SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 7. März 1996 *

1. Die italienische Corte suprema di cassazione hat Ihnen vier Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt, die die Durchführung der Sonderregelung für die Einfuhr zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder betreffen. Im wesentlichen bittet Sie das vorlegende Gericht, bestimmte Vorschriften der Richtlinie 79/623/EWG des Rates vom 25. Juni 1979 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Zollschuld [1] und der Verordnung (EWG) Nr. 612/77 der Kommission vom 24. März 1977 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zu der besonderen Einfuhrregelung für zur Mast bestimmte männliche Jungrinder [2] in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1384/77 der Kommission vom 27. Juni 1977 [3] auszulegen und über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1121/87 der Kommission vom 23. April 1987 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 612/77 und (EWG) Nr. 1136/79 hinsichtlich der Freigabe der Sicherheit im Rahmen bestimmter besonderer Einfuhrregelungen im Sektor Rindfleisch [4] zu entscheiden.

Gemeinschaftsrecht

A — *Zum Rindfleischmarkt*

2. Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch [5] in der durch Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 425/77 des Rates vom 14. Februar 1977 [6] geänderten Fassung sieht als Sonderregelung die Möglichkeit einer vollständigen oder teilweisen Aussetzung der Abschöpfung vor, die normalerweise bei der Einfuhr zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder erhoben wird.

3. Die Durchführungsvorschriften für diese Regelung sind in der Verordnung Nr. 612/77 festgelegt. Nach Artikel 1 dieser Verordnung kann eine vollständige oder teilweise Aussetzung der Abschöpfung nur gewährt werden, wenn zwei wesentlichen Formerfordernissen entsprochen wird: Erstens muß der Importeur zum Zeitpunkt der Einfuhr der Jungrinder eine schriftliche Erklärung abgeben, daß die Jungrinder dazu bestimmt sind, im einführenden Mitgliedstaat während eines Zeitraums von 120 Tagen ab dem Tag der Überführung in den freien Verkehr gemästet zu werden, und zweitens muß er eine Kaution in Höhe des ausgesetzten Betrages stellen [7]. Die Kaution wird nach dieser Vorschrift nur dann ganz oder teilweise freigegeben, wenn der Importeur gegenüber den zuständigen Behörden des einführenden Mitgliedstaats nachweist, daß das Jungrind — abgesehen von eng umschriebenen Fällen der Notschlachtung — vor Ablauf der genannten Frist von

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 179, S. 31.

2 — ABl. L 77, S. 18.

3 — ABl. L 157, S. 16.

4 — ABl. L 109, S. 12.

5 — ABl. L 148, S. 24.

6 — ABl. L 61, S. 1.

7 — Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und b.

120 Tagen nicht geschlachtet wurde [8]. Nach Absatz 4 der Vorschrift schließlich ist dieser Nachweis innerhalb von 180 Tagen nach der Überführung in den freien Verkehr zu erbringen; andernfalls verfällt der Kautionsbetrag als Abschöpfung.

4. Mit der Verordnung Nr. 1384/77 wurden die Durchführungsvorschriften für die Sonderregelung etwas geändert. Nach Artikel 7 Absatz 1 dieser Verordnung ist der Importeur nunmehr zusätzlich verpflichtet, den zuständigen Behörden des einführenden Mitgliedstaats innerhalb eines Monats nach dem Tag der Einfuhr mitzuteilen, in welchem Betrieb oder in welchen Betrieben die Jungrinder gemästet werden sollen.

5. Auch für die Freigabe der Kaution normiert die Verordnung Nr. 1384/77 ein zusätzliches Formerfordernis: Der Importeur muß nunmehr nachweisen, daß das Jungrind in dem den zuständigen Behörden angegebenen Betrieb oder den angegebenen Betrieben tatsächlich gemästet wurde [9].

6. Mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 1121/87 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber diese strenge Regelung gemildert. Obgleich nach den hier fraglichen Vorgängen veröffentlicht, ist diese Verordnung nach ihrem Artikel 3 Absatz 2 auf die Ausgangsfälle anwendbar: Nach dieser Bestimmung gilt sie

8 — Artikel 1 Absatz 3.
9 — Artikel 7 Absatz 2.

„für die ab [dem 23. April 1987] gestellten Sicherheiten und auf Antrag des Beteiligten für die vor [dem 23. April 1987] gestellten Sicherheiten, die noch nicht freigegeben oder endgültig eingezogen worden sind."

B — *Zur Entstehung der Zollschuld*

7. Die Zeitpunkte, zu denen die Zollschuld entsteht, erlischt bzw. von den zuständigen Behörden angefordert werden kann, wurden durch die Richtlinie 79/623 harmonisiert.

8. Artikel 2 Buchstabe d dieser Richtlinie bestimmt:

„Eine Einfuhrzollschuld entsteht,

...

d) wenn eine der Pflichten nicht erfüllt wird, die sich bei eingangsabgabenpflichtigen Waren aus deren vorübergehender Verwahrung oder aus der Inanspruchnahme

des Zollverfahrens, in das die Waren überführt worden sind, ergeben, oder wenn eine der Bedingungen für die Zulassung zu dem betreffenden Verfahren nicht eingehalten wird, es sei denn, daß sich diese Unterlassungen nachweislich auf die ordnungsgemäße Abwicklung der betreffenden vorübergehenden Verwahrung oder des betreffenden Zollverfahrens nicht wirklich ausgewirkt haben".

9. An die Stelle dieser Richtlinie ist nach den Vorgängen, mit denen wir uns zu befassen haben, die Verordnung (EWG) Nr. 2144/87 des Rates vom 13. Juli 1987 über die Zollschuld [10] getreten; ihre Vorschriften wurden dabei übernommen und ergänzt.

Sachverhalt und Ausgangsverfahren

10. Drei italienische landwirtschaftliche Betriebe, die Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio (Rechtssache C-246/94), die Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl (Rechtssachen C-247/94 und C-248/94) und die Azienda Agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, deren Bürgin die Cassa di Risparmio di Trieste SpA ist (Rechtssache C-249/94), führten von 1982 bis 1985 mehrere aus osteuropäischen Ländern stammende Partien zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder nach Italien ein.

11. Aus verschiedenen Gründen erfüllten die Betriebe nicht die in der gemeinschaftlichen Importregelung für Jungrinder vorgesehene Verpflichtung, den zuständigen italienischen Behörden innerhalb eines Monats nach der Einfuhr den Ort des Maststalls mitzuteilen. Die Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio übersandte der zuständigen Zollbehörde diese Mitteilung mit einigen Tagen Verspätung, die Azienda Agricola Cavicchi unterließ sie ganz, und die Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori machte die Mitteilung zwar fristgemäß, richtete sie aber an die Gemeinde, in deren Gebiet sich der Maststall befand. Wie aus dem Vorlagebeschluß [11] hervorgeht, versäumte der letztgenannte Betrieb außerdem die Einreichung der Bescheinigung, daß die zur Mast bestimmten Rinder bei Ablauf des Zeitraums von 120 Tagen nach der Einfuhr noch am Leben waren.

12. Nach Ansicht der italienischen Zollbehörden hatten die Betriebe wegen dieser Versäumnisse den Anspruch auf die Aussetzung der Abschöpfung bei der Einfuhr verloren. Sie ordneten daher die Zahlung der angefallenen Zölle an und betrachteten die bei der Einfuhr gestellten Sicherheiten als vollständig verfallen.

13. Die drei Betriebe erhoben daraufhin jeweils Klage gegen die Finanzverwaltung (Amministrazione delle Finanze dello Stato)

10 — ABl. L 201, S. 15.

11 — S. 4.

beim Tribunale Triest mit der Begründung, die Forderungen der Behörden seien gemeinschaftsrechtlich unzulässig. Das Tribunale Triest wies die Klagen der Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori und der Azienda Agricola Cavicchi ab und gab der der Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio teilweise statt.

14. Die von den drei Betrieben jeweils angerufene Corte d'appello Triest bestätigte mit Urteil vom 23. Februar 1990 das erstinstanzliche Urteil im Fall der Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio. Sie stützte dies darauf, daß die Richtlinie 79/623, die gegenüber der Verordnung Nr. 1121/87 nachrangig und vor dieser erlassen worden sei, nicht anwendbar sei. In den Fällen der Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori und der Azienda Agricola Cavicchi entschied sie dagegen mit Urteilen vom 6. Juni 1992 und 19. Januar 1993, daß die Nichterfüllung der Verpflichtungen gemäß der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1384/77 auf die ordnungsgemäße Abwicklung des Zollverfahrens für die Einfuhr von Rindern keinerlei konkrete Auswirkung gehabt habe. Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 sei in Italien unmittelbar anwendbar, auch wenn die Richtlinie nicht in das italienische Recht umgesetzt worden sei. Mit dieser Begründung änderte die Corte d'appello die erstinstanzlichen Urteile hinsichtlich der beiden letztgenannten Betriebe ab.

15. Die Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio und die Finanzverwaltung legten gegen die Urteile der Corte d'appello Triest Rechtsmittel bei der Corte suprema di cassazione ein und beantragten ihre Aufhebung.

16. Die Finanzverwaltung rügt die Verletzung und fehlerhafte Anwendung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1384/77 und des Artikels 2 der Richtlinie 79/623. Sie macht außerdem geltend, daß Artikel 2 Buchstabe d der (nicht in das italienische Recht umgesetzten) Richtlinie keine unmittelbare Wirkung habe. Selbst wenn dieser Vorschrift unmittelbare Wirkung zukäme, setze doch die ordnungsgemäße Abwicklung des gemeinschaftlichen Zollverfahrens für die Einfuhr zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder die Erfüllung der Verpflichtung voraus, deren Nichterfüllung die Corte d'appello selbst festgestellt habe, nämlich die fristgemäße Mitteilung an die zuständige Behörde, wo sich der Maststall befinde; diese Mitteilung stelle eine wesentliche Voraussetzung für die vorgeschriebene Kontrolle dar.

17. Die Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio rügt die Verletzung der Artikel 173, 189 und 177 EG-Vertrag. Die Corte d'appello habe die Verordnung Nr. 1121/87 fehlerhaft angewendet, da sich die Verspätung bei der Mitteilung des Mastbetriebs auf die ordnungsgemäße Abwicklung des fraglichen Zollverfahrens nicht ausgewirkt habe. Gemäß Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 sei deshalb keine Zollschuld entstanden. Die Verordnung Nr. 1121/87 sei überdies ungültig.

Die Vorabentscheidungsfragen

18. Da die Corte suprema di cassazione über die richtige Auslegung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften und über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1121/87 im Zweifel ist, hat sie die Verfahren ausgesetzt und in der Rechtssache C-246/94 die drei folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Weist Artikel 2 Buchstabe d der (nicht in das italienische Recht umgesetzten) Richtlinie 79/623 vom 25. Juni 1979 die notwendigen Merkmale auf, um unmittelbar anwendbar zu sein und die Grundlage für Rechte zu bilden, die die einzelnen gegen den italienischen Staat geltend machen können?

2. Bei Bejahung der Frage 1: Ist diese Richtlinienbestimmung auch dann anwendbar, wenn unter Verstoß gegen die Verordnung (EWG) Nr. 612/77 (in der durch Artikel 7 der Verordnung Nr. 1384/77 geänderten Fassung) die Mitteilung des Betriebs, in dem die Rinder gemästet werden sollen, verspätet erfolgt? Dafür ist die in der genannten Verordnung enthaltene Sonderregelung auszulegen, um festzustellen, ob eine derartige Verspätung sich auf das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Verfahren wirklich ausgewirkt hat.

3. Sollte die Frage 2 zu verneinen, also die Richtlinienbestimmung (im vorliegenden Fall) nicht anwendbar sein, so wird folgende weitere Frage nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1121/87 vom 23. April 1987 gestellt: Verstößt das in Artikel 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 1121/87 festgelegte Sanktionsmaß (das im Fall einer Verspätung der vorgeschriebenen Mitteilung um 50 Tage zum vollständigen Verfall der Sicherheit führt) im Hinblick auf das verfolgte Ziel gegen den in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Sanktion?

19. In den Rechtssachen C-247/94, C-248/94 und C-249/94 sind zwei Auslegungsfragen zur Vorabentscheidung vorgelegt worden. Diese Fragen sind im wesentlichen die gleichen wie die beiden ersten vorstehenden, jedoch weicht die Formulierung der zweiten Frage in den Rechtssachen C-248/94 und C-249/94 leicht ab: In diesen beiden Rechtssachen wird gefragt, ob die genannte Richtlinienbestimmung auch bei Vorliegen eines solchen Verstoßes gegen die Verordnung (EWG) Nr. 612/77 anwendbar sei, wie ihn die Corte d'appello Triest festgestellt habe.

Die Beantwortung der Vorabentscheidungsfragen

20. Die beiden ersten, eng zusammenhängenden Vorabentscheidungsfragen der Corte suprema di cassazione betreffen die Auslegung der Richtlinie 79/623 und der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1384/77. Die Corte suprema di cassazione möchte wissen, ob die in Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 festgelegte allgemeine Regel in jedem Fall gilt oder ob die speziellen Verpflichtungen, die sich aus der Sonderregelung über die Einfuhr zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder ergeben, der allgemeinen Regelung vorgehen und sie damit unanwendbar machen. Über eine solche Frage hatten Sie bisher noch nicht zu entscheiden. Die dritte Frage wird hilfsweise gestellt und ist nur zu beantworten, wenn Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 nach Ihrer Auffassung in den Ausgangsfällen anwendbar sein sollte. Sie betrifft die Gültigkeit des Artikels 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 1121/87.

21. Von italienischen landwirtschaftlichen Genossenschaften wurde schon einmal beim Gerichtshof Klage nach den Artikeln 173 Absatz 2 und 189 Absatz 2 EWG-Vertrag auf Nichtigerklärung des Artikels 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 1121/87 erhoben [12]. Der Gerichtshof entschied seinerzeit, diese Bestimmung gelte „für objektiv umschriebene Fallgestaltungen und [entfalte] Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt bezeichneten Personengruppen". Daher habe sie „allgemeine Geltung im Sinne von Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag und [könne] die Klägerinnen nicht individuell im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag betreffen" [13]. Die Klage wurde daher als unzulässig abgewiesen [14].

Zur ersten Frage

22. Mit seiner ersten Vorabentscheidungsfrage möchte das vorlegende Gericht wissen, wie Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 auszulegen ist. Genauer gesagt, ist die Frage darauf gerichtet, ob diese Bestimmung die Merkmale aufweist, die dafür erforderlich sind, daß sie unmittelbar anwendbar ist und die Grundlage für Rechte bildet, die die einzelnen gegen einen Mitgliedstaat geltend machen können, wenn dieser die Bestimmung nicht in sein innerstaatliches Recht umgesetzt hat. Für den konkreten Fall wird damit gefragt, ob die Gemeinschaftsvorschriften über die Entstehung der Zollschuld in Italien anwendbar sind und ob ein einzelner die Rechte, die sie ihm einräumen, gegen den italienischen Staat geltend machen kann.

23. Die Richtlinie wurde in Italien nicht umgesetzt [15], obwohl die Umsetzungsfrist nach Artikel 12 der Richtlinie am 1. Januar 1982 abgelaufen ist. In der Zeit, in der sich die in den vier Vorlagebeschlüssen beschriebenen Vorgänge ereigneten, galt die Richtlinie somit.

12 — Beschluß vom 3. Februar 1988 in der Rechtssache 191/87 (Covalc/Kommission, Slg. 1988, 515).

13 — Ebenda, Randnr. 10.

14 — Ebenda, Tenor.

15 — S. 5 des Vorlagebeschlusses in der Rechtssache C-248/94.

24. Seit dem Urteil Enka [16] ist geläufig, daß „in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, die praktische Wirksamkeit einer solchen Maßnahme abgeschwächt würde, wenn sich die einzelnen vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten" [17]. Dies gilt vor allem dann, „wenn sich der einzelne vor dem staatlichen Gericht auf eine Richtlinienbestimmung mit dem Ziel beruft, nachprüfen zu lassen, ob die zuständigen nationalen Stellen bei der ihnen überlassenen Wahl der Form und der Mittel zur Umsetzung der Richtlinie innerhalb der von der Richtlinie gezogenen Ermessensgrenzen geblieben sind" [18]. Dies ist ständige Rechtsprechung: Sie haben dem einzelnen stets Rechte zuerkannt, die gegen einen Mitgliedstaat geltend gemacht werden können, der hinreichend bestimmte und unbedingte Vorschriften einer Richtlinie nicht frist- oder ordnungsgemäß umgesetzt hat.

25. Demgemäß ist eine Richtlinienbestimmung nach Ihrer Rechtsprechung nur unmittelbar wirksam, wenn sie unbedingt und hinreichend bestimmt ist [19].

26. Es ist zu prüfen, ob dies bei der in der Richtlinie 79/623 enthaltenen Vorschrift über die Entstehung der Zollschuld der Fall ist.

27. Diese Frage wird von der Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio bejaht, von der Finanzverwaltung dagegen verneint.

28. Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 bestimmt:

„Eine Einfuhrzollschuld entsteht,

...

d) wenn eine der Pflichten nicht erfüllt wird, die sich bei eingangsabgabenpflichtigen Waren aus deren vorübergehender Verwahrung oder aus der Inanspruchnahme des Zollverfahrens, in das die Waren überführt worden sind, ergeben, oder wenn eine der Bedingungen für die Zulassung zu dem betreffenden Verfahren nicht eingehalten wird, es sei denn, daß sich diese Unterlassungen nachweislich auf die ordnungsgemäße Abwicklung der betreffenden vorübergehenden Verwahrung oder des betreffenden Zollverfahrens nicht wirklich ausgewirkt haben."

16 — Urteil vom 23. November 1977 in der Rechtssache 38/77 (Slg. 1977, 2203).

17 — Randnr. 9.

18 — Ebenda, Randnr. 10.

19 — Vgl. Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53, Randnr. 25).

29. Nach Ansicht der Kommission weist diese Vorschrift die nach Ihrer Rechtsprechung für eine unmittelbare Wirkung erforderlichen Merkmale auf.

30. Ich teile diese Auffassung.

31. Die Richtlinie 79/623 wurde auf der Grundlage des Artikels 100 EWG-Vertrag erlassen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber ist von folgender Feststellung ausgegangen: „Eine eingehende Prüfung mit den Mitgliedstaaten hat jedoch ergeben, daß auf bestimmten Gebieten durch zwingende Rechtsakte der Gemeinschaft diejenigen Maßnahmen festgelegt werden müssen, die zur Einführung eines Zollrechts unerläßlich sind, das die einheitliche Erhebung der Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für zwischen der Gemeinschaft und Drittländern gehandelte Waren gewährleistet." [20] Das verfolgte Ziel hat der Gemeinschaftsgesetzgeber wie folgt definiert: „Es bedarf daher gemeinsamer Regeln für den Zeitpunkt, zu dem die Zollschuld entsteht, damit eine einheitliche Anwendung der geltenden gemeinschaftlichen Eingangs- und Ausfuhrbestimmungen gewährleistet wird." [21]

32. Die italienische Regierung meint, das Wort „nachweislich" („in maniera soddisfacente per le autorità competenti") in Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 sei dahin auszulegen, daß den zuständigen nationalen Behörden bei der Anwendung der geschaffenen Regelung ein weites Ermessen eingeräumt werde [22] und daher die fragliche Bestimmung nicht hinreichend bestimmt und unbedingt sei, um unmittelbar anwendbar zu sein.

33. Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Denn der Gemeinschaftsgesetzgeber hat zum Ausdruck gebracht, daß das verfolgte Ziel eine einheitliche und bindende Rechtsanwendung im Bereich der Zollschuld ist. Er hat hervorgehoben, daß „der Zeitpunkt des Entstehens der Einfuhrzollschuld unter Berücksichtigung der Umstände ..., unter denen die eingangsabgabenpflichtigen Waren in den Wirtschaftskreislauf der Gemeinschaft übergehen," genau festgelegt werden sollte [23].

34. Einer derartigen Bestimmung würde ihre praktische Wirksamkeit vollständig genommen, wenn man sie im Sinne der Einräumung eines weiten Ermessens für die Mitgliedstaaten auslegte. So verhielte es sich mit Sicherheit, wenn die zuständigen nationalen Behörden die praktische Tragweite der

20 — Dritte Begründungserwägung.
21 — Fünfte Begründungserwägung.
22 — S. 4 f. der Stellungnahme der italienischen Regierung.
23 — Siebte Begründungserwägung.

Zollvergünstigung von Voraussetzungen oder Formerfordernissen abhängig machen dürften, die der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht vorgesehen hat. Der Ausdruck „nachweislich" „"ist deshalb dahin auszulegen, daß er einem Wirtschaftsteilnehmer erlaubt, gegenüber der zuständigen nationalen Behörde den Nachweis zu erbringen, daß sich die Nichtbeachtung einer zollrechtlichen Formalität oder Verpflichtung auf die ordnungsgemäße Abwicklung der vorübrgehenden Verwahrung oder des fraglichen Zollverfahrens nicht ausgewirkt hat, ohne daß der Mitgliedstaat hiergegen einwenden könnte, daß eben die nationalen Vorschriften, die die Gewährung einer solchen Vergünstigung ermöglichen sollten, nicht erlassen worden seien.

35. Diese Auslegung wird durch Ihr Urteil vom 5. Oktober 1983 [24] bestätigt. Dort hatten Sie über die unmittelbare Anwendbarkeit des Artikels 4 der Richtlinie 79/623 zu entscheiden, der bestimmt:

„Abweichend von Artikel 2 entsteht bei bestimmten Waren keine Einfuhrzollschuld,

a) wenn die Pflichten, die sich ergeben

— aus den Durchführungsvorschriften zu Artikel 2 der Richtlinie 68/312/EWG,

— aus der vorübergehenden Verwahrung der betreffenden Waren oder

— aus der Inanspruchnahme des Zollverfahrens, in das diese Waren überführt worden sind,

nicht erfüllt werden konnten, weil die betreffenden Waren nachweislich aus in ihrer Natur liegenden Gründen, aus Zufall oder infolge höherer Gewalt vernichtet oder unwiederbringlich verlorengegangen sind".

36. Im dortigen Ausgangsfall hatte die italienische Zollverwaltung gegen zwei Unternehmen einen Zahlungsbescheid in Höhe der Zölle und der Mehrwertsteuer zuzüglich Zinsen und Kosten erlassen, die für Waren, die aus einem Lagerhaus der Firma Esercizio Magazzini Generali im Hafen von Catania entwendet worden waren, angefallen waren. Die beiden Unternehmen beriefen sich auf

24 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen 186/82 und 187/82 (Esercizio Magazzini Generali und Mellina Agosta, Slg. 1983, 2951).

die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, nach denen sie bei Untergang der Waren aus Zufall oder infolge höherer Gewalt von der Zahlung von Zöllen oder anderen Abgaben befreit seien. Der Diebstahl aus dem Lagerhaus sei ein Fall höherer Gewalt im Sinne des Gemeinschaftsrechts, der die Befreiung von den Abgaben bewirke.

37. Unter Verweis auf den nicht in das innerstaatliche Recht umgesetzten Artikel 4 der Richtlinie 79/623 und deren neunte Begründungserwägung haben Sie entschieden, daß den Gründen für das Erlöschen der Zollschuld die Feststellung zugrunde liegen müsse, daß die Ware tatsächlich nicht der wirtschaftlichen Bestimmung zugeführt worden sei, die die Erhebung von Einfuhrabgaben rechtfertige. Bei einem Diebstahl sei aber anzunehmen, daß die Ware in den Handelsverkehr der Gemeinschaft gelangt sei. Daher schließe der Verlust der Ware im Sinne der Richtlinie Diebstähle unabhängig von den Umständen ihrer Begehung nicht ein. Damit haben Sie Artikel 4 der Richtlinie 79/623 unmittelbare Wirkung beigelegt, ohne anzunehmen, daß der Ausdruck „nachweislich" „der hinreichenden Bestimmtheit oder Unbedingtheit der Vorschrift entgegenstünde [25]. Bei der Auslegung des Artikels 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 kann Ihre Antwort nur die gleiche sein.

38. Die erste Vorabentscheidungsfrage ist deshalb dahin zu beantworten, daß Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 die Merkmale aufweist, die dafür erforderlich sind, daß er unmittelbar anwendbar ist und die Grundlage für Rechte bildet, die die einzelnen gegenüber einem Mitgliedstaat geltend machen können, wenn diese Richtlinienbestimmung nicht in dessen nationales Recht umgesetzt worden ist.

Zur zweiten Frage

39. Mit seiner zweiten Frage präzisiert das vorlegende Gericht die erste Frage: In Wirklichkeit bittet es Sie, zu entscheiden, ob Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 auch in den ganz speziellen bei ihm anhängigen Fällen, also dann anwendbar ist, wenn das vom Wirtschaftsteilnehmer nicht beachtete Formerfordernis dasjenige nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1384/77 ist. Mit anderen Worten: Kann sich ein Importeur zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder, der seiner Verpflichtung zur Mitteilung der Anschrift des Mastbetriebs an die zuständige nationale Behörde nicht fristgemäß nachgekommen ist, auf die Richtlinie 79/623 berufen und unter Erbringung des Nachweises, daß sich dieses Versäumnis auf die Abwicklung des entsprechenden Zollverfahrens nicht ausgewirkt hat, erfolgreich geltend machen, die Zollschuld sei nicht entstanden, oder muß von einer konkreten Auswirkung der Nichtbeachtung der Frist auf die Verfahrensabwicklung ausgegangen werden? Über

25 — Ebenda, Randnrn. 11 bis 14.

eine solche Vorabentscheidungsfrage haben Sie erstmals zu entscheiden.

40. Nach Auffassung der italienischen Regierung hat sich das in den Ausgangsfällen fragliche Fristversäumnis auf die Abwicklung des besonderen Zollverfahrens konkret ausgewirkt, so daß die Eingangsabgabenschuld automatisch entstanden sei. Demgemäß seien die speziellen Vorschriften über die Sicherheitsfreigabe im Rahmen der besonderen Einfuhrverfahren im Rindfleischbereich anzuwenden. Das vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgte Ziel würde verfehlt, wenn die Nichterfüllung der zusätzlichen Verpflichtung aus der Verordnung Nr. 1384/77 nicht sanktioniert würde.

41. Von der Kommission wird die Frage nicht so eindeutig bejaht. Nach ihrer Auffassung ist in jedem vom vorlegenden Gericht zu beurteilenden Einzelfall zu prüfen, ob sich die Nichtbeachtung dieses Formerfordernisses auf die ordnungsgemäße Abwicklung des betreffenden Zollverfahrens nicht wirklich ausgewirkt hat. Die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer hätten somit gemäß Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 Anspruch darauf, daß die zuständige nationale Behörde die fragliche Unterlassung nicht als Grund für eine automatische Zollschuldentstehung ansehe, sondern in jedem Einzelfall und unter Abwägung der Schwere des von dem Wirtschaftsteilnehmer begangenen Verstoßes prüfe, ob dieser sich auf die ordnungsgemäße Verfahrensabwicklung tatsächlich ausgewirkt habe.

42. Die Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio macht geltend, die ihr zur Last gelegte Unterlassung habe sich auf die Abwicklung des fraglichen Zollverfahrens nicht ausgewirkt. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1384/77 und Artikel 1 Nr. 2 der Verordnung Nr. 1121/87 sei außerdem rechtswidrig [26].

43. Meines Erachtens besteht zwischen Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 und Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1384/77 kein Widerspruch, sondern beide Bestimmungen ergänzen einander. Mit den beiden Gemeinschaftsbestimmungen wird nämlich nicht derselbe Zweck verfolgt. Mit der Richtlinie 79/623 werden die allgemeinen Regeln über die Zollschuld harmonisiert [27], während die Verordnung Nr. 612/77 spezielle Vorschriften zu der Sonderregelung für die Einfuhr zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder enthält. In Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623 ist folgender allgemeiner Grundsatz niedergelegt: Unterlassungen, die sich auf die ordnungsgemäße Abwicklung des fraglichen Zollverfahrens nicht wirklich ausgewirkt haben, lassen die Zollschuld nicht entstehen. Soweit der Gemeinschaftsgesetzgeber nichts anderes bestimmt hat, hat der Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit, dies zu beweisen. Für die Beantwortung der zweiten Frage ist demnach zu klären, welchen Zweck der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Festlegung der besonderen Verpflichtung gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 in der geänderten Fassung verfolgt hat.

26 — Stellungnahme der Klägerin, S. 2.

27 — Vgl. oben, Nummer 31.

44. Meiner Meinung nach wollte er die Erfüllung dieser Verpflichtung zu einer Voraussetzung der ordnungsgemäßen Abwicklung des betreffenden Zollverfahrens machen.

45. Es sei an den Wortlaut der in Frage stehenden Vorschrift erinnert:

„(1) *Für die Gewährung der* in Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 genannten *vollständigen oder teilweisen Aussetzung der Abschöpfung müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein*:

...

d) zum Zeitpunkt der Einfuhr schriftlich eingegangene Verpflichtung des Importeurs, den zuständigen Behörden des einführenden Mitgliedstaats innerhalb eines Monats nach dem Tag der Einfuhr mitzuteilen, in welchem Betrieb oder in welchen Betrieben die Jungrinder gemästet werden sollen." [28]

28 — Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1384/77.

46. Die *Prüfung der Durchführungsvorschriften* für das besondere Zollverfahren zeigt, daß die Nichtbeachtung des Formerfordernisses nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 mit der Unzulässigkeit der vollständigen oder teilweisen Aussetzung der Abschöpfung bei der Einfuhr zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder sanktioniert wird. Der Gemeinschaftsgesetzgeber bringt damit zum Ausdruck, daß er der Beachtung dieser Formalität eine ganz besondere Bedeutung beimißt.

47. Dieselbe Wertung wird erkennbar bei der *Prüfung der Vorschriften über die Sicherheitsfreigabe* im Rahmen der Sonderregelung. Artikel 1 Absätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1384/77 bestimmt:

„(3) Abgesehen von Fällen höherer Gewalt wird die Kaution nur dann ganz oder teilweise freigegeben, wenn den zuständigen Behörden des einführenden Mitgliedstaats nachgewiesen wird, daß das Jungrind

a) in dem oder den gemäß Absatz 1 Buchstabe d) mitgeteilten Betrieb oder Betrieben gemästet wurde,

b) vor Ablauf der in Absatz 1 Buchstabe a) vorgesehenen Frist nicht geschlachtet wurde oder

c) aus gesundheitspolizeilichen Gründen vor Ablauf derselben Frist geschlachtet wurde oder infolge Krankheit oder Unfalls gestorben ist.

Die Kaution wird unmittelbar nach Erbringung des Nachweises freigegeben.

(4) Wurde der in Absatz 3 genannte Nachweis nicht innerhalb von 180 Tagen ab dem Tag der Überführung in den freien Verkehr erbracht, so verfällt der Betrag der Kaution als Abschöpfung."

48. Die Freigabe der Kaution setzt also ihrerseits voraus, daß eine Reihe von Formerfordernissen beachtet wurde. Bei Nichtbeachtung des Formerfordernisses gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 wird die Aussetzung der Abschöpfung nicht gewährt und die vom Importeur gestellte Kaution verfällt vollständig als Abschöpfung.

49. Diese strenge Regelung wurde gemildert durch die Verordnung Nr. 1121/87 [29], mit der Artikel 1 der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1384/77 geändert wurde.

29 — Ebenfalls anwendbar in den Ausgangsfällen, vgl. oben, Nr. 8.

50. So lautet Artikel 1 Nrn. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1121/87:

„2. In Artikel 1 Absatz 3 [der Verordnung Nr. 612/77] wird folgender Unterabsatz angefügt:

‚Wurde die in Absatz 1 Buchstabe d) genannte Frist nicht eingehalten, so wird der Betrag der freizugebenden Sicherheit jedoch um

— 15 % und

— 2 % des Restbetrags je Überschreitungstag

verringert.

Die nicht freigegebenen Sicherheiten werden als Abschöpfung einbehalten.'

3. In Artikel 1 Absatz 4 [der Verordnung Nr. 612/77] wird folgender Unterabsatz angefügt:

„Wurde dieser Nachweis jedoch innerhalb der vorgenannten Frist von 180 Tagen erstellt, aber erst innerhalb der auf diese 180 Tage folgenden 18 Monate erbracht, so werden 85 % des verfallenen Betrages zurückgezahlt."

51. Die Prüfung dieser neuen Bestimmung läßt deutlich werden, daß der Gesetzgeber der Beachtung der Verpflichtung aus Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 erheblich größere Bedeutung beimißt als der der Verpflichtung aus Absatz 4.

52. Auch die *Prüfung des Normzwecks der Sonderregelung* ergibt, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die Beachtung der Verpflichtung aus Artikel 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 als notwendig für die ordnungsgemäße Abwicklung des in Frage stehenden Zollverfahrens ansieht.

53. Das vom Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Einführung der Sonderregelung verfolgte Ziel hat er in der achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 805/68 wie folgt erläutert: „Damit der Mastviehbestand in der Gemeinschaft vergrößert und die Fleischproduktion erhöht werden kann, ohne daß die Zahl der Kühe vermehrt wird und damit die Milchproduktion steigt, ist es zweckmäßig, bei bestimmten Marktverhältnissen auf einige Kategorien von Jungrindern und Kälbern aus dritten Ländern, die zur Mast in der Gemeinschaft bestimmt sind, eine besondere Einfuhrregelung anzuwenden."

54. Die Sonderregelung wurde am 24. März 1977 mit der Verordnung Nr. 612/77 erlassen [30]. Um Mißbräuche und eine Zweckentfremdung dieser Maßnahmen zu vermeiden [31], hat der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Importeur bestimmte zwingende Verpflichtungen auferlegt. So muß dieser schriftlich erklären, daß die Jungrinder dazu bestimmt sind, im einführenden Mitgliedstaat während eines Zeitraums von 120 Tagen vom Tag der Überführung in den freien Verkehr an gemästet zu werden [32]. Er muß außerdem eine Kaution in Höhe des ausgesetzten Betrages der am Einfuhrtag geltenden Abschöpfung stellen [33], die nur freigegeben wird, wenn er nachweist, daß das Tier nicht vor Ablauf der Frist geschlachtet wurde [34].

55. Seit der Einführung der Sonderregelung hat der Gemeinschaftsgesetzgeber deutlich gemacht, daß gegenüber den Gefahren des Betrugs und des Mißbrauchs und damit einer Anwendung der Regelung entgegen ihrem

30 — Zweite Begründungserwägung.
31 — Zweite und Dritte Begründungserwägung.
32 — Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a.
33 — Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b.
34 — Artikel 1 Absatz 3.

wahren wirtschaftlichen Zweck erhöhte Wachsamkeit angebracht ist. Aus diesem Grund hat er mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 1384/77 die Verpflichtungen noch stärker präzisiert [35]. Nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1384/77, mit dem Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 612/77 neu gefaßt wurde, muß der Importeur innerhalb eines Monats mitteilen, wo sich der Mastbetrieb befindet; versäumt er dies, so kann ihm die besondere Zollregelung nach der Verordnung Nr. 612/77 nicht zugute kommen.

56. Das vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgte Ziel ist in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1384/77 klar zum Ausdruck gebracht. Es liegt in der Bekämpfung des Betrugs und der Unterbindung von Mißbräuchen, die die Regelung ihrem Zweck entfremden könnten. Die dem Importeur auferlegte zusätzliche Verpflichtung soll es den zuständigen nationalen Behörden ermöglichen, in sachgemäßer Weise Kontrollen vor Ort durchzuführen und nachzuprüfen, ob die Erklärungen des Importeurs zutreffend und verläßlich sind und den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen.

57. Die Prüfung sowohl des Wortlauts der Sonderregelungen als auch ihres Normzwecks führt zu dem Ergebnis, daß die Beachtung dieser zusätzlichen Verpflichtung und der dafür vorgesehenen Frist als *notwendige* Voraussetzung für die ordnungsgemäße Durchführung der vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgeschriebenen Kontrollmaßnahmen und damit als für die ordnungsgemäße Abwicklung des fraglichen Verfahrens unerläßlich anzusehen sind.

58. *Zusätzlich* möchte ich Ihnen unter praktischem Aspekt und im Interesse der Effizienz der gemeinsamen Agrarpolitik ein weiteres Argument für meine Auffassung zu bedenken geben. Die mit einer ordnungsgemäßen Verwaltung verbundenen Sachzwänge erfordern es, daß die Verwaltung binnen angemessener Frist unterrichtet wird, um die Tätigkeit der mit den Kontrollen vor Ort betrauten Dienststellen sachgerecht planen zu können. Insoweit teile ich die Ansicht der italienischen Regierung, daß die fehlende Mitteilung des Mastbetriebs die Kontrollmaßnahmen unmöglich macht oder außerordentlich erschwert, die die Verwaltung für die Nachprüfung durchführen muß, daß die eingeführten Jungrinder *auch tatsächlich* die sind, für die später bescheinigt wird, daß sie nach 120 Tagen noch am Leben waren.

59. *Schließlich* stehen der von mir vertretenen restriktiven Auslegung weder der Normzweck der Richtlinie 79/623 [36] noch der Wortlaut ihres Artikels 2 Buchstabe d entgegen. Da der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen einer speziellen Regelung klargestellt hat, daß die Einhaltung der besonderen Verpflichtung nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 für die ordnungsgemäße Abwicklung des fraglichen Zollverfahrens erforderlich ist, scheidet eine Anwendung des Artikels 2 Buchstabe d letzter Halbsatz der Richtlinie 79/623 aus. Die gegenteilige Auslegung würde den speziellen Vorschriften der Verordnung Nr. 612/77 in der geänderten Fassung jede praktische Wirksamkeit nehmen.

35 — Zweite und dritte Begründungserwägung.

36 — Vgl. oben, Nummer 31.

60. Deshalb schlage ich vor, auf die zweite Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu antworten: Die Nichtbeachtung des Formerfordernisses gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 612/77 in der Fassung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1384/77 durch einen Importeur zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder hat auf die ordnungsgemäße Abwicklung des fraglichen Zollverfahrens eine wirkliche Auswirkung im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623.

61. Die dritte Frage braucht damit nicht beantwortet zu werden.

62. Ich schlage Ihnen somit folgende Antworten auf die Vorabentscheidungsfragen der Corte suprema di cassazione vor:

1. Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623/EWG des Rates vom 25. Juni 1979 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Zollschuld weist die Merkmale auf, die dafür erforderlich sind, daß er unmittelbar anwendbar ist und die Grundlage für Rechte bildet, die die einzelnen gegenüber einem Mitgliedstaat geltend machen können, wenn diese Richtlinienbestimmung nicht in dessen innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist.

2. Die Nichtbeachtung des Formerfordernisses gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 612/77 der Kommission vom 24. März 1977 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zu der besonderen Einfuhrregelung für zur Mast bestimmte männliche Jungrinder in der Fassung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1384/77 der Kommission vom 27. Juni 1977 durch einen Importeur zur Mast bestimmter männlicher Jungrinder hat auf die ordnungsgemäße Abwicklung des fraglichen Zollverfahrens eine wirkliche Auswirkung im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 79/623.