

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

25 октомври 1979 година *

По дело 159/78

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н Alberto Prozzillo, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург - кантората на г-н Mario Cervino, Jean Monnet Building, Kirchberg,

ищец,

срещу

Италианската република, за която се явява г-н Adolfo Maresca, посланик, подпомаган от г-н Arturo Marzano, държавен адвокат, със съдебен адрес в Люксембург – Италианското посолство, 5 Rue Marie Adelaide,

ответник,

с предмет иск за установяване неизпълнение на задълженията от Италианската република по членове 30, 34 и 52 от Договора за ЕИО, с налагането на ограничения на представителството за митнически цели и регулирането на професията „митнически агент” по дискриминационен начин,

СЪДЪТ,

в състав: г-н Н. Kutscher, председател на състав, г-н А. O'Keeffe и г-н А. Touffait, председатели на състав, г-н J. Mertens de Wilmars, г-н P. Pescatore, г-н Mackenzie Stuart, г-н G. Bosco, съдии,

генерален адвокат: г-н J.-P. Warner,

секретар: г-н А. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба от 17 юли 1978 г. Комисията е предявила иск по член 169 от Договора за ЕИО за установяване, че Италианската република,

„- като не е позволила собственикът на стоки да бъде представляван пред митницата от всяко лице, което той е упълномощил да действа от негово име и за негова сметка, а единствено от митнически агент;

* Език на производство то: италиански.

- като е регламентирала по дискриминационен начин на основата на националност условията за предоставяне на разрешително за извършване на дейността на митнически агент”;

не е изпълнила задълженията си по членове 30, 34 и 52 от Договора за ЕИО.

2. От писмото, изпратено на 16 декември 1976 г. от Комисията до италианското правителство, и от мотивираното становище, изготвено на 25 януари 1978 г., става ясно, че жалбите на Комисията се отнасят до членове 40, 43, 44, 47 и 48, буква а) от Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Консолидиран текст на законодателните разпоредби по данъчните въпроси, оттук нататък наричан „Кодекс”), одобрен с Постановление № 43 на Президента на Републиката от 23 януари 1973 г. (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, № 80 от 28 март 1973 г.).

Според Комисията, членове 40, 43, 44 и 47 от Кодекса относно представителството на собствениците на стоки за целите на данъчните декларации, не позволяват на собственик на вносни и износни стоки да избере свободно представител, който да се занимава с митническите въпроси от негово име и за негова сметка и го принуждават да търси услугите на митнически агент. Тези услуги включват разходи, които оскъпяват вноса и износа. В резултат на това тези разпоредби представляват пречка, пряко или косвено, действително или евентуално, пред вътрешната търговия в Общността, и поради това – мярка, имаща равностоен ефект на количествено ограничение, в противоречие на членове 30 и 34 от Договора.

По отношение на член 48, буква а) от Кодекса, който предвижда наред с другите условия, че разрешително за извършване на дейност като митнически агент може да бъде издавано само на италиански граждани или на граждани на чужди държави, които предоставят равно третиране на италианските граждани по въпроса, Комисията изразява становище, че тази разпоредба, доколкото тя се прилага към граждани на други държави-членки, е несъвместима с член 52 от Договора относно свободата на установяване.

3. Правителството на Италианската република изразява становището, че тези жалби са в резултат на неразбиране от страна на Комисията на въпросните разпоредби по начина, по който те се тълкуват и прилагат от италианските власти. Комисията, по-специално, не е разгледала италианската система за митническо деклариране като цяло и нейната преценка не взема под внимание другите разпоредби, по-специално членове 56 и 57 от Кодекса, които допълват разпоредбите, оспорени от нея, и които представляват заедно с тях едно цяло. Тези разпоредби, разглеждани в цялост, разкриват, според италианското правителство, че жалбата срещу италианската система за митническо деклариране е неоснователна.

А – Резюме на италианската система за митническо деклариране

4. Като се вземат предвид тези аргументи, е необходимо преди да се постанови решение по исквете на Комисията, да се разгледа италианското законодателство по този въпрос.

5. Разпоредбите, които трябва да бъдат взети предвид, са част от част II на Кодекса. Тази част се състои от три глави, първата – за „отговорността за митнически задължения”, втората, съдържаща въпросните разпоредби, се отнася до „представителството на собствениците на стоки” по митнически сделки, и третата, която е озаглавена „Контролна процедура” („Procedura di accertamento”) и включва, *inter alia*, членове 56 и 57. Основната разпоредба е член 56, параграф 1, който гласи: „Всяка митническа сделка трябва да бъде предшествана от декларация от собственика на стоката във формата, предвидена в член 57”. Другите разпоредби, чийто обхват е поставен на обсъждане, се отнасят до това кой може да прави тази декларация, когато тя не е направена лично от собственика. В това отношение две групи разпоредби могат да бъдат взети предвид, от една страна, членове 40, 43, 44 и 47 от Кодекса и, от друга страна, член 56, параграф 2 от Кодекса.

Член 40, параграф 1 и 2 предвиждат, че:

„Когато митническите разпоредби изискват собственика на стоки да направи дадена декларация, да изпълни даден акт или да спази дадени правила или задължения, или когато с тях му се предоставят някакви права, той може да действа чрез агент.

Без да се накърняват разпоредбите на член 43, правомощието да се представлява лице по митнически сделки може да бъде предоставено само на митнически агент, чието име фигурира в професионалния регистър, установен със Закон № 1612 от 22 декември 1960 г.”.

Според член 43, параграф 1,

„Правомощието да представлява собственика на стоки по митнически сделки може също така да бъде предоставено на митнически агент, чието име не фигурира в професионалния регистър, ако той е служител на собственика”.

Член 44 изисква имената на такива упълномощени служители, за разлика от независимите представители, посочени в член 40, параграф 2, да бъдат включени в специален списък, съставен и поддържан в актуално състояние от компетентния местен комитет на професионалните представители и служителите с представителни правомощия да могат да извършват митнически операции само въз основа и в рамките на предоставените им от собственика на стоките правомощия, който остава отговорен за техните действия.

Член 47 предвижда, че митническите агенти трябва да бъдат лицензирани от министъра на финансите. Агентите могат да извършват митнически операции само по отношение на офиси в конкретния митнически район, посочен в разрешителното, и освен ако не е предвидено друго поради основателни причини, те трябва да имат местожителство в района, в който са назначени.

Член 56, параграф 2 гласи:

„За собственик на стоките се счита всеки, който ги представя за митническо освобождаване или ги владее в момента на влизането им на митническа територия или при напускането на тази територия. Това по никакъв начин не накърнява правото на митницата във всеки случай да провери за всичките цели на настоящия кодекс, самоличността на собственика на стоките, които са предмет на въпросната митническа сделка”.

Член 57 посочва, че митническата декларация трябва да съдържа, по-специално, „първото име, фамилията и адреса на декларатора, както и тези на собственика на стоките, който може да бъде представяван от него”.

На последно място, член 48, буква а), за който се твърди че нарушава член 52 от Договора, гласи:

„Разрешение за извършване на действия в качеството на митнически агент се предоставя на физически лица, които отговарят на следните изисквания:

а) те трябва да бъдат италиански граждани или граждани на чужда държава, която предоставя равно третиране по този въпрос на италианските граждани”.

Б – Твърдяно нарушение на забраната на мерки, имащи ефект, равностоен на количествени ограничения (членове 30 и 34 от Договора)

6. Въпреки че мотивираното становище и искът не посочват изрично, тяхната формулировка и позоваването на членове 30 и 34 от Договора показват, че твърденията на Комисията се отнасят до условията за спазване на митническите формалности на границите за вътрешна търговия за Общността. Митническите формалности, отнасящи се до стоки, идващи от, или предназначени за трети страни, не са предмет на спора.

7. По отношение на вътрешната търговия в Общността, тъй като всички вносни и износни мита и всички такси, имащи равностоен ефект, и всички количествени ограничения на вноса и износа, както и мерките, имащи равностоен ефект, е трябвало да бъдат отменени в изпълнение на дял I на Договора най-късно до края на преходния период, следва да се акцентира върху това, че същинският митнически контрол губи своята *raison d'etre* по отношение на такава търговия. Граничният контрол продължава да бъде основателен само дотолкова, доколкото той е необходим или за прилагане на изключенията от свободното движение, предвидени в член 36 от Договора, или за облагане с вътрешни данъци по смисъла на член 95 от Договора, когато пресичането на границата може да бъде законно приравнено до положение, което по отношение на местните стоки дава повод на облагане с данък; или за транзитен контрол; или, на последно място, когато той играе съществена роля с оглед да се получи достатъчно пълна и точна информация за движението на стоките в Общността. Независимо от това, този остатъчен контрол трябва да бъде намален до минимум, така че търговията между държавите-членки да се осъществява при условия, максимално близки до тези, преобладаващи на местния пазар.

8. Исканията на Комисията следва да бъдат разглеждани в светлината на упоменатите по-горе принципи, които регулират свободното движение на стоки

като основа на общия пазар, въпреки че също така трябва да бъдат взети под внимание правомощията на държавите-членки по отношение на техните митнически закони, доколкото те все още не са хармонизирани или заменени с разпоредби на Общността, както и трябва да бъдат взети предвид и различията, произтичащи от особеностите на тези закони, при условие че те не създават ненужни пречки пред свободното движение на стоки чрез въвеждане на изисквания, които не са необходими за постигането на целта, която с оглед на настоящото дело е правилното прилагане на остатъчния контрол или операции.

9. В това отношение е редно да се отбележи, че с оглед постигането на тази цел, Комисията е внесла на 19 януари 1979 г. в Съвета проект на регламент, „определящ условията, при които на лицата може да бъде разрешено да подават митнически декларации” (ОВ, С 29, стр. 3), който е предвидено да влезе в сила на 1 януари 1980 г., като член 3 от него има за цел да принуди държавите-членки да приемат правила по отношение на данъчните декларации, които, според жалбата на Комисията, италианското правителство не е включило в своето законодателство.

10. Комисията представя три основания на своята жалба:

а) Първо, тя се твърди, че въпросното законодателство ненужно задължава търговците да се обръщат към лицензирани митнически агенти за извършване на митническите формалности, докато според нея би следвало такива формалности да могат да бъдат извършвани от всеки, упълномощен от собственика да действа от негово име и за негова сметка. Това изискване ненужно завишава разходите и представлява пречка пред търговията.

б) Второ, тя твърди, че дори член 56, параграф 2 от Кодекса да бъде тълкуван като позволяващ на собственика на стоките да упълномощи лица, които не са професионални агенти или служители, да подадат декларацията вместо него, такива лица не биха могли да действат от негово име и за негова сметка, а само от свое име и за своя сметка, което означава, че това решение едва ли има практическа стойност.

в) На последно място, тя изразява становището, че като задължава митническия агент да бъде с местожителство в общината на района, в който той има право да извършва своята дейност, член 47, параграф 4 му придава статут на агент или представител на територията на държава-членка вносител, докато изискването на такъв представител е изрично определено от член 2, параграф 3, буква ж) от Директива (ЕИО) № 70/50/ от 22 декември 1969 г. (ОВ 1970 г., L 13, стр. 29) като мярка, имаща равностоен ефект на количествено ограничение.

11. Разглеждането на правилата, отнасящи се до митническите декларации, регламентирани с всички разпоредби, съдържащи се в членове 40, 43, 44, 47 и 56 от Кодекса показва, че Комисията е права, като твърди, че те не позволяват на собственика на стоките „да бъде представляван от всяко лице по негов избор, което той е упълномощил да действа от негово име и за своя сметка”, но от друга страна твърдението, че собственикът може да бъде представляван само от митнически агент, не отчита в пълна степен обхвата на въпросните разпоредби, ако думите „да бъде представляван само” се тълкуват като означаващи, че ако

собственикът на стоките не подаде митническата декларация лично, той може да възложи единствено на митнически агент да извърши тази формалност вместо него.

12. По отношение на декларацията, която трябва да бъде подадена, член 56, параграф 2 предвижда, че „за собственик на стоките се счита всеки, който ги представя за митническо освобождаване или ги владее в момента на влизането им на митническа територия, или при напускането на тази територия...”. Както по време на административния стадий на производството, така и по време на писмената и устната фаза пред Съда, италианското правителство формално е заявило, без това да бъде оспорено от страна на Комисията, че тази разпоредба следва да бъде тълкувана и на практика се прилага от компетентните италиански органи като означаваща, че собственикът на стоките, който не подава декларацията лично, освен възможността да прибегне до независим агент или да упълномощи свой служител, може да упълномощи всекиго да подаде декларацията, при условие че това лице представя стоките пред митницата или ги владее в момента на влизане или напускане на територията на митницата; това включва, *inter alia*, превозвача и тези, които съхраняват стоките на склад. То също така е посочило, че последното изречение от член 56, предвиждащо, че „това по никакъв начин не накърнява правото на митницата във всеки случай да провери за всичките цели на настоящия кодекс, самоличността на собственика на стоките, които са предмет на въпросната митническа сделка”, не означава, че властите могат да откажат да приемат декларация от лице, което не е собственик, което представя или владее стоките, но възнамерява да позволи на властите да направят собственика солидарно отговорен с декларатора за митата и наказанията, предвидени в член 38 от този кодекс.

13. Италианското правителство също така е посочило, че административната практика е да се проверява по-задълбочено декларация, направена от собственика или от този, който се разглежда като такъв, отколкото декларация, направена от професионален агент, независимо дали самостоятелно зает или нает поради квалификацията, изисквана от такива агенти.

14. След надлежно обмисляне на тези становища, Съдът установи, че тълкуването на въпросните разпоредби отговаря на тяхната формулировка. Следователно, за собственика на стоките съществуват няколко възможности за подаване на митническа декларация чрез трето лице, без да е необходимо, както твърди Комисията, той да се обръща към агент. Фактът, че тази възможност действа чрез правната фикция, съдържаща се в член 56, параграф 2 от Кодекса, и третира като собственик лицето, което представя стоките или подава декларацията в собствено качество на владеец, или чрез легалната дефиниция на „косвен агент”, в който случай деклараторът действа за сметка на собственика, но от свое име, и е солидарно отговорен със собственика, вместо да действа по пълномощие, предоставено му от собственика, не може да бъде разглеждано като решаващо при определянето дали въпросните изисквания са равностойни на количествено ограничение. Фактът, че собственикът не може да наеме агент, който нито владее стоките, нито е в положение да ги представи пред митницата, но в този случай собственикът трябва да се обърне към митнически агент - самостоятелно зает или служител, не може да съставлява

мярка, имаща ефект, равностоен на количествено ограничение, тъй като другите способности за подаване на митническа декларация му предоставят ефективни и основателни възможности за избор, който му позволява, ако той прецени, че това е в негов интерес, да избегне обръщането към професионален митнически агент.

15. На второ място Комисията твърди, че фактът, че когато деклараторите са лица, различни от собственик, не са митнически агенти, те могат да подават декларация само от свое име, а не като агенти на собственика, в резултат на което те са солидарно отговорни със собственика на стоките за митата и наказанията, докато, от една страна, личната отговорност на независимите превозвачи е само спомагателна и ограничена до плащането на допълнителни мита (член 41 от Кодекса) и собственикът на стоките е отговорен за действията на упълномощен от него служител, който го представлява, се приравнява на мярка, имаща ефект, равностоен на количествено ограничение. Според Комисията, трети страни, упълномощени от собственика да извършат митническите формалности, следва да могат да действат от негово име и за негова сметка, без това да води до лична отговорност по отношение на властите, при условие че те действат в рамките на своите пълномощия. Всяко допълнително задължение представлява прекомерна пречка пред свободното движение на стоки.

16. Независимо от факта, че този аспект на италианското законодателство не е разгледан в мотивираното становище или в жалбата, или най-малкото по изричен начин, невъзможно е да се разгледа разграничението, направено от националните власти, между правилата, регулиращи отговорността на членове на регулирана професия, към която се прилагат изисквания за професионална компетентност, и правилата, регулиращи отговорността на деклараторите, които не отговарят на тези изисквания, като надхвърлящи това, което едно правителство може да прецени като основателно в интерес на осигуряване спазването на изискванията на митническите декларации. Още повече, Комисията не е показала по какъв начин това разграничение е в състояние да представлява дори потенциално препятствие пред свободното движение на стоки.

17. На последно място Комисията твърди, че основното задължение, което член 47, параграф 4 налага на митническия агент, да има местожителство в община, „включена в района, в който те са назначени”, го прави „агент или представител на територията на държавата-членка вносител”, като в същото време член 2, параграф 3, буква ж) от Директива № 70/50 от 22 декември 1969 г. разглежда изискването на такъв представител като мярка имаща ефект, равностоен на количествено ограничение.

18. Този аргумент не може да бъде приет. Без да е необходимо да се тълкува въпросната разпоредба на Директива № 70/50 и да се прецени дали на практика тя включва изискването за местожителство, наложено от националния закон, в случаите, когато митническите агенти извършват митническите формалности за сметка на трети страни, е достатъчно да се посочи, че този фактор може би щеше да бъде взет под внимание, ако беше доказано, както Комисията твърди, че вносителите или износителите нямат възможност за друг избор освен да се

обърнат към професионални митнически агенти. Разглеждането на въпросните разпоредби в Кодекса показва, че макар и те да не разполагат с пълна свобода на избора на трети страни, които те могат да искат да назначат, търговците разполагат с разумни и достатъчни възможности за избор, така че не може да има оплакване, че е налице мярка, имаща ефект, равностоен на количествено ограничение.

19. От горното следва, че искът на Комисията на основание членове 30 и 34 от Договора за ЕИО не може да бъде уважен.

В – Нарушение на член 52 от Договора

20. Комисията счита, че член 48, буква а) от Кодекса нарушава член 52 от Договора, който предвижда, че свободата на установяване включва правото на достъп и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице при условията, определени от правото на държавата на установяване за нейните собствени граждани.

21. Италианското правителство оспорва това становище и твърди, че условието за реципрочност, упоменато в член 48, се отнася само до граждани на трети страни и категорично не се отнася до граждани на други държави-членки. Правният принцип, че специалният закон, в конкретния случай член 52 от Договора, отменя общия закон, в конкретния случай член 48 от Кодекса, е безспорен в това отношение. Очевидно е, че условие за реципрочност не може да бъде въвеждано по отношение на предоставянето на услуги в отношенията между държавите членки, което е безспорно от гледна точка на въпросните търговци.

Още повече, Комисията е признала, че начинът, по който Италия прилага член 48, буква а) от Кодекса, е съобразен с Договора. Италианското правителство добавя, че „в допълнение към това то е посочило в отговора на мотивираното становище, че независимо от това ще бъдат приети законодателни мерки, за да бъде изяснен въпросът по съответен начин”.

22. Становището на италианското правителство не може да бъде прието. Въпреки че е очевидно, че член 52 от Договора е пряко приложим в италианската правна система, независимо от това трябва да се вземе предвид фактът, че, както Съдът е установил в решението си от 4 април 1974 г. по дело *Commission\French Republic 167/73*, *Recueil 1974 г., стр. 359*, запазването на разпоредба, несъвместима с Договора, води до двусмислено състояние чрез поддържането по отношение на тези, към които въпросният закон се прилага, на състояние на несигурност по отношение на възможностите, с които те разполагат, за позоваване на правото на Общността. Запазването на въпросната разпоредба без изменение по такъв начин представлява препятствие пред свободата на установяване. Още повече, италианското правителство е признало необходимостта от прекратяването на тази несигурност, като се е ангажирало с писмото си от 24 април 1978 г. в отговор на мотивираното становище „да осигури, че ще се предприемат законодателни мерки във възможно най-кратък срок за изясняване на въпроса, както следва да бъде направено”, но все още не е изпълнило този ангажимент.

23. От упоменатите по-горе съображения следва, че трябва да се постанови решение, че като е запазила непроменена формулировката на член 48, буква а) от Кодекса без да се направи изключение по отношение на условието за реципрочност в полза на гражданите на другите държави-членки, Италианската република не е изпълнила задълженията си по член 52 от Договора за ЕИО, но другите искове трябва да бъдат отхвърлени.

По съдебните разноски

24. Съгласно член 69, параграф 3 от Процедурния правилник, когато всяка страна спечели по някои, и загуби по други от предявените основания, Съдът може да разпорежи всяка от страните да понесе своите съдебни разноски. Комисията и Италианската република са загубили по едно от предявените основания и разноските се компенсират.

По изложените съображения, Съдът:

1. Установява, че като е запазила непроменена формулировката на член 48, буква а) от Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, приет с Постановление № 43 на Президента на Републиката от 23 януари 1973 г., без да се направи изключение по отношение на условието за реципрочност, в полза на гражданите на другите държави-членки, Италианската република не е изпълнила задълженията си по член 52 от Договора за ЕИО;

2. Отхвърля останалите искове;

3. Разпорежда страните да понесат направените от тях съдебни разноски.

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 25 октомври 1979 година.

Подписи