tvingar honom att anlita ett tullombud. Detta leder till omkostnader som fördyrar importen och exporten. Bestämmelserna utgör därför direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt ett hinder för handeln mellan medlemsstaterna och därigenom en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i strid med artiklarna 30 och 34 i fördraget.

När det gäller artikel 43 a i Testo unico, enligt vilken auktorisation som tullombud, bortsett från övriga villkor, bara beviljas italienska medborgare eller medborgare i främmande stater som på detta område ger italienska medborgare samma rättighet, har kommissionen anfört att denna bestämmelse, i den mån den berör medborgare i andra medlemsstater, är oförenlig med artikel 52 i fördraget rörande fri etableringsrätt.

3 Enligt den italienska regeringen beror dessa klagomål på en missuppfattning från kommissionens sida av de berörda bestämmelserna så som de tolkas och tillämpas av de italienska myndigheterna. Kommissionen har i synnerhet underlåtit att bedöma det italienska tulldeklarationssystemet i dess helhet och kritiken tar inte hänsyn till andra bestämmelser, särskilt artiklarna 56 och 57 i Testo unico, som kompletterar de kritiserade bestämmelserna och tillsammans med dessa bildar en helhet. Om dessa bestämmelser analyseras i sin helhet kommer det att framgå att klagomålet mot det italienska tulldeklarationssystemet saknar grund.

A – Redogörelse för det italienska tulldeklarationssystemet

4 Med hänsyn till ovanstående argument är det nödvändigt att företa en genomgång av den italienska lagstiftningen på området i fråga innan beslut fattas om kommissionens klagomål.

5 De bestämmelser som skall beaktas ingår i avdelning II i Testo unico. Denna avdelning omfattar tre kapitel, det första om "tullplikt", det andra, som innefattar de omtvistade bestämmelserna, om "ombudskap för varuägare" vid uppfyllandet av dessa skyldigheter på tullområdet, medan det tredje har rubriken "Förfaranden för fastställande" och bl.a. innefattar artiklarna 56 och 57. Den grundläggande bestämmelsen är artikel 56.1 enligt vilken "varje tulltransaktion måste föregås av en deklaration av ägaren till varan i den form som föreskrivs i artikel 57". De övriga bestämmelserna, vars räckvidd är omtvistad, rör frågan om vem som får göra denna deklaration om den inte görs av ägaren själv. Det är alltså två grupper av bestämmelser som härvid måste beaktas, dels artiklarna 40, 43, 44 och 47 i Testo unico, dels artikel 56.2 i samma lag.

I artikel 40.1 och 40.2 fastställs följande:

"Närhelst tullbestämmelserna ålägger varuägaren att avge deklaration, utföra vissa bestämda handlingar, iaktta särskilda regler eller förpliktelser, eller tillerkänner honom vissa bestämda rättigheter får ägaren handla genom ombud.

Fullmakt att handla som ombud vid tulltransaktioner får uteslutande ges tullombud som är införda i det yrkesregister som upprättades genom lag nr 1612 av den 22 december 1960, om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 43."

I artikel 43.1 fastställs följande:

"Fullmakt att företräda varuägaren i tullärenden får även ges ett tullombud som inte är infört i yrkesregistret, under förutsättning att personen i fråga är anställd av ägaren".

Enligt artikel 44 skall namnen på sådana anställda tullombud, till skillnad från de självständiga tullombud som avses i artikel 40.2, föras in i en särskild förteckning som skall upprättas av tullombudens lokala avdelning, och anställda tullombud får bara agera i tullärenden inom ramen för den fullmakt som de har fått av varuägaren och på dennes ansvar.

Enligt artikel 47 krävs för yrkesbeteckningen tullombud en auktorisation som utfärdas av finansministern. Tullombuden har bara rätt att fullgöra tullformaliteter vid tullkontor inom ett bestämt tulldistrikt, vilket anges i auktorisationen, och skall om det inte föreligger skäl som motiverar ett undantag vara bosatta i en kommun inom det distrikt där de är auktoriserade att verka.

I artikel 56.2 fastställs att "som varuägare anses den som uppvisar varorna för tullen eller som förfogar över varorna vid tidpunkten för deras införsel till eller utförsel från tullområdet". Tullmyndigheterna har under alla omständigheter rätt att för tillämpningen av den aktuella lagen kontrollera vem som är ägare till den vara som är föremål för tullförfarandet.

I artikel 57 anges vilka uppgifter tulldeklarationen skall innehålla, särskilt "deklarantens och, i förekommande fall, den av honom företrädda varuägarens förnamn, efternamn och adress".

I artikel 48 a, som påstås strida mot artikel 52 i fördraget, fastställs slutligen att "auktorisation som tullombud utfärdas till fysiska personer som

a) är italienska medborgare eller medborgare i en främmande stat som på detta område ger italienska medborgare motsvarande rättighet".

B – Den påstådda överträdelsen av förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner (artiklarna 30 och 34 i fördraget)

6 Trots att det inte uttryckligen sägs i det motiverade yttrandet eller i ansökan framgår det av deras ordalydelse och hänvisningen till artiklarna 30 och 34

i fördraget att kommissionens klagomål rör de närmare bestämmelserna för uppfyllandet av tullformaliteter vid gränserna i samband med handel inom gemenskapen. Tullformaliteter vid gemenskapens yttre gränser rörande varor som kommer från eller är avsedda för tredje land omfattas inte av detta mål.

7 När det gäller handeln inom gemenskapen måste det understrykas att, eftersom alla import- och exporttullar och alla avgifter med motsvarande verkan, liksom alla kvantitativa restriktioner för import och export och åtgärder med motsvarande verkan, enligt avdelning I i fördraget skulle vara avskaffade senast före utgången av övergångstiden, har egentliga tullkontroller när det gäller denna handel inte längre något berättigande. Gränskontroller är fortsättningsvis bara motiverade i den utsträckning de är nödvändiga antingen för att genomföra de undantag från den fria rörligheten som avses i artikel 36 i fördraget, för uttag av interna avgifter enligt artikel 95 i fördraget, i fall där det är berättigat att jämställa gränsöverskridandet med den situation som i fråga om inhemska varor föranleder uttag av avgiften, för kontroller av transitvaror, eller slutligen när de är oundgängliga för att få någorlunda fullständig och korrekt kännedom om varurörelser inom gemenskapen. Det är emellertid nödvändigt att lätta på dessa kvarvarande kontroller så mycket som möjligt, så att varuhandeln mellan medlemsstaterna sker på villkor som ligger så nära villkoren på en inhemsk marknad som möjligt.

8 Det är mot bakgrund av dessa principer, som styr den fria rörligheten för varor, grunden för den gemensamma marknaden, som kommissionens klagomål måste prövas, samtidigt som det emellertid är nödvändigt att ta hänsyn dels till medlemsstaternas behörighet när det gäller de egna tullagarna, såvida dessa inte har harmoniserats eller ersatts av gemenskapsbestämmelser, dels till skillnader som beror på dessa lagars särdrag, under förutsättning att dessa inte i onödan hindrar den fria rörligheten för varor genom att ställa krav som inte är nödvändiga för att uppnå det mål som önskas, vilket i föreliggande fall är att se till att kvarvarande kontroller och handlingar genomförs korrekt.

9 I detta sammanhang förtjänar att påpekas att kommissionen den 19 januari 1979 för att förverkliga detta mål lade fram ett förslag till förordning "om villkoren för att en person skall få avge tulldeklaration" (EGT nr C 29, s. 3), som skall träda i kraft den 1 januari 1980 och vars artikel 3 syftar till att få medlemsstaterna att anta den ordning när det gäller tulldeklarationer som kommissionen klandrar den italienska regeringen för att inte ha infört i sin lagstiftning.

10 Kommissionen har framfört följande tre klagomål:

a) För det första har kommissionen kritiserat lagstiftningen i fråga för att den i onödan tvingar näringsidkarna att anlita auktoriserade tullombud för att uppfylla tullformaliteter som enligt kommissionens uppfattning skulle kunna uppfyllas av vilken person som helst som utses av ägaren och som handlar i dennes namn och för dennes räkning. Denna skyldighet leder till onödiga omkostnader som utgör ett hinder för handeln.

b) För det andra har kommissionen gjort gällande att även om artikel 56 i Testo unico skulle tolkas så, att det är tillåtet för varuägaren att utse andra personer än auktoriserade eller anställda ombud för att avge deklaration, så kan dessa mellanhänder inte handla i ägarens namn och för dennes räkning utan endast i eget namn och på eget ansvar, vilket gör den lösningen opraktisk.

c) Kommissionen har slutligen bedömt att artikel 47.4, genom att kräva att tullombudet skall vara bosatt i en kommun som ligger inom det distrikt där han är auktoriserad att verka, ger tullombudet ställning som ansvarig person eller representant på den importerande medlemsstatens territorium och att krav på en sådan representant uttryckligen betecknas som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i artikel 2.3 g i direktiv 70/50/EEG av den 22 december 1969 (EGT 1970, nr L 13, s. 29, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

11 Genomgången av reglerna om tulldeklaration så som de framgår av de sammantagna bestämmelserna i artiklarna 40, 43, 44, 47 och 56 i Testo unico visar att kommissionen har rätt i sitt konstaterande att de inte tillåter att varuägaren "låter sig företrädas i tullärenden av vilken person som helst som han har givit fullmakt att handla i sitt namn och för sin räkning". Påståendet att ägaren bara får företrädas av ett tullombud tar däremot inte tillräcklig hänsyn till de berörda bestämmelsernas verkliga innebörd om formuleringen "bara får låta sig företrädas" tolkas så, att varuägaren, för det fall att han inte själv avger tulldeklaration, bara får låta sig företrädas av ett tullombud vid fullgörandet av denna formalitet.

12 I artikel 56.2 fastställs nämligen att, med hänsyn till deklarationen, "den anses som varuägare som uppvisar varorna för tullen eller som förfogar över varorna vid tidpunkten för deras införsel till eller utförsel från tullområdet...". Den italienska regeringen har både under målets administrativa

behandling och under det skriftliga och muntliga förfarandet inför domstolen bestämt hävdat att denna bestämmelse skall tolkas så – och att den i praktiken tillämpas så av de behöriga italienska myndigheterna, vilket kommissionen inte ifrågasatt – att en varuägare, som inte själv avger deklaration, förutom att anlita ett självständigt eller anställt tullombud, kan uppdra åt vem som helst, t.ex. transportören eller den som lagrar varorna, att avge deklaration, under förutsättning att personen i fråga uppvisar varorna för tullen eller förfogar över dem vid tidpunkten för deras införsel till eller utförsel från tullområdet. Regeringen uppgav också att den sista meningen i artikel 56, enligt vilken "tullmyndigheterna under alla omständigheter har rätt att för tillämpningen av denna lag kontrollera vem som är ägare till den vara som är föremål för tullförfarandet", inte innebär att myndigheterna kan vägra att ta emot en deklaration från någon annan än ägaren, om denna person uppvisar eller förfogar över varorna, utan syftar till att göra det möjligt för myndigheterna att låta ägaren och deklaranten vara solidariskt ansvariga för tullar och böter, så som fastställs i artikel 38 i Testo unico.

13 Den italienska regeringen har också framhållit att det administrativa förfarandet emellertid tenderar att omfatta en mer ingående granskning av deklarationen när den har avgivits av ägaren eller med honom likställd person, än när den har avgivits av ett auktoriserat tullombud, oavsett om denne är självständig eller anställd, på grund av de yrkesmässiga kvalifikationer som krävs av sådana ombud.

14 Med beaktande av dessa förklaringar finner domstolen att tolkningen av bestämmelserna i fråga är förenlig med deras lydelse. Härav följer att varuägaren har flera möjligheter när det gäller att låta avge deklaration genom tredje man och inte, vilket kommissionen har hävdat, är tvingad att anlita ett tullombud. Den omständigheten att denna möjlighet till ombudskap upprätthålls genom en rättslig fiktion i artikel 56.2 i Testo unico, enligt vilken den som uppvisar varorna eller avger deklaration i egenskap av innehavare av varorna likställs med ägaren, eller genom det rättsliga begreppet "indirekt ombudskap" – vilket innebär att deklaranten handlar för ägarens räkning, men i eget namn och samtidigt är solidariskt ansvarig med ägaren, och inte genom en fullmakt från ägaren – kan inte betraktas som avgörande vid fastställandet av om de berörda kraven utgör en kvantitativ restriktion. Den omständigheten att ägaren inte får låta sig företrädas av ett ombud som varken förfogar över varorna eller är i stånd att uppvisa dem för tullmyndigheterna utan i ett sådant fall måste anlita ett självständigt eller anställt tullombud kan heller inte utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion, eftersom de andra deklarationssätten ger

ägaren en verklig och rimlig valmöjlighet som tillåter honom att, om han anser att det ligger i hans intresse, undgå kravet att anlita ett auktoriserat tullombud.

15 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att det också utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion att andra deklaranter än ägaren själv, om dessa inte är tullombud, endast får deklarera i eget namn och inte som ombud för ägaren och därför ansvarar personligen och i förekommande fall solidariskt med varuägaren för betalning av tullar och böter, medan å ena sidan det personliga ansvaret för ett självständigt tullombud endast är subsidiärt och begränsat till betalning av tilläggstullar (artikel 41 i Testo unico) och å andra sidan ett anställt tullombud handlar på den av honom företrädda varuägarens ansvar. Det tycks vara kommissionens uppfattning att den tredje man som varuägaren låter sig företrädas av vid uppfyllandet av tullformaliteterna skall kunna handla i den senares namn och för dennes räkning utan att själv vara ansvarig gentemot myndigheterna, under förutsättning att han inte överskrider gränserna för sin fullmakt. Varje skyldighet utöver detta utgör ett alltför stort hinder för de fria varurörelserna.

16 Bortsett från att denna aspekt av den italienska lagstiftningen inte har övervägts i det motiverade yttrandet eller i talan, åtminstone inte uttryckligen, kan den åtskillnad som nationella myndigheter gör mellan ansvarsregler för medlemmar av en reglerad yrkeskår som är underställd krav på särskilda kvalifikationer och ansvarsregler för ombud som inte uppfyller dessa villkor inte anses gå utöver vad en regering kan betrakta som berättigat för att säkerställa att skyldigheterna i samband med tulldeklaration fullgörs på ett korrekt sätt. Dessutom har kommissionen inte visat på vilket sätt denna skillnad, ens potentiellt, skulle kunna utgöra ett hinder mot den fria rörligheten för varor.

17 Kommissionen har slutligen gjort gällande att den principiella skyldigheten enligt artikel 47.4 i Testo unico för tullombudet att vara bosatt i en kommun "som ligger inom det distrikt där han är auktoriserad att verka" ger honom "ställning som ansvarig person eller representant inom den importerande medlemsstatens territorium", och att krav på en sådan representant uttryckligen betecknas som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i artikel 2.3 g i direktiv nr 70/50 av den 22 december 1969.

18 Detta argument kan inte godtas. Det är inte nödvändigt att tolka bestämmelsen i direktiv 70/50 och ta ställning till om den verkligen avser en genom

den nationella lagstiftningen ålagd bosättningsskyldighet för att auktoriserade tullombud skall få fullgöra tullformaliteter för annans räkning. Det är tillräckligt att konstatera att det enda fall där denna omständighet möjligen skall tas i beaktande är om det fastställs att importörer eller exportörer inte har något annat val än att vända sig till ett auktoriserat tullombud, som kommissionen hävdat. Prövningen av de ifrågavarande bestämmelserna i Testo unico visar emellertid att näringsidkarna, även om de inte har fullständig frihet i valet av den tredje man som de vill skall avge tulldeklaration i deras ställe, ändå har en så rimlig och tillräcklig valfrihet att klagomålet om att det är fråga om en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion inte kan godtas.

19 Det följer av det föregående att kommissionens klagomål på grundval av artiklarna 30 och 34 i EEG-fördraget saknar grund.

C – Överträdelsen av artikel 52 i fördraget

20 Kommissionen anser att den tidigare nämnda artikel 48 a i Testo unico strider mot artikel 52 i fördraget, enligt vilken etableringsrätten innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för de egna medborgarna.

21 Den italienska regeringen har invänt mot denna synpunkt och gjort gällande att villkoret om ömsesidighet i artikel 48 med nödvändighet endast avser medborgare i tredje land och definitivt inte medborgare i andra medlemsstater. Den rättsliga principen att en speciallag – i detta fall artikel 52 i fördraget – äger företräde framför en bestämmelse av allmännare karaktär – i detta fall artikel 48 i Testo unico – utesluter varje tvivel i detta avseende. Det är enligt regeringen uppenbart att inget ömsesidighetsvillkor för närvarande kan gälla när det gäller tillhandahållandet av tjänster mellan medlemsstaterna, och de berörda näringsidkarna kan inte ha hyst någon osäkerhet om detta.

Kommissionen skulle för övrigt ha medgivit att den tillämpning som görs i Italien av artikel 48 a i Testo unico är förenlig med fördraget. Den italienska regeringen tillägger att "det har vidare slagits fast i svaret på det motiverade yttrandet att man icke desto mindre skall ombesörja att lagstiftningen förtydligas på denna punkt".

22 Den italienska regeringens synpunkt kan inte godtas. Det är nödvändigt att ta hänsyn till det faktum att, även om den objektiva situationen på det här området är klar i den bemärkelsen att artikel 52 i fördraget är direkt tillämplig i den italienska rättsordningen, ger bibehållandet i en medlemsstats lagstiftning av en bestämmelse som är oförenlig med fördraget upphov till oklarheter genom att för de berörda rättssubjekten bevara en osäkerhet när det gäller deras möjligheter att åberopa gemenskapsrätten, vilket domstolen erkände i sin dom av den 4 april 1974 i målet 167/73 Kommissionen mot Frankrike (Rec. 1974, s. 359). Om bestämmelsen i fråga bibehålls oförändrad utgör detta därför ett hinder för etableringsfriheten. Den italienska regeringen har för övrigt erkänt nödvändigheten av att undanröja denna oklarhet genom att i sitt brev av den 24 april 1978 som svar på det motiverade yttrandet åta sig att ombesörja "att lagstiftningsåtgärder med nödvändiga förtydliganden vidtas så snart som möjligt". Den italienska regeringen har dock ännu inte fullgjort detta åtagande.

23 Det följer av det föregående att det måste slås fast att Italien, genom att behålla formuleringarna i artikel 48 a i Testo unico oförändrade utan att göra undantag från villkoret om ömsesidighet för medborgare i andra medlemsstater, har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som åligger denna stat enligt artikel 52 i EEG-fördraget, men att talan i övrigt skall ogillas.

Rättegångskostnader

24 I enlighet med artikel 69.3 i rättegångsreglerna kan domstolen besluta att vardera parten skall bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom både kommissionen och Italien har tappat målet på en punkt skall vardera parten bära sin kostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

1) **Genom att behålla formuleringarna i artikel 48 a i Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, som godkändes genom dekret nr**

43 av den 23 januari 1973, utfärdat av republikens president, oförändrade utan att göra undantag från villkoret om ömsesidighet för medborgare i andra medlemsstater, har Italien underlåtit att uppfylla de skyldigheter som åligger denna stat enligt artikel 52 i EEG-fördraget.

2) **Sökandens talan i övrigt ogillas.**

3) **Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 oktober 1979.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande