FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 19. september 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. marts 1990, har Kommissionen anlagt sag med påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 87/53/EØF af 15. december 1986 om ændring af direktiv 83/643/EØF om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne [1] og sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har givet meddelelse om de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, hvorved den mener at have opfyldt sine forpligtelser efter direktivet, eller idet den ikke rettidigt har truffet de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger.

2. Mig bekendt er denne sag den fjerde af en række sager, hvorved Kommissionen har anfægtet den italienske lovgivning vedrørende toldbehandling og den måde, denne lovgivning anvendes på. To af de tidligere af Kommissionen anlagte sager har allerede givet anledning til domme fra Domstolen, nemlig sag 340/87 [2] og sag C-209/89 [3]. En tredje sag, sag C-187/89, hævede Kommissionen, fordi Italien i mellemtiden havde truffet de fornødne foranstaltninger til at bringe det angivelige traktatbrud til ophør [4]. Alle de nævnte sager angik konkrete tilsidesættelser af fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende toldbehandling.

3. I den foreliggende sag gør Kommissionen ikke gældende, at den italienske lovgivningsmagt eller de italienske toldmyndigheder har gjort sig skyldig i en overtrædelse af fællesskabsretten på et konkret punkt. Den af Kommissionen anlagte sag angår den manglende gennemførelse i national ret i Italien af direktiv 87/53.

Formålet med direktiv 87/53 er, at der »i den nærmeste fremtid [bør] gøres nye fremskridt med henblik på yderligere at forenkle formaliteterne i forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne«. For at virkeliggøre dette foreskrives der ved direktivets artikel 1 en række ændringer af og tilføjelser til bestemmelserne i direktiv 83/643 [5]. I henhold til det nye direktivs artikel 2, stk. 1, skulle medlemsstaterne efter høring af Kommissionen senest den 1. juli 1987 have sat de til gennemførelse af direktivet nødvendige bestemmelser i national ret i kraft. Direktivets artikel 2, stk. 2, opstiller endvidere en forpligtelse for medlemsstaterne til at give Kommissionen meddelelse om indholdet af de pågældende bestemmelser.

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT 1987 L 24, s. 33.

2 — Dom af 30.5.1989, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1483.

3 — Dom af 21.3.1991, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1575.

4 — Jf. kendelse af 4.6.1991.

5 — Rådets direktiv 83/643/EØF af 1.12.1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359, s. 8).

4. Inden jeg går over til en nærmere drøftelse af parternes argumenter, bemærker jeg, at den italienske regering ikke har bestridt, at den fortsat tilsidesætter sine forpligtelser, for så vidt angår gennemførelsen af artikel 7a, der blev indsat i direktiv 83/643 ved direktiv 87/53. Denne bestemmelse lyder således:

»Medlemsstaterne foranlediger, at eventuelle beløb, som skal opkræves ved gennemførelsen af kontrollen og formaliteterne i forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne, også kan betales med garanterede eller attesterede internationale bankchecks, der er udstedt i valutaen i den medlemsstat, hvor gælden skal betales.«

5. Hvad angår de øvrige bestemmelser i direktiv 87/53, har den italienske regering imidlertid bestridt, at der foreligger nogen tilsidesættelse af dens forpligtelser. Det er rigtigt, at disse bestemmelser opstiller en række forpligtelser for medlemsstaterne, men en opfyldelse af disse forudsætter ikke en indførelse i national ret af ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser. Ser man bort fra artikel 7a, påhviler der efter direktiv 87/53 alene medlemsstaterne en forpligtelse til at følge nogle retningslinjer i form af, at myndighederne optræder på en bestemt måde, idet Kommissionen kun konkret kan kontrollere, om denne forpligtelse overholdes, og idet det ikke er nogen forudsætning, at disse retningslinjer fastlægges i særlige og almindeligt gældende ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser.

6. Jeg kan ikke tilslutte mig dette synspunkt. Formålet med direktiv 87/53 er at lette handelen med varer hen over grænserne, hvorved direktivet indeholder bestemmelse om en række forenklinger og indskrænkninger af toldkontrollen og omfanget af toldbehandlingen. Selv om de i denne forbindelse foreskrevne regler derfor i første række opstiller forpligtelser for medlemsstaternes toldmyndigheder, således som det da også fremgår af en gennemgang af de konkrete bestemmelser i direktivet, er reglerne utvivlsomt ikke uden betydning for retsstillingen for de personer eller virksomheder, som transporterer varer til andre medlemsstater, som importerer varer dér, eller som lader varer transportere i transit gennem en medlemsstat. Sådanne personer og virksomheder kan nemlig have en interesse i at påberåbe sig de forpligtelser, som direktivet opstiller for toldmyndighederne, når de er stillet over for en situation eller en optræden, som de finder strider mod direktivet eller mod den nationale lovgivning, der er blevet vedtaget til gennemførelse af det. Jeg henviser herved til Domstolens praksis, hvori betydningen af klare, præcise og offentliggjorte gennemførelsesbestemmelser fremhæves, for så vidt angår bestemmelser i direktiver, som tilsigter at skabe rettigheder for private. De nationale gennemførelsesbestemmelser må gøre det muligt for de pågældende at få et tilstrækkeligt klart billede af deres rettigheder i henhold til fællesskabsretten og af de muligheder, som de har for at påberåbe sig denne (eller en nationalretlig bestemmelse til gennemførelse af fællesskabsretten) ved de nationale retsinstanser[6].

Selv for så vidt angår bestemmelserne i det omhandlede direktiv, der ikke tilsigter at tillægge private rettigheder, som disse kan påberåbe sig (således at detaljerede og offentliggjorte gennemførelsesbestemmelser ikke kræves), er der imidlertid ikke nødvendigvis belæg for det af den italienske regering an-

6 — Jf. f.eks. dom af 9.4.1987, sag 363/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1733, præmis 7, som bekræftet ved dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 6.

førte. Efter min opfattelse omfatter begrebet »retsforskrifter« i direktivets artikel 2, stk. 2, som skal udstedes med henblik på gennemførelsen af direktivet (og meddeles Kommissionen), ligeledes udfærdigede, interne, administrative forskrifter og — således som det vil fremgår nedenfor — indgåede overenskomster eller aftaler mellem medlemsstaterne, idet der med begrebet med andre ord sigtes til enhver normfastsættelse, uanset arten heraf, der er nødvendig for at gennemføre direktivet.

Tilbage står den gruppe af bestemmelser i direktivet, der ikke er relevante, for så vidt angår spørgsmålet om en gennemførelse i form af »retsforskrifter« i national ret. Efter min opfattelse følger det af direktivets artikel 2, stk. 1 — hvorefter medlemsstaterne skal høre Kommissionen, før de udsteder de »nødvendige« gennemførelsesbestemmelser — at en medlemsstat, som — uden at dette *åbenbart* fremgår af direktivets ordlyd eller rækkevidde — finder, at denne eller hin bestemmelse i direktivet ikke kræver nogen gennemførelsesbestemmelser, men alene visse former for ikke-normative retsakter, rettidigt (dvs. før udløbet af gennemførelsesfristen) skal gøre Kommissionen bekendt hermed. Kun i så fald kan Kommissionen udøve sine kontrolbeføjelser i henhold til Traktatens artikel 155. I øvrigt er direktivets artikel 2, stk. 1, udtryk for en konkretisering af bestemmelsen i Traktatens artikel 5, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til loyalt at samarbejde med Kommissionen med henblik på at sikre en overholdelse af fællesskabsretten. Jeg bemærker herved, at Kommissionen i stævningen, uden på dette punkt at være blevet imødegået af den italienske regering, har anført, at den aldrig har modtaget nogen meddelelse overhovedet fra den italienske regering, hverken inden udløbet af den fastsatte gennemførelsesfrist eller under forløbet af den administrative procedure. Jeg mener under disse omstændigheder, at det af den italienske regering for Domstolen over for Kommissionens påstande anførte savner grundlag, bortset fra hvad angår de bestemmelser i direktivet, der *åbenbart* ikke kræver gennemførelsesbestemmelser.

Det et på grundlag af disse principper, jeg vil undersøge spørgsmålet om de gennemførelsesforpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, for så vidt angår de enkelte af de pågældende bestemmelser i direktivet.

7. Jeg starter med den nye bestemmelse i artikel 2, stk. 2, der blev indsat i direktiv 83/643 ved artikel 1, stk. 1, i direktiv 87/53, og som har følgende indhold:

»På godsets afgangssted og bestemmelsessted letter medlemsstaterne under de omstændigheder, de anser for passende, anvendelsen af forenklede procedurer, således som fastsat i bestemmelserne om forsendelse og omsætning af gods og dets overgang til frit forbrug.«

Den betydning, der må tillægges specifikke foranstaltninger med henblik på en konkret udmøntning af denne forpligtelse i national ret, forekommer mig indlysende. For de erhvervsdrivende er det således af stor betydning at vide, under hvilke omstændigheder de har krav på en anvendelse af forenklede procedurer. Det er klart, at direktivet på dette punkt tillægger medlemsstaterne en ikke-ubetydelig, skønsmæssig beføjelse, for så vidt angår afgrænsningen af de tilfælde,

hvor sådanne forenklede procedurer skal finde anvendelse, men dette forhindrer ikke, at anvendelsen af forenklede procedurer sker til opfyldelse af en fællesskabsretlig forpligtelse. Kun en særlig ved lov eller administrativt fastsat ordning, der er bindende og er blevet offentliggjort, kan på dette område give de erhvervsdrivende et klart overblik over omfanget af deres rettigheder.

8. Ved artikel 1, stk. 1, i direktiv 87/53 blev der i direktiv 83/643 yderligere indsat den nye bestemmelse i artikel 2, stk. 3, som lyder således:

»Medlemsstaterne bestræber sig på at fordele placeringen af toldsteder også inde i landet, således at de berørte virksomheders behov tilgodeses bedst muligt.«

Jeg er enig med den italienske regering i, at denne bestemmelse i direktivet ikke forudsætter en gennemførelse i form af særlige nationalretlige bestemmelser, der offentliggøres og kan påberåbes ved domstolene. Samtidig mener jeg dog, at spørgsmålet om fordelingen af toldsteder bør reguleres ved administrativt fastsatte bestemmelser eller i hvert fald ved interne administrative forskrifter, således at der under alle omstændigheder burde have været fremsendt en meddelelse til Kommissionen om »retsforskrifter«, jf. artikel 2, stk. 2, i direktiv 87/53. Såfremt den italienske regering var af den opfattelse, at den nævnte bestemmelse i direktivet ikke gik videre end blot at opstille en retningslinje, som ikke forudsatte en gennemførelse i form af normative »retsforskrifter« efter direktivets artikel 2, burde den have givet Kommissionen meddelelse herom inden gennemførelsesfristens udløb, således at Kommissionen havde været i stand til eventuelt at imødegå denne opfattelse. Der er derfor ikke tale om en behørig gennemførelse.

9. Ved artikel 1, stk. 2, i direktiv 87/53 blev der indsat en ny artikel 4 i direktiv 83/643, som har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på at søge passende løsninger på de problemer, der opstår ved de fælles grænser, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at fremme det bilaterale samarbejde mellem de forskellige tjenestegrene, der varetager kontrollen og formaliteterne på hver side af disse grænser.

2. Det i stk. 1 omhandlede samarbejde omfatter navnlig

— indretning af grænseovergangssteder

— omdannelse af grænsekontrolsteder til samordnede eller kombinerede kontrolsteder, hvor dette er muligt.

3. Medlemsstaterne samarbejder om at harmonisere åbningstiderne for de forskellige tjenester, der varetager kontrollen og formaliteterne på begge sider af hvert grænseovergangssted. Opstår der vanskeligheder i

forbindelse med denne harmonisering, indbringer de sagen for Kommissionen, således at denne kan foreslå de berørte medlemsstater de løsninger, den anser for passende til afhjælpning af de pågældende problemer.

4. Medlemsstaterne åbner mulighed for et uformelt samråd på lokalt og i givet fald på nationalt plan mellem repræsentanter for de forskellige tjenestegrene, der deltager i kontrollen og formaliteterne, og for transportvirksomheder, toldklarerere og personer i hjælpeerhverv i forbindelse med transport samt brugerne.«

Stk. 1, 2 og 3 i denne nye artikel opstiller en forpligtelse for medlemsstaterne til at tilvejebringe et snævrere, gensidigt samarbejde mellem toldmyndighederne ved deres grænser. Jeg mener ikke, at opfyldelsen af denne forpligtelse forudsætter en udstedelse af særlige, nationalretlige regler, som kan påberåbes af privatretlige retsundergivne. De nævnte bestemmelser indebærer dog efter min opfattelse en forpligtelse til en konkret udmøntning af det bilaterale samarbejde, f.eks. i form af, at der indgås bilaterale aftaler. Efter min opfattelse må sådanne bilaterale aftaler anses for »retsforskrifter«, som medlemsstaterne træffer bestemmelse om med henblik på direktivets anvendelse, og som efter dettes artikel 2, stk. 2, skal meddeles Kommissionen.

Den nye bestemmelse i artikel 4, stk. 4, indebærer, at medlemsstaterne tilvejebringer en struktur, der gør det muligt at gennemføre den i bestemmelsen foreskrevne form for samråd. En tilvejebringelse af et sådant samråd forudsætter efter min opfattelse, at der træffes bestemmelse om en række organisatoriske og proceduremæssige regler, og også disse burde have været meddelt Kommissionen. Efter omstændighederne mener jeg derfor, at det af den italienske regering i så henseende anførte vedrørende artikel 4 er uholdbart.

10. Ved artikel 1, stk. 3, i direktiv 87/53 blev der i direktiv 83/643 indsat en ny artikel 5, som indeholder følgende bestemmelser:

»1. Medlemsstaterne foranlediger, at:

a) grænseovergangsstederne holdes åbne, når trafikmængden berettiger dertil, således at det, undtagen i tilfælde af færdselsforbud, bliver muligt

— for gods under toldforsendelsesordning og de ved transporten heraf anvendte transportmidler samt for køretøjer, som ikke medfører last, at passere grænsen i alle døgnets 24 timer med de dertil svarende kontrolforanstaltninger og formaliteter, undtagen hvis grænsekontrol med henblik på at hindre sygdomsudbredelse er nødvendig

— at foretage kontrol og formaliteter for færdsel med transportmidler og for gods, der ikke transporteres under en toldforsendelsesordning, fra mandag til fredag i mindst ti timer

uden afbrydelse og lørdag i mindst seks timer uden afbrydelse, medmindre disse dage er officielle fri- og helligdage

b) de i litra a), andet led, omhandlede åbningstider, i tilfælde hvor køretøjer og gods transporteres med fly, tilpasses, således at de svarer til det faktiske behov, idet de i givet fald kan opdeles i forhold til trafikintensiteten

c) omladninger, som toldvæsenet i henhold til gældende bestemmelser tillader foretaget uden deres umiddelbare opsyn, kan finde sted på ethvert tidspunkt i overensstemmelse med de faktiske behov.

2. Når veterinærtjenesterne har vanskeligt ved generelt at overholde de i stk. 1, litra a), andet led, og litra b), omhandlede åbningstider, sørger medlemsstaterne for, at der er en veterinærekspert til rådighed i disse tidsrum, idet der kræves et varsel på mindst 12 timer fra transportvirksomhedens side; dette varsel kan dog fastsættes til 18 timer i tilfælde af transport af levende dyr.

3. Såfremt der findes flere grænseovergangssteder i samme havneområde eller lufthavnsområde, kan medlemsstaterne gøre undtagelser fra stk. 1, såfremt de øvrige overgangssteder i området har tilstrækkelig kapacitet til at toldbehandle gods og køretøjer i overensstemmelse med nævnte stykke.

4. For så vidt angår de i stk. 1 anførte grænseovergangssteder og toldtjenester, drager de kompetente myndigheder i medlemsstaterne omsorg for, at der på særlig og begrundet anmodning indgivet i åbningstiden, i undtagelsestilfælde og på betingelser, der fastsættes af medlemsstaterne, kan gennemføres kontrol og formaliteter uden for åbningstiderne, i givet fald mod betaling for tjenesteydelsen.«

11. Hvad angår gennemførelsen af artikel 4, har den italienske regering for det første gjort gældende, at artikel 5, stk. 1, *litra a), andet led,* allerede var genstand for den af Kommissionen anlagte sag 340/87, i hvilken Domstolen i mellemtiden har afsagt dom (jf. ovenfor punkt 2), hvorfor Kommissionen, jf. grundsætningen »ne bis in idem«, ikke på ny kan anlægge sag vedrørende den italienske regerings tilsidesættelse af den pågældende forpligtelse.

Det af den italienske regering på dette punkt anførte kan ikke lægges til grund. Sag 340/87 vedrørte en bestemmelse i italiensk lovgivning, hvorefter et beløb svarende til omkostningerne ved den pågældende tjenesteydelse skulle opkræves i forbindelse med toldekspeditioner udført i den del af grænseovergangsstedernes åbningstid, der gik ud over statens civile ansattes normale arbejdstid. Domstolen antog, at sådanne gebyrer

stred mod EØF-Traktatens artikel 9 og 12. Nærværende sag drejer sig imidlertid om den behørige *gennemførelse i national ret* af *forpligtelsen* i henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), andet led, i direktiv 83/643 *til at holde grænseovergangsstederne åbne*, således at kontrol og formaliteter kan gennemføres fra mandag til fredag i mindst 10 timer uden afbrydelse, og lørdage i mindst 6 timer uden afbrydelse. Efter min opfattelse må denne forpligtelse opfyldes i form af en gennemførelse i national ret af en særlig bestemmelse af bindende karakter, hvis indhold offentliggøres. Formålet med den omhandlede bestemmelse er således, at de erhvervsdrivende skal have en sikkerhed for, at kontrol og formaliteter ved grænseovergangsstederne med hensyn til transportmidlers passage kan gennemføres inden for mindst et bestemt tidsrum. Da spørgsmålet især har interesse for importører og transportvirksomheder i andre medlemsstater, er det af stor betydning, at disse har et klart billede af de rettigheder, som de har efter italiensk lovgivning til gennemførelse af fællesskabsretten.

I replikken har Kommissionen imidlertid frafaldet sin påstand på dette punkt, da bestemmelsen i artikel 5, stk. 1, litra a), andet led, allerede var en del af den oprindelige affattelse af direktiv 83/643 (jf. artikel 5, stk. 1, andet led, heri).

12. Hvad angår artikel 5, stk. 1, *litra a), første led*, har den italienske regering ikke hævdet, at der ved denne bestemmelse blot er blevet indført nogle retningslinjer, som ikke forudsætter en gennemførelse i national ret i form af en normativ retsakt. Sagt med andre ord, den italienske regering burde have, men har ikke, godtgjort, hvorfor det ikke skulle have været nødvendigt at gennemføre denne bestemmelse i national ret. Af de samme grunde som dem, jeg har anført i forbindelse med artikel 5, stk. 1, litra a), andet led, mener jeg, at en særlig gennemførelsesbestemmelse af bindende karakter, hvis indhold offentliggøres, må være et krav.

13. Med hensyn til artikel 5, stk. 1, litra b) og c), fastholder den italienske regering, som tilfældet er med artikel 5, stk. 2, 3 og 4, at der ved disse bestemmelser alene er blevet indført nogle retningslinjer.

Hvad angår artikel 5, stk. 1, *litra b)*, er jeg af de samme grunde som dem, jeg allerede har anført i forbindelse med artikel 5, stk. 1, litra a), første og andet led, af den opfattelse, at dette savner grundlag. Der er her spørgsmål om de oplysninger, som står til rådighed for virksomheder, der transporterer gods, med hensyn til de nøjagtige tidspunkter, hvor de kan frembyde de pågældende varer med henblik på en gennemførelse af kontrol og formaliteter. Den omstændighed, at medlemsstaterne, for så vidt angår gennemførelsen af artikel 5, stk. 1, litra b), råder over visse skønsmæssige beføjelser (med hensyn til tilpasningen af åbningstiderne til de faktiske behov), ændrer ikke noget ved, at kravet om en mindsteåbningstid finder anvendelse, hvorfor det er en forudsætning, at den nævnte bestemmelse gennemføres ved en særlig gennemførelsesbestemmelse af bindende karakter, hvis indhold offentliggøres.

De samme betragtninger gør sig gældende med hensyn til gennemførelsen af artikel 5, stk. 1, *litra c)*. Formålet med denne bestem-

melse er, at virksomheder, der transporterer gods, på visse vilkår skal have krav på at kunne omlade varerne på ethvert tidspunkt uden toldvæsenets umiddelbare opsyn. Det præcise omfang af denne rettighed må klargøres i form af en gennemførelse ved nationalretlige bestemmelser, der er bindende og gennemskuelige.

14. De samme betragtninger gør sig ligeledes gældende med hensyn til artikel 5, *stk. 2.* I henhold til denne bestemmelse er medlemsstaterne forpligtet til at drage omsorg for, at en veterinærekspert er til rådighed inden for bestemte minimumsperioder, hvorved der gælder et varsel på mindst tolv timer (hhv. atten timer). Også her er der tale om en bestemmelse, som tilsigter at tillægge transportvirksomhederne en rettighed. En særlig gennemførelsesbestemmelse af bindende karakter, hvis indhold offentliggøres, er derfor nødvendig.

I henhold til artikel 5, *stk. 3,* kan medlemsstaterne på visse vilkår gøre undtagelser, for så vidt angår gennemførelsen af artikel 5, stk. 1. Denne valgmulighed, som medlemsstaterne dermed har, skal ikke *som sådan* gøres til genstand for en gennemførelse i form af en normativ bestemmelse, men *såfremt* en medlemsstat vil gøre brug af den nævnte mulighed i forbindelse med gennemførelsen af artikel 5, stk. 1, må det dog være et krav, at den fastsætter de valgte undtagelser i klare og udtrykkelige, normative bestemmelser. Under alle omstændigheder gælder det, at da bestemmelsen er accessorisk i forhold til artikel 5, stk. 1, kan den ikke anses for behørigt gennemført, så længe artikel 5, stk. 1, ikke er blevet gennemført.

En særlig gennemførelse må også være et krav, for så vidt angår artikel 5, *stk. 4.* Formålet med denne bestemmelse er, at transportvirksomheder og importører i undtagelsestilfælde, hvis art medlemsstaterne nærmere skal fastlægge, skal gives en sikkerhed for, at kontrol og formaliteter — på særlig og begrundet anmodning — også kan gennemføres uden for de foreskrevne minimumsåbningstider. Af de samme grunde som dem, der gælder artikel 5, stk. 1, må denne bestemmelse gennemføres i national ret ved en særlig bestemmelse.

15. Ved direktiv 87/53 blev artikel 6 i direktiv 83/643 affattet således:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ventetiden som følge af de forskellige kontrolforanstaltninger og formaliteter ikke overstiger, hvad der er nødvendigt til at gennemføre disse. Med henblik herpå tilrettelægger de åbningstiderne for de tjenester, der skal gennemføre kontrollen og formaliteterne, samt det disponible personale og de praktiske forhold i forbindelse med behandling af gods og dokumenter, der hører til gennemførelsen af kontrollen og formaliteterne, således at ventetiden ved trafikkens afvikling nedsættes til et minimum.«

Denne bestemmelse opstiller en række forpligtelser for medlemsstaterne med hensyn til toldvæsenets organisatoriske opbygning. Selv om det er af betydning for de retsundergivne, at toldmyndighederne kan udføre deres opgaver effektivt i overensstemmelse med disse principper, mener jeg ikke, at der, for så vidt angår gennemførelsen af den

nævnte bestemmelse, er behov for nogen nationalretlig bestemmelse af bindende karakter, hvis indhold offentliggøres. Men det er dog klart, at direktivets artikel 6 forudsætter, at toldvæsenet rent faktisk gives en organisatorisk opbygning, som er tilpasset de bindende principper, som bestemmelsen fastlægger. En sådan tilpasning kan f.eks. ske i form af en tilpasning af de administrative forskrifter, der er rettet til toldmyndighederne, medmindre forholdet er det, at de allerede gældende forskrifter sikrer en overholdelse af de nævnte principper.

Den italienske regering har imidlertid ikke fremlagt oplysninger om eksistensen af sådanne forskrifter eller om en ændring heraf, ligesom den ikke har givet Kommissionen nogen form for meddelelse. Artikel 6 kan derfor ikke anses for behørigt gennemført i national ret.

16. Ved direktiv 87/53 blev der i direktiv 83/643 indsat en ny artikel 6a med følgende indhold:

»Medlemsstaterne foranlediger så vidt muligt, at en af de andre tjenester, som er repræsenteret, og helst toldvæsenet, efter udtrykkelig bemyndigelse fra de kompetente myndigheder og for disses regning, kan udføre visse opgaver, som påhviler disse myndigheder, navnlig vedrørende tilstedeværelsen af de krævede dokumenter, disses gyldighed og ægthed, samt en summarisk kontrol af identiteten af det i disse dokumenter angivne gods. I så fald sørger de pågældende myndigheder for, at de nødvendige midler stilles til rådighed for udførelsen af disse opgaver.«

Hvad angår denne bestemmelse, gør de samme betragtninger som dem, jeg har anført i forbindelse med den ovenfor undersøgte artikel 6, sig i det væsentlige gældende. Jeg mener derfor også på dette punkt, at det af den italienske regering anførte ikke kan lægges til grund.

17. Ved direktiv 87/53 blev artikel 7 i direktiv 83/643 affattet således:

»Medlemsstaterne bestræber sig på ved grænseovergangsstederne overalt, hvor det er teknisk muligt, og når trafikmængden berettiger dertil, at etablere baner til hurtig passage, som forbeholdes gods under toldforsendelsesordning, de ved transporten heraf anvendte transportmidler samt køretøjer, som ikke medfører last.«

De samme betragtninger som dem, jeg har anført vedrørende den nye bestemmelse i artikel 2, stk. 3 (jf. ovenfor punkt 8), gælder i det væsentlige denne bestemmelse i direktivet. Såfremt bestemmelsen var blevet gennemført i national ret ved en ministeriel bekendtgørelse eller et cirkulære, burde den italienske regering have fremsendt denne bekendtgørelse eller dette cirkulære til Kommissionen. Var den italienske regering af den opfattelse, at der her blot var tale om en retningslinje, burde den rettidigt have givet Kommissionen meddelelse herom.

18. Ved direktiv 87/53 blev artikel 8 i direktiv 83/643 affattet således:

»1. Medlemsstaterne og Kommissionen drager omsorg for, at personer, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne, hurtigt kan underrette medlemsstaternes og Fællesskabets kompetente myndigheder om eventuelle problemer i forbindelse med en grænsepassage. De kompetente myndigheder undersøger disse problemer, og, hvis de ikke løses, foreslår Kommissionen de berørte medlemsstater løsninger herpå.

2. Med henblik på at løse problemer i forbindelse med kontrol og formaliteter i henhold til dette direktiv kan en medlemsstat anmode en anden medlemsstat om samråd. Såfremt det ikke ved samråd er muligt at løse de pågældende problemer, kan en medlemsstat underrette Kommissionen herom, således at denne kan forelægge de løsninger, den anser for passende til afhjælpning af de pågældende problemer.«

Hvad angår stk. 1, savner det af den italienske regering på dette punkt anførte åbenbart grundlag. Bestemmelsen opstiller således en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre strukturer og/eller procedurer, hvorefter personer, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne, hurtigt kan informere vedkommende nationale myndigheder om problemer i forbindelse med en grænsepassage. Da det navnlig vil være erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, der udsættes for sådanne problemer, er behovet for en klar og særlig gennemførelsesbestemmelse, hvis indhold offentliggøres, så meget desto større.

Hvad angår artikel 8, stk. 2, mener jeg derimod, at der må gives den italienske regering medhold i det af den om dette spørgsmål anførte. Bestemmelsen angår den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne til loyalt at samarbejde med henblik på at finde løsninger på problemer i forbindelse med kontrol og formaliteter, eventuelt således at Kommissionen inddrages. Der er dermed tale om en retningslinje, som ikke går ud over at foreskrive en bestemt form for optræden, hvorimod bestemmelsen ikke forudsætter en udstedelse af normative retsakter.

19. Ved artikel 7 i direktiv 87/53 blev der i direktiv 83/643 indsat en ny artikel 8a med følgende indhold:

»Medlemsstaterne tilsender i god tid Kommissionen de ajourførte oplysninger vedrørende kontrolstederne.«

Det af den italienske regering på dette punkt anførte kan heller ikke lægges til grund. *Enten* kræver denne bestemmelse på samme måde som den nye artikel 6 i direktiv 83/643 (jf. ovenfor punkt 15), at der skal udstedes administrative forskrifter (hvis indhold burde have været fremsendt til Kommissionen), *eller* den italienske regering burde i god tid have meddelt Kommissionen, at den ikke mente, at der var behov for

gennemførelsesbestemmelser (således at den ikke ville kunne give nogen meddelelse om indholdet af sådanne). Hverken det ene eller det andet har været tilfældet, hvorfor det også her må lægges til grund, at der ikke er sket en behørig gennemførelse.

20. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen fuldt ud giver Kommissionen medhold i sagen, bortset fra hvad angår de bestemmelser, der nu er indeholdt i artikel 5, stk. 1, litra a), andet led, og artikel 8, stk. 2, i direktiv 83/643/EØF, og dømmer den italienske regering til at betale sagens omkostninger.