# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 7. marts 1996 *

1. I fire præjudicielle sager har den italienske Corte suprema di cassazione har forelagt tre spørgsmål, som vedrører anvendelsen af den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning. Denne retsinstans ønsker især dels at få afgjort, hvilken fortolkning der skal anlægges vedrørende visse bestemmelser i Rådets direktiv 79/623/EØF af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld [1], og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 612/77 af 24. marts 1977 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning [2], som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1384/77 af 27. juni 1977 [3], og dels vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1121/87 af 23. april 1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 612/77 og nr. 1136/79 for så vidt angår frigivelse af sikkerhed i forbindelse med visse særlige importordninger inden for oksekødssektoren [4].

## Fællesskabsretten

### A — *Markedet for oksekød*

2. Artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød [5], som ændret ved artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 425/77 af 14. februar 1977 [6], indeholder som en særlig ordning adgang til helt eller delvis at suspendere den afgift, der normalt gælder ved import af ungtyre, bestemt til opfedning.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til denne ordning er blevet fastsat i forordning nr. 612/77. I denne forordnings artikel 1 betinges denne adgang til helt eller delvis at suspendere afgiften af gennemførelsen af to formkrav. Importøren skal på tidspunktet for indførslen af ungtyrene dels afgive en skriftlig erklæring om, at ungtyrene i den indførte medlemsstat er bestemt til opfedning i en periode på 120 dage regnet fra datoen for overgangen til fri omsætning, og dels stille en sikkerhed på et beløb svarende til den suspenderede importafgift [7]. Samme bestemmelse betinger helt eller delvis frigivelse af sikkerhedsstillelsen af, at importøren over for de kompetente myndigheder i den importerende medlemsstat fører bevis for, at de pågældende dyr ikke er blevet slagtet inden udløbet af fristen på 120 dage, medmindre udtrykkeligt angivne grunde har

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 179, s. 31.

2 — EFT L 77, s. 18.

3 — EFT L 157, s. 16.

4 — EFT L 109, s. 12.

5 — EFT 1968 I, s. 169.

6 — EFT L 61, s. 1.

7 — Artikel 1, stk. 1, litra a) og b).

gjort slagtning af dyrene nødvendig [8]. Endelig bestemmer artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 612/77, at såfremt beviset ikke føres inden 180 dage regnet fra datoen for overgangen til fri omsætning, fortabes den stillede sikkerhed, idet den tjener som afgift.

4. Forordning nr. 1384/77 ændrer gennemførelsesbestemmelserne til særordningen en smule. I henhold til forordningens artikel 7, stk. 1, skal importøren desuden inden en måned efter dagen for indførslen give de kompetente myndigheder i den indførende medlemsstat underretning om den eller de bedrifter, hvor ungtyrene skal opfedes.

5. Samme forordning gør frigivelse af sikkerhedsstillelsen betinget af endnu et formkrav. Importøren skal føre bevis for, at ungtyren er blevet opfedet på den eller de angivne bedrifter, som er angivet over for de kompetente myndigheder [9].

6. Fællesskabslovgiver har mildnet ordningen ved vedtagelsen af forordning nr. 1121/87. Selv om forordningen blev bekendtgjort efter sagens faktiske omstændigheder, finder forordningen anvendelse på hovedsagens omstændigheder i henhold til dens artikel 3, andet afsnit, som bestemmer følgende: »[Forordning nr. 1121/87 finder anvendelse] på sikkerheder, der stilles efter [23. april 1987], og efter anmodning herom på de sikkerheder, der er stillet før [den 23. april 1987], men som endnu ikke er frigivet eller endeligt fortabt«.

B — *Toldskyldens opståen*

7. Tidspunktet, hvor toldskylden opstår, eller ophører samt tidspunktet, fra hvilket toldskyldsbeløbet kan kræves af de kompetente myndigheder, blev harmoniseret ved direktiv 79/623.

8. Direktivets artikel 2, litra d), bestemmer følgende:

»Toldskyld ved indførsel opstår:

[...]

d) når en af de forpligtelser, der opstår ved en importafgiftspligtig vares midlertidige opbevaring eller ved anvendelse af den toldprocedure, som varen er undergivet,

8 — Sammesteds, stk. 3.
9 — Artikel 7, stk. 2.

misligholdes, eller når en af betingelserne for, at den pågældende toldprocedure tillades, ikke er opfyldt, medmindre det over for de kompetente myndigheder godtgøres, at en sådan misligholdelse ikke har haft egentlig følge for det rette forløb af den midlertidige opbevaring eller den pågældende toldprocedure«.

9. Dette direktiv blev efter de omstændigheder, som foreligger i denne sag, ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2144/87 af 13. juli 1987 om toldskyld [10], hvori bestemmelserne er gentaget og suppleret.

**De præjudicielle sagers faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne ved den nationale ret**

10. Tre italienske landbrugsbedrifter, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio (sag C-246/94), Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl (sag C-247/94 og sag C-248/94) og Azienda Agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, hvis kautionist var Cassa di Risparmio di Trieste SpA (sag C-249/94), indførte mellem 1982 og 1985 ungtyre bestemt til opfedning til Italien.

11. Af forskellige grunde respekterede landbrugsbedrifterne ikke forpligtelsen i fællesskabsforordningen vedrørende indførsel af ungtyre til inden en måned efter dagen for indførslen at give de kompetente myndigheder meddelelse om den bedrift, hvor opfedningen skulle finde sted. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio fremsendte denne oplysning til det kompetente toldvæsen med nogle dages forsinkelse; Azienda Agricola Cavicchi undlod fuldstændig at giver underretning herom; Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori fremsendte denne oplysning inden fristen, men til den kommune, hvor opfedningsbedriften var beliggende. Vedrørende sidstnævnte fremgår det desuden af forelæggelseskendelsen [11], at dette kooperativ også undlod at fremsende bevis for, at kvæget, som var bestemt til opfedning, ikke var blevet slagtet inden 120 dage efter indførslen.

12. De italienske toldmyndigheder fandt på baggrund af disse fejl, at de pågældende landbrugsbedrifter ikke længere var berettiget til suspension af importafgiften, hvorfor de krævede betaling af den skyldige toldafgift, og anså den på tidspunktet for indførslen stillede sikkerhed for fortabt.

13. De tre berørte virksomheder indstævnede derefter Amministrazione delle Finanze dello Stato for Tribunale di Trieste og gjorde

10 — EFT L 201, s. 15.

11 — S. 3, punkt 5, i den franske oversættelse.

gældende, at toldmyndighedernes krav var ulovlige efter fællesskabsretten. Tribunale di Trieste afviste de søgsmål, der var anlagt af Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori og Azienda Agricola Cavicchi, men realitetsbehandlede delvis søgsmålet anlagt af Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio.

14. Corte d'appello di Trieste, hvorved de tre bedrifter separat havde anlagt sag, stadfæstede ved dom af 23. februar 1990 den dom, der var afsagt af Tribunale di Trieste vedrørende Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio. Denne appelinstans fandt nemlig, at direktiv 79/623, der var underordnet og udstedt tidligere end en retsakt af højere gyldighed, nemlig forordning nr. 1121/87, ikke kunne finde anvendelse. Derimod udtalte appelinstansen i de søgsmål, der var anlagt af Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori og af Azienda Agricola Cavicchi, ved domme af henholdsvis 6. juni 1992 og 19. januar 1993, at tilsidesættelsen af forpligtelserne i forordning nr. 612/77, som ændret ved forordning nr. 1384/77, ikke havde haft nogen konkrete følger for en korrekt anvendelse af importtoldordningen for ungtyre. Retsinstansen fandt følgelig, at artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 var umiddelbart gældende i Italien, selv om direktivet endnu ikke var blevet inkorporeret i den italienske retsorden. Den forandrede derfor førsteinstansens domme vedrørende disse to landbrugsbedrifter.

15. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio og Amministrazione delle Finanze dello Stato appellerede dommene fra Corte d'appello di Trieste til Corte suprema di cassazione med krav om dommenes ophævelse.

16. De italienske toldmyndigheder gjorde gældende, at der var sket en tilsidesættelse og en forkert anvendelse af artikel 1 i forordning nr. 612/77, som ændret ved forordning nr. 1384/77, og af artikel 2 i direktiv 79/623. Desuden anførte de, at artikel 2, litra d), i nævnte direktiv (ikke inkorporeret i den italienske retsorden) ikke havde umiddelbar gyldighed. Såfremt dette antages, har de gjort gældende, at den korrekte anvendelse af den toldordning, der var indført af Fællesskabet for indførsel af ungtyre bestemt til opfedning, indebærer, at den forpligtelse, som Corte d'appello selv fastslog ikke var opfyldt, skulle være respekteret, nemlig den rettidige underretning til de kompetente myndigheder om det sted, hvor opfedningsbedriften var beliggende, hvilket krav var en væsentlig betingelse for, at den fastsatte kontrol kunne finde sted.

17. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio gjorde gældende, at EF-traktatens artikel 173, 189 og 177 var blevet overtrådt. Landbrugsbedriften anførte, at Corte d'appello havde anlagt en forkert fortolkning af forordning nr. 1121/87, for så vidt som forsinkelsen med underretningen om opfedningsbedriften ikke havde haft nogen følger for den pågældende toldordnings korrekte anvendelse. Bedriften gjorde endvidere gældende, at i henhold til artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 var der ikke opstået nogen toldskyld, samt at nævnte forordning var ugyldig.

**De præjudicielle spørgsmål**

18. Da Corte suprema di cassazione, Første Afdeling for Civile Sager, dels var i tvivl om, hvilken fortolkning der skulle gives de pågældende fællesskabsbestemmelser, og dels var i tvivl om gyldigheden af en af fællesskabsforordningerne, udsatte den sagen og forelagde følgende tre præjudicielle spørgsmål i sag C-246/94:

»Første spørgsmål: Har bestemmelsen i artikel 2, litra d), i direktiv 623/79/EØF af 25. juni 1979 (som ikke er gennemført i italiensk ret) de krævede egenskaber for at kunne anvendes umiddelbart og være grundlag for rettigheder, som borgerne kan gøre gældende over for den italienske stat?

Såfremt der gives en bekræftende besvarelse af det første spørgsmål, spørges: Vil den direktivbestemmelse, der her er tale om, også kunne anvendes, såfremt der er givet forsinket oplysning om den bedrift, i hvilken kvæget skal opfedes, hvorved spørgsmålet er, om der er sket en overtrædelse af forordning (EØF) nr. 612/77 (som ændret ved artikel 7 i forordning nr. 1384/77). Der skal således foretages en fortolkning af den ved den nævnte forordning indførte særordning for at afgøre, om den omhandlede forsinkelse konkret påvirkede det rette forløb af særordningen.

Såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, spørges: Strider hele sanktionsbeløbet ifølge forordning (EØF) nr. 1121/87 af 23. april 1987, artikel 1, nr. 2 (som indebærer total inddragelse af sikkerheden som følge af en forsinkelse på 50 dage af den foreskrevne oplysning) mod proportionalitetsprincippet set i forhold til det tilstræbte formål, hvilket princip er fastslået i Domstolens praksis?«

19. I sagerne C-247/94, C-248/94 og C-249/94 blev der forelagt to præjudicielle fortolkningsspørgsmål. Spørgsmålene er hovedsagelig de samme som de ovenfor angivne spørgsmål, men formuleringen af det andet spørgsmål i sagerne C-248/94 og C-249/94 er ændret en smule: Der spørges heri, om »[...] direktivet også finder anvendelse, såfremt der er tale om en overtrædelse af forordning (EØF) nr. 612/77 [...], således som det er blevet fastslået af Corte d'appello di Trieste [...]«.

**Besvarelse af de præjudicielle spørgsmål**

20. De to første præjudicielle spørgsmål fra Corte suprema di cassazione, som berører samme problem, drejer sig om fortolkningen af direktiv 79/623 og af forordning nr. 612/77, som ændret ved forordning nr. 1384/77. Den nationale ret spørger især, om den generelle bestemmelse i artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 altid skal finde anvendelse, eller om de særlige forpligtelser i den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning, har forrang for direktivets bestemmelser, og derfor gør de generelle bestemmelser uvirksomme. Domstolen er endnu ikke blevet stillet over for et sådant spørgsmål. Det tredje spørgsmål er subsidiært, for så vidt som spørgsmålet kun skal besvares, såfremt artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 finder anvendelse på hovedsagerne. Det er spørgsmålet vedrørende gyldigheden af artikel 1, nr. 2, i forordning nr. 1121/87.

21. Visse italienske landbrugsbedrifter har allerede anlagt sag ved Domstolen i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, og artikel 189, stk. 2, med henblik på at få fastslået, at artikel 1, nr. 2, i forordning nr. 1121/87 var ugyldig [12]. Domstolen fastslog heri, »at bestemmelsen finder anvendelse på objektivt fastlagte situationer og har retsvirkninger for generelt og abstrakt afgrænsede personkredse«. Domstolen udtalte herefter, at »den har derfor almengyldig karakter, jf. traktatens artikel 189, stk. 2, og kan ikke berøre sagsøgerne individuelt i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning« [13]. Sagen blev derfor afvist [14].

**Første spørgsmål**

22. Den forelæggende ret ønsker med sit første præjudicielle spørgsmål oplyst, hvorledes artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 skal fortolkes. Der spørges nærmere, om denne bestemmelse har de krævede egenskaber for at kunne anvendes umiddelbart og være grundlag for rettigheder, som private kan gøre gældende over for en medlemsstat, når den ikke er blevet inkorporeret i den nationale retsorden. Konkret drejede det sig om, hvorvidt fællesskabsrettens krav om toldskylds opståen finder anvendelse i Italien, og om en borger kan rejse krav på grundlag af disse bestemmelser over for medlemsstaten.

23. Direktivet er ikke blevet gennemført i Italien [15], skønt gennemførelsesfristen i henhold til direktivets artikel 12 udløb den 1. januar 1982. Direktivet var altså ikrafttrådt på tidspunktet for de omstændigheder, der omhandles af de fire forelæggelseskendelser.

12 — Kendelse af 3.2.1988, sag 191/87, Covalc mod Kommissionen, Sml. s. 515.

13 — Sammesteds, præmis 10.

14 — Sammesteds, konklusion.

15 — S. 3 i forelæggelseskendelsen i sag C-248/94.

24. Det står siden dommen i sagen Enka [16] fast, at »[...] i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville den tilsigtede virkning af en sådan retsakt svækkes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager, og de nationale domstole i at tage den i betragtning som en del af fællesskabsretten« [17]. Det er bl. a. tilfældet, når »den retsundergivne for en national ret påberåber sig en bestemmelse i et direktiv, for at denne ret skal efterprøve, om de pågældende nationale myndigheder ved udøvelsen af den beføjelse, som er forbeholdt dem i henseende til formen og midlerne til gennemførelse af direktivet, har holdt sig inden for den skønsmargen, som direktivet har udstukket« [18]. Der er her tale om fast retspraksis, idet Domstolen uden undtagelse har fastslået, at borgerne kan gøre krav gældende over for en medlemsstat, som endnu ikke inden for den fastsatte gennemførelsesfrist har vedtaget retsakten, eller har vedtaget foranstaltninger, som ikke er forenelige med et direktivs ubetingede og tilstrækkelig præcise bestemmelser.

25. Efter fast retspraksis er kriteriet for, om en bestemmelse i et direktiv kan tillægges direkte virkning, at den fremstår som ubetinget og tilstrækkelig præcis [19].

16 — Dom af 23.11.1977, sag 38/77, Sml. s. 2203.
17 — Præmis 9.
18 — Sammesteds, præmis 10.
19 — Dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 25.

26. Jeg skal nu undersøge, om bestemmelsen i direktiv 79/623 om toldskyldens opståen er ubetinget og tilstrækkelig præcis.

27. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio hævder dette, mens Amministrazione delle Finanze dello Stato bestrider det.

28. Artikel 2, litra d), i det nævnte direktiv lyder således:

»Toldskyld ved indførsel opstår:

[...]

d) når en af de forpligtelser, der opstår ved en importafgiftspligtig vares midlertidige opbevaring eller ved anvendelse af den toldprocedure, som varerne er undergivet, misligholdes, eller når en af betingelserne for, at den pågældende toldprocedure tillades, ikke er opfyldt, medmindre det over for de kompetente myndigheder godtgøres, at en sådan misligholdelse ikke har haft egentlige følger for det rette forløb af den midlertidige opbevaring eller den pågældende toldprocedure«.

29. Kommissionen mener, at denne bestemmelse har de egenskaber, som efter Domstolens praksis indebærer, at den har direkte virkning.

30. Jeg er enig med Kommissionen i denne opfattelse.

31. Direktiv 79/623 er blevet udstedt i henhold til traktatens artikel 100. Fællesskabslovgiver konstaterer heri: »[...] den grundige undersøgelse, som er foretaget i samarbejde med medlemsstaterne, har imidlertid vist, at det er nødvendigt på bestemte områder gennem bindende retsforskrifter fra Fællesskabets side at fastlægge de foranstaltninger, der er påkrævet med henblik på indførelse af toldregler, der tilsikrer ensartet anvendelse af import- eller eksportafgifter ved samhandel mellem Fællesskabet og tredjelande« [20]. Formålet med direktivet er ifølge fællesskabslovgiver: »[...] det er altså nødvendigt at fastsætte fælles regler for bestemmelse af det tidspunkt, hvor toldskylden opstår, for således at sikre en ensartet anvendelse af de gældende fællesskabsbestemmelser ved indførsel og udførsel« [21].

32. Den italienske regering har anført, at udtrykket »medmindre det over for de kompetente myndigheder godtgøres« i artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 skal fortolkes således, at de nationale kompetente myndigheder herved indrømmes et vidt skøn med hensyn til anvendelsen af den ved direktivet indførte ordning [22], hvorfor den pågældende bestemmelse ikke er ubetinget og tilstrækkelig præcis til at kunne anvendes direkte.

33. Dette argument kan jeg ikke tiltræde. Fællesskabslovgiver har angivet, at formålet med direktivet var at gennemføre en ensartet og obligatorisk anvendelse af forordningen om toldskyld. Bl. a. angives det i direktivet, at dette nøje bør »[...] fastsætte det tidspunkt, hvor toldskylden ved udførsel opstår, i forhold til de betingelser, hvorunder eksportafgiftspligtige varer forlader Fællesskabets geografiske område« [23].

34. Den tilsigtede virkning af en sådan bestemmelse ville blive ophævet, hvis bestemmelsen skulle fortolkes således, at medlemsstaterne herved blev indrømmet et vidt skøn ved anvendelsen af denne foranstaltning. Dette ville utvivlsomt være tilfældet, såfremt de nationale kompetente myndigheder kunne betinge den praktiske rækkevidde af toldlettelsen af andre vilkår-

20 — Tredje betragtning.
21 — Femte betragtning.
22 — S. 5 og 6 i den franske oversættelse af den italienske regerings indlæg.
23 — Syvende betragtning.

lige formkrav end dem, som er fastsat af fællesskabslovgiver. Udtrykket »over for de kompetente myndigheder godtgøres« skal derfor fortolkes således, at en erhvervsdrivende kan godtgøre, at tilsidesættelse af en toldformalitet eller en toldforpligtelse ikke har haft egentlige følger for det rette forløb af den midlertidige opbevaring eller den pågældende toldprocedure, således at medlemsstaten ikke heroverfor kan henvise til nationale foranstaltninger, som endnu ikke er vedtaget, og som netop skal lette anvendelsen af en fordel.

35. Denne fortolkning bekræftes af Domstolens dom af 5. oktober 1983 [24]. Domstolen skulle i denne dom træffe afgørelse om, hvorvidt artikel 4 i direktiv 79/623 havde umiddelbar gyldighed. Denne bestemmelse lyder således:

»Uanset artikel 2 anses toldskyld ved indførsel ikke at opstå i forbindelse med en bestemt vare

a) når den pågældende på en for de kompetente myndigheder tilfredsstillende måde fremlægger bevis for, at misligholdelsen af de forpligtelser, der følger af enten

— gennemførelsesbestemmelserne til artikel 2 i direktiv 68/312/EØF, eller

— den pågældende vares midlertidige opbevaring, eller

— anvendelse af den toldprocedure, som denne vare er undergivet,

skyldes, at den omhandlede vare er helt tilintetgjort eller er gået uigenkaldeligt tabt af grunde, som kan henføres til varens egen beskaffenhed eller som følge af et hændeligt uheld eller force majeure.«

36. I denne sag havde de italienske toldmyndigheder i henhold til national lovgivning tilstillet to selskaber et formelt afgiftspålæg om at betale et vist beløb i told og moms samt lovbestemte renter og omkostninger i forbindelse med en vare, der var stjålet i det toldlager, som selskabet Esercizio Magazzini Generali var ansvarlig for i havnen Catania. De to selskaber havde påberåbt sig fælles-

24 — Forenede sager 186/82 og 187/82, Esercizio Magazzini Generali og Mellina Agosta, Sml. s. 2951.

skabsbestemmelser, som efter deres opfattelse hjemler told- og afgiftsfritagelse i tilfælde, hvor varerne er tilintetgjort som følge af force majeure eller en hændelig begivenhed. Sagsøgerne mente, at det skete tyveri i toldlagrene måtte anses for et tilfælde af force majeure som omfattet af fællesskabsretten, der medførte fritagelse for afgiftsbetaling.

37. Domstolen udtalte under henvisning til artikel 4 i direktiv 79/623, som ikke var inkorporeret i national lovgivning, og til direktivets niende betragtning, at varen faktisk ikke var anvendt til det økonomiske formål, som berettiger pålæggelse af importafgift. Domstolen fastslog herefter, at den i direktivet omhandlede betingelse, at varen er tabt, ikke er omfattet af tyveribegrebet, uanset de omstændigheder, hvorunder tyveriet har fundet sted. Domstolen tillagde herved artikel 4 i direktiv 79/623 direkte virkning, og nævnte intet om, at udtrykket »over for de kompetente myndigheder godtgøres« fratager bestemmelsen dens tilstrækkelig præcise og ubetingede indhold [25]. Samme løsning må finde anvendelse ved fortolkningen af artikel 2, litra d), i direktiv 79/623.

38. Jeg mener med hensyn til første præjudicielle spørgsmål, at artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 har de krævede egenskaber for at kunne anvendes umiddelbart og være grundlag for rettigheder, som borgerne kan gøre gældende over for en medlemsstat, når bestemmelsen endnu ikke er blevet gennemført i medlemsstatens nationale retsorden.

25 — Sammesteds, præmis 11-14.

## Andet spørgsmål

39. Den forelæggende ret uddyber med sit andet spørgsmål dens første forespørgsel, eftersom den ønsker at få oplyst, om artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 også finder anvendelse i de særlige sager, som der skal træffes afgørelse i, nemlig hvor det formkrav, som den erhvervsdrivende ikke har opfyldt, er formkravet i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77, som ændret ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1384/77. Med andre ord om en importør af ungtyre, bestemt til opfedning, som har tilsidesat forpligtelsen til inden den fastsatte frist at give de nationale kompetente myndigheder underretning om den bedrift, hvor ungtyrene skulle opfedes, kan påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 79/623 og med føje gøre gældende, at der ikke opstod nogen toldskyld, idet vedkommende godtgør, at tilsidesættelsen af forpligtelsen ikke har haft nogen følge for den pågældende toldprocedures forløb, eller om det må antages, at det forhold, at denne frist ikke er blevet overholdt, har haft en egentlig følge for det rette forløb af den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til

opfedning? Det er første gang, at et sådant præjudicielt spørgsmål stilles Domstolen.

40. Den italienske regering har anført, at tilsidesættelsen af den pågældende frist i hovedsagerne har haft en egentlig følge for den særlige toldprocedures rette forløb, og at der uden videre er opstået toldskyld ved indførsel. Derfor må særreglerne om frigivelse af sikkerhedsstillelsen i de særlige importordninger for oksekød finde anvendelse. Den italienske regering har anført, at det formål, som fællesskabslovgiver har forfulgt, ikke ville have den tilsigtede virkning, hvis tilsidesættelsen af den supplerende forpligtelse i forordning nr. 1384/77 ikke blev straffet.

41. Kommissionen er ikke ganske enig i denne opfattelse. Kommissionen har anført, at man konkret ud fra de hovedsager, der verserer for den forelæggende ret, må afgøre, om tilsidesættelsen af dette formkrav ikke har haft nogen egentlig følge for det rette forløb af den særlige toldprocedure. Kommissionen mener derfor, at de pågældende erhvervsdrivende på grundlag af artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 kan kræve, at den kompetente nationale myndighed ikke uden videre kan antage, at der opstod toldskyld på grund af den nævnte tilsidesættelse, men konkret må fastslå, om denne tilsidesættelse havde en egentlig følge for den særlige toldprocedures rette forløb, og herunder tage hensyn til grovheden af den fejl, som var begået af den pågældende erhvervsdrivende.

42. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio har anført, at den pågældende tilsidesættelse ikke har påvirket forløbet af den pågældende toldprocedure, samt at kravene i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77, som ændret ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1384/77 og ved artikel 1, nr. 2, i forordning nr. 1121/87 er ulovlige [26].

43. Jeg mener, at artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 og artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77, som ændret ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1384/77 ikke er modstridende, men supplerer hinanden. Formålet med disse to fællesskabsbestemmelser er ikke det samme. Direktiv 79/623 skal harmonisere de generelle bestemmelser, som regulerer toldskyld [27], mens forordning nr. 612/77 vedrører særlige bestemmelser for den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning. Artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 knæsætter et generelt princip: De misligholdelser, som ikke har haft nogen praktisk følge for den pågældende toldordnings korrekte forløb, kan ikke medføre toldskyld. Den erhvervsdrivende har mulighed for at godtgøre dette, medmindre fællesskabslovgiver har bestemt andet. Besvarelsen af det andet spørgsmål må reelt afgøres ved en gennemgang af det formål, som fællesskabslovgiver har tilsigtet med den særlige forpligtelse i artikel 1, stk. 1, litra d), i den ændrede forordning nr. 612/77.

26 — Sagsøgtes indlæg, s. 2.
27 — Jf. punkt 31 i forslaget.

44. Jeg mener, at fællesskabslovgiver har ønsket at gøre forpligtelsen i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77 i sin ændrede udgave til en betingelse for det rette forløb af den pågældende toldprocedure.

45. Som bekendt lyder den pågældende bestemmelse således:

»1. *Den fuldstændige eller delvise suspension af afgiften* i artikel 13, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 805/68 *er betinget af*:

[...]

d) at importøren på tidspunktet for indførslen skriftligt skal forpligte sig til inden en måned efter dagen for indførslen at give de kompetente myndigheder i den indførende medlemsstat underretning om den eller de bedrifter, hvor ungtyrene skal opfedes« [28].

28 — Artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77, som ændret ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1384/77.

46. *En gennemgang af gennemførelsesbestemmelserne* til den særlige toldordning viser, at formkravet i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77 skal overholdes, idet retten til den totale eller delvise suspension af importafgiften for visse ungtyre, bestemt til opfedning, ellers fortabes. Fællesskabslovgiver har klart givet udtryk for, at overholdelse af dette formkrav er særlig vigtig.

47. *En gennemgang af reglerne om frigivelse af sikkerheden* inden for denne særlige ordning bygger på samme opfattelse. Artikel 1, stk. 3 og 4, i forordning nr. 612/77, som ændret ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1384/77, bestemmer følgende:

»3. Bortset fra tilfælde af force majeure frigives sikkerhedsstillelsen kun helt eller delvis, såfremt der over for de kompetente myndigheder i den indførende medlemsstat føres bevis for, at det pågældende dyr:

a) er blevet opfedet på den eller de angivne bedrifter i overensstemmelse med stk. 1, litra d)

b) ikke er blevet slagtet inden udløbet af den i stk. 1, litra a), fastsatte frist, eller

c) er blevet slagtet inden udløbet af denne frist af sundhedsmæssige grunde eller er død som følge af sygdom eller ulykke.

Sikkerheden frigives, så snart dette bevis er blevet ført.

4. Såfremt det i stk. 3 omhandlede bevis ikke føres inden 180 dage regnet fra datoen for overgangen til fri omsætning, fortabes den stillede sikkerhed, idet den tjener som afgift.«

48. Frigivelsen af sikkerhedsstillelsen er altså betinget af overholdelse af en række formkrav. Såfremt formkravet i stk. 1, litra d), i artikel 1 i forordning nr. 612/77 ikke er overholdt, kan der ikke indrømmes afgiftssuspension, og den af importøren stillede sikkerhed fortabes i dens helhed, idet den tjener som afgift.

49. Denne ordning er blevet mildnet ved forordning nr. 1121/87 [29], som ændrede artikel 1 i forordning nr. 612/77, som ændret ved forordning nr. 1384/77.

29 — Der ligeledes finder anvendelse på hovedsagerne, jf. punkt 8 i forslaget.

50. Artikel 1, nr. 2 og 3, i forordning nr. 1121/87 bestemmer følgende:

»2) I artikel 1, stk. 3 [i forordning nr. 612/77], indsættes som sidste afsnit:

'Såfremt den i stk. 1, litra d), omhandlede frist ikke er blevet overholdt, nedsættes beløbet for den sikkerhed, der skal frigives, dog med

— 15%

og

— 2% af retsbeløbet for hver dag, fristen overskrides.

De ikke-frigivne beløb fortabes, idet de tjener som afgift.'

3) I artikel 1, stk. 4 [i forordning nr. 612/77], indsættes:

'Såfremt dette bevis er blevet udfærdiget inden for den ovennævnte frist på 180 dage, men først føres inden for de atten måneder, der følger efter disse 180 dage, tilbagebetales det fortabte beløb dog efter fradrag af 15% af sikkerhedsbeløbet.'«

51. En gennemgang af denne bestemmelse viser, at fællesskabslovgiver finder det vigtigere, at forpligtelsen i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77 overholdes, end forpligtelsen i samme bestemmelses stk. 4.

52. *Gennemgangen af baggrunden for den særlige ordning* viser også, at overholdelsen af forpligtelsen i artikel 1, litra d), i forordning nr. 612/77 af fællesskabslovgiver anses for nødvendig for den pågældende toldprocedures rette forløb.

53. Fællesskabslovgivers formål hermed forklares i ottende betragtning til forordning nr. 805/68. Det angives heri, at denne særlige ordning er indført: »[...] for at bestanden af fedekvæg inden for Fællesskabet kan udvides, og kødproduktionen forøges, uden at antallet af køer og herved mælkeproduktionen øges, [hvorfor] der under visse markedsforhold anvendes særlige importregler for nogle kategorier af ungkvæg og kalve fra tredjelande, som er bestemt til opfedning inden for Fællesskabet«.

54. Denne særlige ordning blev indført ved forordning nr. 612/77 af 24. marts 1977 [30]. For at hindre misbrug og sikre, at disse foranstaltninger ikke blev anvendt til andre end det tilsigtede formål [31], indførte fællesskabslovgiver dog en bindende ordning for importøren. Importøren skal afgive en skriftlig erklæring om, at ungtyrene er bestemt til opfedning i en periode på 120 dage regnet fra datoen for overgangen til fri omsætning [32]. Han skal stille en sikkerhed på et beløb svarende til den suspenderede del af den importafgift, der gælder på dagen for indførslen [33], hvilken sikkerhedsstillelse kun frigives, såfremt der føres bevis for, at dyret ikke er blevet slagtet inden fristens udløb [34].

55. Allerede fra indførelsen af den særlige ordning fastslog fællesskabslovgiver, at der måtte udvises ganske særlig agtpågivenhed over for de farer for misligholdelse, som kunne hindre denne ordning i at nå dens

30 — Anden betragtning.
31 — Anden og tredje betragtning.
32 — Artikel 1, stk. 1, litra a).
33 — Artikel 1, stk. 1, litra b).
34 — Artikel 1, stk. 3.

egentlige økonomiske mål. Dette var baggrunden for, at forpligtelserne ved udstedelsen af forordning nr. 1384/77 blev nøjere præciseret [35]. I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1384/77, som ændrede artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 612/77, skal importøren inden en måned give underretning om stedet, hvor den bedrift, hvor ungtyrene skal opfedes, er beliggende, idet han ellers ikke kan profitere af den i forordning nr. 612/77 særlige toldprocedure.

56. Det formål, som fællesskabslovgiver forfulgte, blev klart angivet i anden og tredje betragtning til forordning nr. 1384/77. Det drejede sig om at forhindre misligholdelse og undgå misbrug, som kan hindre ordningens korrekte forløb. Den supplerende forpligtelse, som pålægges importøren, skal gøre det muligt for de nationale kompetente myndigheder på tilfredsstillende måde at udøve deres kontrol på stedet og sikre, at importørens erklæringer er korrekte, troværdige og overholder fællesskabskravene.

57. På baggrund af gennemgangen af såvel ordlyden af de særlige bestemmelser som af baggrunden for deres vedtagelse mener jeg, at overholdelsen af denne supplerende forpligtelse og den herfor fastsatte frist må anses for en *nødvendig* betingelse for, at de kontrolforanstaltninger, som fællesskabslovgiver kræver, kan fungere korrekt, og er i sig selv uomgængelig for det korrekte forløb af ordningen.

58. Desuden skal jeg fremføre et rent pragmatisk argument, som, under hensyn til den fælles landbrugspolitiks effektive forløb, også støtter min opfattelse. For at en administration kan fungere tilfredsstillende, er det nødvendigt, at den indrømmes en fornuftig frist til på tilfredsstillende måde at kunne organisere de pågældende myndigheders kontrolbesøg. Jeg mener, ligesom den italienske regering, at det, såfremt der ikke gives underretning om den bedrift, hvor ungtyrene skal opfedes, vil være umuligt eller yderst vanskeligt at gennemføre den kontrol, som påhviler myndighederne for at sikre, at de importerede ungtyre *virkelig er dem*, hvis overlevelse i 120 dage der senere udstedes attest for.

59. Gennemgangen af baggrunden for direktiv 79/623 [36] samt af direktivets artikel 2, litra d), er ikke til hinder for den snævre fortolkning, jeg har foreslået. Da fællesskabslovgiver ved særbestemmelser har tilkendegivet, at overholdelse af særforpligtelsen i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77 er nødvendig for det rette forløb af den pågældende toldprocedure, er det udelukket at anvende artikel 2, litra d), sidste punktum, i direktiv 79/623. En modsat fortolkning ville indebære, at det tilsigtede formål med den særlovgivning, som blev indført ved forordning nr. 612/77, som ændret, overhovedet ikke ville blive opfyldt.

35 — Anden og tredje betragtning.

36 — Jf. punkt 31 i forslaget.

60. Jeg skal derfor foreslå at besvare det andet præjudicielle spørgsmål således: Tilsidesættelsen af den forpligtelse, der i henhold til artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 612/77, som ændret ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1384/77, pålægges en importør af ungtyre, bestemt til opfedning, har en egentlig følge for det rette forløb af den pågældende toldprocedure, som omhandlet i artikel 2, litra d), i direktiv 79/623.

61. Besvarelsen af det tredje spørgsmål bliver derfor overflødig.

62. Jeg skal derfor foreslå, at de præjudicielle spørgsmål fra Corte suprema di cassazione besvares således:

»1) Artikel 2, litra d), i Rådets direktiv 79/623/EØF af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld har de krævede egenskaber for at kunne anvendes umiddelbart og være grundlag for rettigheder, som borgere kan gøre gældende over for en medlemsstat, når direktivet ikke er blevet gennemført i den nationale retsorden.

2) Tilsidesættelsen af den betingelse, der i henhold til artikel 1, stk. 1, litra d), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 612/77 af 24. marts 1977 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning, som ændret ved artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1384/77 af 27. juni 1977, pålægges en importør af ungtyre, bestemt til opfedning, har en egentlig følge for det korrekte forløb af den pågældende toldprocedure, som omhandlet i artikel 2, litra d), i nævnte direktiv 79/623.«