

PRESUDA SUDA

25. listopada 1979.

„Carinsko zastupanje”

U predmetu C-159/78,

**Komisija Europskih zajednica** koju zastupa Alberto Prozzillo, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu kod Marija Cervina, pravnog savjetnika Komisije, zgrada Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

tužitelj,

protiv

**Talijanske Republike**, koju zastupa veleposlanik Adolfo Maresca, uz asistenciju Artura Marzana, državnog odvjetnika, s adresom izabranom za dostavu u sjedištu Veleposlanstva Italije, 5, rue Marie-Adelaide, Luxembourg,

tuženika,

povodom tužbe radi utvrđenja da, time što je zastupanje na carini podvrgnula ograničenjima, a zanimanje carinskog zastupnika uredila na diskriminirajući način, Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članaka 30., 34. i 52. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: H. Kutscher, predsjednik, A. O’Keeffe i A. Touffait, predsjednici vijeća, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, suci,

nezavisni odvjetnik: J.-P. Warner,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Zahtjevom od 17. srpnja 1978. Komisija je na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u pred Sudom podnijela tužbu radi utvrđenja da Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članaka 30., 34. i 52. Ugovora o EEZ-u,
  - „zato što ne dopušta da na carini vlasnika robe zastupa bilo koja osoba kojoj je on dao punomoć da djeluje u njegovo ime i za njegov račun, nego isključivo carinski zastupnik;
  - te propisujući za izdavanje dozvole carinskog zastupnika uvjete koji su diskriminirajući na temelju državljanstva.”
- 2 Iz pisma koje je Komisija uputila talijanskoj vladi 16. prosinca 1976., te i iz obrazloženog mišljenja od 25. siječnja 1978. proizlazi da se Komisijini prigovori odnose na članke 40., 43., 44., 47. i 48. točku (a) Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Carinski zakon) (u daljnjem tekstu: Carinski zakon), odobrenog Uredbom Predsjednika Republike br. 43 od 23. siječnja 1973. (Redovni dodatak Službenom listu Talijanske Republike br. 80 od 28. ožujka 1973.)

Prema Komisijinom mišljenju članci 40., 43., 44. i 47. Carinskog zakona, koji se odnose na zastupanje vlasnikâ robe za podnošenje carinske deklaracije, time što od vlasnika zahtijevaju da se za to obrati carinskom zastupniku, sprječavaju vlasnika robe koja se uvozi ili izvozi da slobodno odabere zastupnika koji će u njegovo ime i za njegov račun obaviti carinske postupke. Ta intervencija podrazumijeva troškove koji poskupljuju uvoz i izvoz. Iz toga proizlazi da te odredbe predstavljaju, izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, prepreku trgovini unutar Zajednice i stoga mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, nespojivu s člankom 30. i 34. Ugovora o EEZ-u.

Što se tiče članka 48. točke (a) Carinskog zakona, prema kojemu se dozvolava za carinskog zastupnika, uz ispunjavanje ostalih uvjeta, izdaje samo talijanskim državljanima i državljanima iz onih stranih država koje u tom području jednako postupaju prema talijanskim državljanima. Komisija smatra da je taj propis, u dijelu u kojem se odnosi na državljane drugih država članica, nespojiv s člankom 52. Ugovora o EEZ-u o slobodi poslovnog nastana.

- 3 Prema mišljenju vlade Talijanske Republike ti prigovori proizlaze iz Komisijinog pogrešnog shvaćanja načina na koji dotične propise tumače i primjenjuju talijanske vlasti. Ona navodi da je Komisija osobito propustila ocijeniti talijanski sustav podnošenja carinske deklaracije u cijelosti i da u svojoj kritici ne uzima u obzir druge odredbe, osobito one iz članaka 56. i 57. Carinskog zakona, koje dopunjuju propise koje ona dovodi u pitanje i koje zajedno s njima čine cjelinu. Te odredbe, analizirane zajedno kao cjelina, pokazuju da prigovor upućen protiv talijanskog sustava podnošenja carinske deklaracije nije osnovan.

*A – Prikaz talijanskog sustava podnošenja carinske deklaracije*

- 4 Uzimajući u obzir ovu argumentaciju, prije odlučivanja o Komisijinim prigovorima, valja analizirati talijansko zakonodavstvo u tom području.
- 5 Odredbe koje se uzimaju u obzir dio su glave II. Carinskog zakona. Ta glava sadržava tri poglavlja, prvo o „poreznoj carinskoj obvezi”, drugo, u kojem se nalaze sporne odredbe, odnosi se na „zastupanje vlasnikâ robe” za izvršenje njihovih carinskih obveza, dok je treće naslovljeno „postupci provjere nadzora” i obuhvaća, između ostalog, članke 56. i 57. Osnovna odredba je članak 56. stavak 1. prema kojemu „svakom carinskom postupku mora prethoditi podnošenje deklaracije od strane vlasnika robe koju on daje na načine navedene u članku 57.”. Ostale sporne odredbe odnose se na pitanje tko treba podnijeti tu deklaraciju ako to nije učinio sâm vlasnik. U tom pogledu dvije se vrste odredaba trebaju uzeti u obzir, s jedne strane članci 40., 43., 44. i 47. Carinskog zakona i, s druge strane, članak 56. stavak 2. istog zakona.

Članak 40. stavci 1. i 2. glasi:

„Svaki put kada odredbe o carinskom postupku vlasniku robe nalažu obvezu podnošenja deklaracije ili poduzimanja određenih radnji ili poštovanje specijalnih propisa i obveza, ili mu dopuštaju ostvarivanje određenih prava, taj vlasnik može djelovati posredstvom zastupnika.

Ovlast zastupanja za obavljanje carinskih postupaka može se dodijeliti isključivo carinskom zastupniku koji je upisan u službeni registar uveden Zakonom br. 1612 od 22. prosinca 1960., podložno odredbama članka 43.”.

Članak 43. stavak 1. glasi:

„Ovlast zastupanja vlasnika robe radi obavljanja carinskih postupaka može se dodijeliti i carinskom zastupniku koji nije upisan u službeni registar, uz uvjet da je on zaposlenik tog vlasnika”.

Prema članku 44. ovi carinski zastupnici, za razliku od neovisnih carinskih zastupnika iz članka 40. drugog stavka moraju biti na posebnom popisu koji vodi lokalni odbor carinskih zastupnika i mogu raditi na carini samo na temelju i u granicama punomoći vlasnika robe i djelovati pod odgovornošću potonjeg.

Prema članku 47. za kvalifikaciju carinskog zastupnika potrebna je dozvola koju izdaje Ministarstvo financija. Carinski zastupnici ovlašteni su obavljati carinske formalnosti samo u uredima utvrđenog carinskog područja koje je navedeno na dozvoli i moraju, osim ako se, zbog opravdanih razloga, drukčije odredi, imati boravište u općini područja za koje su ovlašteni.

Članak 56. stavak 2. određuje da se „vlasnikom robe smatra onaj koji ju pokazuje na carini ili koji ju posjeduje u trenutku njegovoga ulaska na carinsko područje ili na izlazu iz tog područja. Carine u svakom slučaju imaju pravo provjeriti, u smislu ovog Carinskog zakona, robu na koju se odnose carinski postupci”.

Člankom 57. preciziraju se podaci koje carinska deklaracija mora sadržavati, osobito „prezime, ime i prebivalište podnositelja deklaracije kao i vlasnika robe kojeg će on zastupati”.

Naposljetku, članak 48. točka (a), kojemu se prigovara povreda članka 52. Ugovora o EEZ-u, određuje da se „dozvola za carinskog zastupnika izdaje fizičkim osobama koje ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) moraju biti talijanski državljani ili državljani strane države koja u tom području jednako postupa prema talijanskim državljanima”.

*B – Prigovor o povredi zabrane mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje (članci 30. i 34. Ugovora o EEZ-u)*

- 6 Iako to nije izričito navedeno ni u obrazloženom mišljenju ni u tužbi, način izražavanja i upućivanje na članke 30. i 34. Ugovora ukazuju na to da se Komisijini prigovori odnose na načine na koji se u trgovini unutar Zajednice obavljaju carinske formalnosti na granicama. Nisu sporne carinske formalnosti izvan Zajednice, koje se odnose na robu koja potječe ili odlazi u treće zemlje.
- 7 Kada je riječ o trgovini unutar Zajednice, valja naglasiti da budući da su se sve uvozne i izvozne carine i davanja s istovrsnim učinkom te sva količinska ograničenja na uvoz i izvoz i mjere s istovrsnim učinkom trebali, na temelju odredaba iz glave I. Ugovora o EEZ-u, ukinuti najkasnije na kraju prijelaznog razdoblja, carinske su kontrole, u pravom smislu te riječi, što se tiče trgovine, u stvarnosti izgubile razlog postojanja. Kontrole na granicama i dalje su opravdane samo u mjeri nužnoj za primjenu iznimaka u vezi sa slobodnim kretanjem iz članka 36. Ugovora ili za naplatu domaćih poreza u smislu članka 95. Ugovora, kada se prelazak granice legitimno može izjednačiti sa situacijom u kojoj se u pogledu domaće robe naplaćuje porez, kontrolira provoz ili, konačno, kada se pokažu neophodnima za dobivanje razumno potpunih i točnih informacija o kretanju robe unutar Zajednice. Ove preostale kontrole ipak se moraju smanjiti u najvećoj mogućoj mjeri kako bi se trgovina robe između država članica odvijala uz uvjete što je moguće bliže onima koji su uobičajeni na domaćem tržištu.
- 8 Komisijini prigovori trebaju se ispitati s obzirom na prethodno navedena načela koja uređuju slobodno kretanje robe kao temelja zajedničkog tržišta, uzimajući ipak u obzir nadležnost država članica što se tiče njihovih carinskih zakona, u mjeri u kojoj oni nisu usklađeni ili zamijenjeni odredbama Zajednice te na razlike koje proizlaze iz posebnosti tih zakona, uz uvjet da nepotrebno ne ometaju slobodno kretanje robe time da nalažu obveze koje nisu nužne za ostvarenje željenoga cilja, u ovom slučaju ispravnog obavljanja tih preostalih kontrola ili postupaka.
- 9 U tom pogledu valja napomenuti da je Komisija, radi ostvarenja tog cilja, 19. siječnja 1979. Vijeću podnijela prijedlog uredbe za „definiranje uvjeta pod kojima osoba može sastaviti carinsku deklaraciju” (SL C 29, str. 3.), koja je trebala stupiti na snagu 1. siječnja 1980. i čiji članak 3. ima za cilj u pogledu podnošenja carinske deklaracije državama

članicama nametnuti rješenje za koje Komisija talijanskoj vladi prigovara da ga nije prenijela u svoje zakonodavstvo.

10 Komisija upućuje tri prigovora:

- (a) Najprije, prigovara dotičnom zakonu da nepotrebno obvezuje gospodarske subjekte da se obraćaju ovlaštenim carinskim zastupnicima koji imaju dozvolu za obavljanje carinskih formalnosti dok, prema njezinu mišljenju, te formalnosti može obavljati svaka osoba koju odredi vlasnik i koja djeluje u njegovo ime i za njegov račun. Ta obveza uzrok je dodatnih i nepotrebnih troškova koji čine prepreku trgovini.
- (b) Kao drugo, ističe da čak ako se članak 56. stavak 2. Carinskog zakona treba tumačiti tako da se vlasnik robe za carinsku deklaraciju može obratiti drugim osobama, a ne samo profesionalnim zastupnicima ili njihovim zaposlenicima, ti posrednici ne mogu djelovati u ime i za račun vlasnika nego samo u svoje ime i pod svojom vlastitom odgovornošću, zbog čega je to rješenje teško izvedivo.
- (c) Naposljetku, smatra da time što carinskom zastupniku nameće obvezu prebivališta unutar područja u kojem je ovlašten obavljati svoje zanimanje, članak 47. četvrti stavak mu daje status agenta ili predstavnika na državnom području države članice uvoznice, a obveza da vlasnici imaju takvog predstavnika izričito je okvalificirana u članku 2. stavku 3. točki (g) Direktive 70/50/EEZ od 22. prosinca 1969. (SL 1970, L 13, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 21., str. 3.) kao mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje.

11 Ispitivanje propisa o podnošenju carinske deklaracije kako proizlaze iz svih odredaba iz članaka 40., 43., 44., 47. i 56. Carinskog zakona pokazuje da upravo tvrdnja Komisije da ti propisi vlasniku robe ne dopuštaju „da ga na carini zastupa bilo koja osoba kojoj je dao punomoć da djeluje u njegovo ime i za njegov račun”, ali da, nasuprot tomu, tvrdnja da tog vlasnika može zastupati samo carinski zastupnik ne uzima u potpunosti u obzir pravo značenje dotičnih odredaba, ako se izraz „da ga zastupa samo” shvaća u smislu da vlasnika robe, ako on sâm ne sastavi carinsku deklaraciju može, za obavljanje te formalnosti, zamijeniti samo carinski zastupnik.

12 Članak 56. u svojem stavku 2. zapravo određuje da se za potrebe ispunjavanja deklaracije „vlasnikom robe smatra onaj koji ju pokaže na carini ili ju posjeduje u trenutku ulaska na carinsko područje ili na izlasku s tog područja [...]”. Talijanska je vlada, kako u upravnoj fazi spora, tako i u pisanom i usmenom dijelu postupka pred Sudom, formalno izjavila da se ta odredba trebala tumačiti i da su je stvarno primijenila – a da ovom potonjem Komisija nije proturječila – nadležna talijanska upravna tijela, u smislu da vlasnik robe koji sâm ne sastavi deklaraciju, osim mogućnosti da se obrati neovisnom carinskom zastupniku ili carinskom agentu, može svaku osobu zadužiti da sastavi tu deklaraciju, uz uvjet da ona tu robu pokaže na carini ili da ju posjeduje u trenutku ulaska ili izlaska s carinskog područja, što se između ostalog, odnosi na prijevoznika i osobe koje skladište robu. Također je precizirano da zadnja rečenica članka 56. prema kojoj „carinici

zadržavaju pravo provjere, za potrebe ovog Carinskog zakona, tko je vlasnik robe koja je predmet carinskih postupaka, ne znači da upravno tijelo može odbiti prihvatiti deklaraciju onoga tko nije vlasnik robe, a koji pokazuje ili posjeduje robu, već ima za cilj upravnom tijelu omogućiti da vlasnika robe učini solidarno odgovornim s podnositeljem deklaracije za pristojbe i novčane kazne, kako je to precizirano u članku 38. Carinskog zakona.

- 13 Talijanska je vlada također precizirala da praksa upravnih tijela ipak ide u smjeru detaljnijeg ispitivanja deklaracije kada ju sastavi vlasnik ili osobe koje su s njim izjednačene nego kada to učini profesionalan carinski zastupnik – neovisan ili agent – zbog kvalifikacija koje se zahtijevaju za te carinske zastupnike.
- 14 Imajući u vidu te deklaracije, Sud utvrđuje da je tumačenje dotičnih odredaba spojivo s njihovim tekstom. Iz toga proizlazi da vlasnik robe ima više mogućnosti da carinsku deklaraciju sastavi treća osoba, a da pritom nije dužan, kako to smatra Komisija, obvezno se obratiti carinskom zastupniku. Činjenica da se ta mogućnost zamjene provodi na temelju pravne fikcije iz članka 56. stavka 2. Carinskog zakona koja s vlasnikom izjednačava onoga koji pokazuje robu ili sastavlja deklaraciju u svojstvu posjednika robe, ili na temelju pravnog pojma „neizravnog zastupanja” – kada podnositelj deklaracije djeluje za račun vlasnika robe, ali ne u svoje vlastito ime i solidarno je odgovoran s vlasnikom, umjesto da djeluje na osnovi punomoći koju je vlasnik robe dao toj istoj osobi – ne može se smatrati odlučujućom u utvrđivanju imaju li dotične formalnosti istovrstan učinak kao količinsko ograničenje. Činjenica da vlasnik robe ne može angažirati opunomoćenika koji nije ni posjednik robe niti ga može zastupati na carini, već u tom slučaju mora zatražiti uslugu neovisnog carinskog zastupnika ili agenta, također ne može značiti da se radi o mjeri s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, dok mu drugi načini podnošenja deklaracije nude stvaran i razuman izbor koji mu omogućava da izbjegne, ako u tome vidi svoj interes, obvezu obraćanja profesionalnom carinskom zastupniku.
- 15 Kao drugo, Komisija ipak ističe da se radi o mjeri s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje i u okolnostima kada podnositelji deklaracije, koji sâmi nisu vlasnici robe, a nisu ni carinski zastupnici, mogu podnijeti deklaraciju samo u svoje vlastito ime, a ne kao zastupnici vlasnika robe i da su stoga osobno i, prema potrebi, solidarno s vlasnikom odgovorni za pristojbe i novčane kazne dok je, s jedne strane, osobna odgovornost neovisnih carinskih zastupnika tek supsidijarna i ograničena na plaćanje dodatne pristojbe (članak 41. Carinskog zakona) i da carinski zastupnici - agenti djeluju pod odgovornošću vlasnika robe kojeg zastupaju. Prema Komisijinom mišljenju, treće osobe kojima se vlasnik robe obrati radi obavljanja carinskih formalnosti, ako ostanu u okvirima svojih ovlasti, trebaju moći djelovati u njegovo ime i za njegov račun bez vlastite odgovornosti u odnosu na upravna tijela. Svaka dodatna obveza jest pretjerana prepreka slobodnom kretanju robe.
- 16 Bez obzira na činjenicu da ovaj aspekt talijanskog zakona nije razmatran u obrazloženom mišljenju ili u tužbi, barem ne eksplicitno, razliku koju je napravilo nacionalno tijelo između sustava odgovornosti osobe s reguliranim zanimanjem za koje je potrebna stručna

kvalifikacija i sustava koji se primjenjuje na podnositelje deklaracija koji ne ispunjavaju te uvjete, ne treba smatrati takvom da prekoračuje ono što vlada smatra opravdanim radi osiguranja ispravne primjene obveza u pogledu podnošenja deklaracija na granici. Nadalje, Komisija nije navela to kako ta razlika može činiti, čak i potencijalno, prepreku slobodnom kretanju robe.

- 17 Komisija naposljetku ističe da načelna obveza, koju u odnosu na carinskog zastupnika nalaže članak 47. stavak 4. Carinskog zakona, da ima prebivalište u općini „područja za koje je ovlašten” potonjem daje status agenta ili predstavnika na području države članice uvoznice”, a obveza da vlasnici imaju takvog predstavnika izričito je okvalificirana u članku 2. stavku 3. točki (g) Direktive 70/50/EEZ od 22. prosinca 1969. (SL 1970, L 13, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 21., str. 3.) kao mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje.
- 18 Ovaj se argument ne bi mogao prihvatiti. Bez potrebe tumačenja dotične odredbe Direktive 70/50 i razjašnjavanja pitanja odnosi li se ona stvarno na obvezu prebivališta koju nacionalni zakon nameće u slučaju da carinske formalnosti za račun trećih osoba obavljaju profesionalci, dostatno je utvrditi da se taj element treba eventualno uzeti u obzir samo ako uvoznicima ili izvoznicima ne preostaje drugi odabir nego da se obrate profesionalnom carinskom zastupniku. Ispitivanje dotičnih odredaba Carinskog zakona ipak pokazuje da, ako ne raspolažu potpunom slobodom u odabiru trećih osoba koje će ih zamijeniti radi sastavljanja carinske deklaracije, ti subjekti raspolažu razumnom slobodom odabira koja je dostatna da bi se odbacio prigovor o postojanju mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje.
- 19 Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se prigovori Komisije u vezi s člancima 30. i 34. Ugovora o EEZ-u ne mogu prihvatiti.

*C – Povreda članka 52. Ugovora o EEZ-u*

- 20 Komisija smatra da prethodno naveden članak 48. točka (a) Carinskog zakona krši članak 52. Ugovora o EEZ-u prema kojemu sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane.
- 21 Talijanska vlada osporava to stajalište i ističe da se uvjet uzajamnosti iz navedenog članka 48. nužno odnosi samo na državljane trećih zemalja, a ne na one iz drugih država članica. Pravno načelo prema kojemu *lex specialis* – u ovom slučaju članak 52. Ugovora – prevladava nad općenitijim pravilom – u ovom slučaju člankom 48. Carinskog zakona – u tom pogledu ne ostavlja nikakvu sumnju. Očito je da se nikakav uvjet uzajamnosti trenutačno ne može predvidjeti za pružanje usluga u odnosima među državama članicama i da kod dotičnih gospodarskih subjekata ne postoji nikakva sumnja.

Uostalom, Komisija je priznala da je način primjene članka 48. točke (a) Carinskog zakona u Italiji u skladu s Ugovorom. Talijanska vlada dodaje „da je u odgovoru na

obrazloženo mišljenje navedeno i to da će se osigurati zakonodavna preciznost u tom pogledu”.

- 22 Stajalište talijanske vlade ne bi se moglo prihvatiti. Valja uzeti u obzir činjenicu da, iako je u tom području objektivna situacija jasna u smislu da se članak 52. Ugovora o EEZ-u izravno primjenjuje u talijanskom pravnom poretku, ipak ostaje činjenica, kako je to Sud priznao u svojoj presudi od 4. travnja 1974. (predmet C-167/73, Komisija/Francuska Republika, Zb., 1974, str. 359.) da održavanje u zakonodavstvu države članice propisa nespojivog s Ugovorom o EEZ-u dovodi do nejasne situacije tako što se dotične osobe nalaze u situaciji nesigurnosti u pogledu mogućnosti pozivanja na pravo Zajednice. Zadržavanje teksta dotične odredbe bez promjene jest prepreka slobodi poslovnog nastana. Uostalom, talijanska vlada priznala je potrebu da se okonča ta nejasna situacija, obvezujući se, svojim pismom od 24. travnja 1978. kojim je odgovorila na obrazloženo mišljenje, da će se pobrinuti „da se što je prije moguće donese propis koji će donijeti nužna pojašnjenja”, međutim, u vezi s tom obvezom još nije poduzela ništa.
- 23 Iz prethodno iznesenih razmatranja proizlazi da valja utvrditi da, time što je zadržala tekst članka 48. točke (a) Carinskog zakona bez promjene, tj. što nije u korist državljana drugih država članica uvela iznimku uz uvjet uzajamnosti, Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 52. Ugovora o EEZ-u. U preostalom dijelu tužba se odbija.

#### **Troškovi**

- 24 Na temelju članka 69. stavka 3. Poslovnika, ako stranke ne uspiju u jednom ili više zahtjeva Sud može naložiti da stranke snose troškove. Budući da Komisija i Talijanska Republika nisu uspjele u jednom zahtjevu, svakoj stranci se nalaže snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud proglašava i presuđuje:

- 1. Time što je tekst članka 48. točke (a) Carinskog zakona odobrenog Uredbom Predsjednika Republike br. 43 od 23. siječnja 1973. zadržala bez promjene, tj. što nije u korist državljana drugih država članica uvela iznimku uz uvjet uzajamnosti, Talijanska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 52. Ugovora o EEZ-u.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Svaka stranka snosi svoje troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 25. listopada 1979.

[Potpisi]