CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 7 maart 1996 *

1. De Italiaanse Corte suprema di cassazione stelt het Hof vier prejudiciële vragen met betrekking tot de toepassing van de bijzondere invoerregeling voor jonge mannelijke mestrunderen. Deze rechter verzoekt het Hof in wezen om een uitspraak enerzijds over de vraag welke uitlegging hij dient te geven aan enkele bepalingen van richtlijn 79/623/EEG van de Raad van 25 juni 1979 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van de douaneschuld [1], en van verordening (EEG) nr. 612/77 van de Commissie van 24 maart 1977 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de bijzondere invoerregeling voor bepaalde jonge mannelijke mestrunderen [2], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1384/77 van de Commissie van 27 juni 1977 [3], en anderzijds over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1121/87 van de Commissie van 23 april 1987 tot wijziging van de verordeningen (EEG) nrs. 612/77 en 1136/79 ten aanzien van het vrijgeven van de zekerheid in het kader van bepaalde bijzondere invoerregelingen in de sector rundvlees. [4]

Het gemeenschapsrecht

A — *De rundvleesmarkt*

2. Artikel 13 van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees [5], zoals gewijzigd bij artikel 3 van verordening (EEG) nr. 425/77 van de Raad van 14 februari 1977 [6], voorziet bij wijze van bijzondere regeling in de mogelijkheid van een gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing die gewoonlijk bij invoer van jonge mannelijke mestrunderen wordt opgelegd.

3. De uitvoeringsbepalingen van deze regeling zijn vastgesteld bij verordening nr. 612/77. In artikel 1 van deze verordening wordt de toepassing van de gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing afhankelijk gesteld van de naleving van twee belangrijke vormvoorschriften. In de eerste plaats moet de importeur bij de invoer van jonge runderen een verklaring opstellen, waarin hij aangeeft, dat de dieren bestemd zijn om in de Lid-Staat van invoer te worden gemest gedurende een periode van 120 dagen vanaf de dag waarop zij in het vrije verkeer zijn gebracht, en in de tweede plaats moet hij een waarborg stellen gelijk aan het bedrag van de geschorste heffing. [7] In hetzelfde artikel wordt de volledige of gedeeltelijke vrijgifte van de waarborg afhankelijk gesteld van het door de importeur ten genoegen van de bevoegde instanties van de Lid-Staat van invoer te leveren bewijs, dat de jonge runderen niet binnen die termijn van 120 dagen

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1979, L 179, blz. 31.

2 — PB 1977, L 77, blz. 18.

3 — PB 1977, L 157, blz. 16.

4 — PB 1987, L 109, blz. 12.

5 — PB 1968, L 148, blz. 24.

6 — PB 1977, L 61, blz. 1.

7 — Artikel 1, lid 1, sub a en b.

zijn geslacht, tenzij het slachten van die dieren om nauwkeurig omschreven redenen noodzakelijk was. [8] Ten slotte wordt in artikel 1, lid 4, van verordening nr. 612/77 bepaald, dat dit bewijs moet worden geleverd binnen een termijn van 180 dagen te rekenen vanaf de dag waarop het dier in het vrije verkeer wordt gebracht, bij gebreke waarvan de waarborg bij wijze van heffing wordt verbeurd.

4. Bij verordening nr. 1384/77 zijn de uitvoeringsbepalingen van de bijzondere regeling enigszins gewijzigd. Volgens artikel 7, lid 1, dient de importeur de bevoegde instanties van de Lid-Staat waar de invoer plaats heeft, binnen een maand na de dag van invoer mede te delen, op welk bedrijf of welke bedrijven de jonge runderen zullen worden gemest.

5. In dezelfde verordening wordt de vrijgifte van de waarborg afhankelijk gesteld van de naleving van een extra vormvoorschrift. De importeur moet bewijzen, dat het jonge rund is gemest op het bedrijf of de bedrijven die hij eerder bij de bevoegde autoriteiten had aangemeld. [9]

6. Bij verordening nr. 1121/87 heeft de gemeenschapswetgever het stelsel iets versoepeld. Ofschoon de verordening pas later werd bekendgemaakt, is zij krachtens artikel 3, tweede alinea, van toepassing op de feiten in het hoofdgeding. Die bepaling luidt: „[Verordening nr. 1121/87] is van toepassing op de [op of na 23 april 1987] gestelde zekerheden en, op verzoek van de belanghebbende, op de vóór [23 april 1987] gestelde zekerheden die nog niet zijn vrijgegeven of nog niet definitief zijn verbeurd."

B — *Het ontstaan van een douaneschuld*

7. De tijdstippen waarop de douaneschuld ontstaat, teniet gaat of door de bevoegde autoriteiten kan worden opgeëist, zijn bij richtlijn 79/623 geharmoniseerd.

8. Artikel 2, sub d, van deze richtlijn bepaalt:

„Er ontstaat een douaneschuld bij invoer:

(...)

d) wanneer niet wordt voldaan aan één van de verplichtingen welke met betrekking tot aan rechten bij invoer onderworpen goederen voortvloeien uit de voorlopige

8 — Ibidem, lid 3.

9 — Artikel 7, leden 3 en 4.

opslag van deze goederen of uit het gebruik van de douaneregeling waaronder zij zijn geplaatst, dan wel wanneer één van de voor de toekenning van de betrokken regeling vastgestelde voorwaarden niet in acht wordt genomen, tenzij ten genoegen van de bevoegde autoriteiten is vastgesteld dat deze tekortkomingen zonder werkelijke gevolgen zijn gebleven voor de juiste werking van de voorlopige opslag of van de betrokken douaneregeling."

9. Na de hier in het geding zijnde feiten is deze richtlijn vervangen door verordening (EEG) nr. 2144/87 van de Raad van 13 juli 1987 inzake de douaneschuld [10], waarin de bepalingen van de richtlijn zijn overgenomen en aangevuld.

De feiten en de procedure

10. Tussen 1982 en 1985 hebben drie Italiaanse landbouwbedrijven, de Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio (zaak C-246/94), de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl (zaken C-247/94 en C-248/94) en de Azienda Agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, waarvoor de Cassa di Risparmio di Trieste SpA garant stond (zaak C-249/94), partijen jonge mannelijke mestrunderen uit Oost-Europa in Italië ingevoerd.

11. Om verschillende redenen voldeden de landbouwbedrijven niet aan de in de communautaire invoerregeling voor jonge runderen vastgestelde verplichting om de bevoegde Italiaanse autoriteiten binnen één maand na de dag van invoer mede te delen, op welk bedrijf die jonge runderen zouden worden gemest. De Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio lichtte de bevoegde douane-instantie met enkele dagen vertraging in; de Azienda Agricola Cavicchi liet dat volledig na en de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori verzond die mededeling wel binnen de gestelde termijn, maar aan de gemeente op het grondgebied waarvan zich het mestbedrijf bevond. Wat laatstgenoemd bedrijf betreft, blijkt uit de verwijzingsbeschikking bovendien, dat het evenmin een verklaring afgaf waarmee wordt aangetoond, dat de mestrunderen 120 dagen na hun invoer nog steeds in leven waren.

12. Van mening, dat de betrokken bedrijven wegens die nalatigheden niet meer in aanmerking kwamen voor schorsing van de invoerheffing, vorderden de Italiaanse douaneautoriteiten betaling van de verschuldigde douanerechten en gingen zij ervan uit, dat de bij de invoer gestelde zekerheden volledig moesten worden verbeurd verklaard.

13. De drie betrokken bedrijven stelden ieder afzonderlijk beroep in bij het Tribunale di Trieste, waar zij aanvoerden, dat de

10 — PB 1987, L 201, blz. 15.

vorderingen in het licht van het gemeenschapsrecht onwettig waren. Het Tribunale di Trieste verwierp de beroepen van de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori en van de Azienda Agricola Cavicchi en wees het beroep van de Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio gedeeltelijk toe.

14. Vervolgens stelden de drie betrokken bedrijven afzonderlijk hoger beroep in bij de Corte d'appello di Trieste, die bij arrest van 23 februari 1990 het door het Tribunale ten aanzien van de Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio gewezen vonnis bevestigde. De Corte was namelijk van mening, dat richtlijn 79/623, die aan een regeling van hogere orde ondergeschikt was en vooraf ging, te weten aan verordening nr. 1121/87, niet van toepassing was. Met betrekking tot het beroep van de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori en de Azienda Agricola Cavicchi, verklaarde de Corte d'appello in zijn arresten van 6 juni 1992 en 19 januari 1993, dat de niet-naleving van de verplichtingen van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1384/77, geen concrete gevolgen voor de juiste werking van de invoerregeling voor runderen had gehad. Ook was artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 volgens de Corte rechtstreeks in Italië van toepassing, ook al was de richtlijn niet in Italiaans recht omgezet. Bijgevolg werden de in eerste aanleg ten aanzien van deze twee landbouwbedrijven gewezen vonnissen herzien.

15. De Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio en de Amministrazione delle Finanze dello Stato betwistten de arresten van de Corte d'appello di Trieste en gingen in cassatie bij de Corte suprema di cassazione met een verzoek om nietigverklaring ervan.

16. Volgens de Amministrazione delle Finanze dello Stato zijn artikel 1 van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1384/77, en artikel 2 van richtlijn 79/623 geschonden en onjuist toegepast. Bovendien zou artikel 2, sub d, van de richtlijn (die niet in Italiaans recht is omgezet) geen rechtstreekse werking hebben. Maar ook als die bepaling wel rechtstreekse werking had, onderstelt de juiste werking van de door de Gemeenschap vastgestelde regeling voor de invoer van jonge mannelijke mestrunderen, dat wordt voldaan aan de verplichting om de bevoegde autoriteiten tijdig de plaats van het mestbedrijf mede te delen, een verplichting die volgens de Corte d'appello zelf niet is nagekomen, maar die wezenlijk is om een behoorlijke controle te kunnen uitoefenen.

17. Volgens de Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio zijn de artikelen 173, 189 en 177 EG-Verdrag geschonden. Haars inziens heeft de Corte d'appello verordening nr. 1121/87 onjuist toegepast, omdat de niet tijdige mededeling van de plaats van het mestbedrijf geen gevolgen voor de juiste werking van de betrokken invoerregeling heeft; ingevolge artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 kan er dan ook geen sprake zijn van een douaneschuld en bovendien is de genoemde verordening ongeldig.

De prejudiciële vragen

18. Omdat de Corte suprema di cassazione (Eerste burgerlijke kamer) twijfelde over de uitlegging die aan de betrokken gemeenschapsregelingen moet worden gegeven, en zij zich afvroeg of één van de gemeenschapsverordeningen geldig is, heeft zij besloten de behandeling van de zaak te schorsen en in het kader van zaak C-246/94 de volgende drie prejudiciële vragen te stellen:

„Vertoont het bepaalde in artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623/EEG van 25 juni 1979 (die niet in Italiaans recht is omgezet) de noodzakelijke kenmerken om rechtstreeks van toepassing te zijn en om rechten te doen ontstaan waarop particulieren zich tegenover de Italiaanse Staat kunnen beroepen?

Zo ja, is die bepaling dan ook van toepassing in het geval van te late mededeling van het bedrijf waar de runderen zullen worden gemest, en dus in geval van schending van verordening (EEG) nr. 612/77 (zoals gewijzigd bij artikel 7 van verordening nr. 1384/77)? Het komt er derhalve op aan, de bijzondere regeling van die verordening uit te leggen, teneinde te kunnen bepalen of bovenbedoelde te late mededeling al dan niet concrete gevolgen heeft gehad voor de juiste werking van die regeling.

Wanneer wordt vastgesteld, dat bedoelde bepaling (in casu) niet van toepassing is, is dan verordening (EEG) nr. 1121/87 van 23 april 1987 geldig, dat wil zeggen is de bij artikel 1, sub 2, van die verordening vastgestelde sanctie (volledige verbeurte van de waarborg bij overschrijding van de mededelingstermijn met 50 dagen) al dan niet in strijd met het reeds door het Hof van Justitie bevestigde beginsel van evenredigheid met het nagestreefde doel?"

19. In de zaken C-247/94, C-248/94 en C-249/94 zijn twee prejudiciële uitleggingsvragen gesteld. Die vragen zijn in wezen dezelfde als de hiervoor genoemde eerste twee vragen, maar de formulering van de tweede vraag in de zaken C-248/94 en C-249/94 is enigszins anders:

er wordt gevraagd of „(...) de richtlijn eveneens van toepassing is wanneer er sprake is van inbreuk op verordening (EEG) nr. 612/77 (...), wat door de Corte d'appello di Trieste is vastgesteld (...)"

Het antwoord op de prejudiciële vragen

20. De eerste twee prejudiciële vragen van de Corte suprema di cassazione, die onderling nauw verbonden zijn, hebben betrekking op de uitlegging van richtlijn 79/623 en verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1384/77. De nationale rechter vraagt het Hof in wezen, of de algemene regel van artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 zonder meer geldt, en anders of de specifieke verplichtingen in de bijzondere invoerregeling voor bepaalde jonge mannelijke mestrunderen voorrang hebben en de algemene regeling daarom niet van toepassing is. Het Hof heeft zich nog nooit over een dergelijke vraag behoeven uit te spreken. De derde vraag is subsidiair en behoeft enkel te worden beantwoord, wanneer het Hof van mening zou zijn, dat artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 in de hoofdgedingen van toepassing is. De vraag heeft betrekking op de geldigheid van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1121/87.

21. Op verzoek van andere Italiaanse landbouwbedrijven diende het Hof reeds eerder op basis van de artikelen 173, tweede alinea, en 189, tweede alinea, van het Verdrag te oordelen over de vraag of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1121/87 ongeldig was. [11] In zijn beschikking stelde het Hof vast, dat de betrokken bepaling van toepassing is „(...) op objectief omschreven situaties en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën personen (...)". Daaruit leidde het Hof af: „Zij heeft (...) algemene strekking in de zin van artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag en kan verzoeksters niet individueel raken in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag." [12] Bijgevolg werd het beroep niet-ontvankelijk verklaard. [13]

De eerste vraag

22. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, hoe hij artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 dient uit te leggen. Precies gezegd, hij vraagt het Hof, of deze bepaling de noodzakelijke kenmerken vertoont om rechtstreeks te kunnen worden toegepast en te dienen als grondslag van rechten waarop particulieren zich kunnen beroepen tegenover een Lid-Staat die deze bepaling niet in nationaal recht heeft omgezet. In concreto wordt het Hof verzocht om een uitspraak over de vraag, of de gemeenschapsregels betreffende het ontstaan van de douaneschuld in Italië van toepassing zijn en of een particulier zich tegenover die staat kan beroepen op de rechten die hij aan die regels ontleent.

23. De richtlijn is niet in Italiaans recht omgezet, terwijl dit op grond van artikel 12 vóór 1 januari 1982 had moeten gebeuren. Ten tijde van de in de vier verwijzingsbeschikkingen bedoelde feiten was de richtlijn dus van kracht.

11 — Beschikking van 3 februari 1988, zaak 191/87, Covalc c. a., Jurispr. 1988, blz. 515.

12 — Ibidem, r. o. 10.

13 — Ibidem, dispositief.

24. Sinds het arrest Enka [14] is bekend, dat „(...) in gevallen waarin de gemeenschapsoverheid de Lid-Staten bij richtlijn heeft verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, het nuttig effect van zodanige behandeling zou worden verzwakt, wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop geen acht zouden mogen slaan als op een element van het gemeenschapsrecht". [15] Dit is onder meer het geval „wanneer de justitiabele zich voor de nationale rechter op een bepaling van een richtlijn beroept ten einde door deze te doen nagaan of de bevoegde nationale autoriteiten bij de uitoefening van de hun gelaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen ter uitvoering van de richtlijn, binnen de daardoor aangegeven grenzen zijn gebleven". [16] Dit is vaste rechtspraak waarvan het Hof niet is afgeweken en waarbij aan particulieren rechten worden toegekend tegenover de Lid-Staat die binnen de gestelde termijnen geen uitvoeringsmaatregelen heeft genomen of maatregelen die niet in overeenstemming zijn met de voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijke bepalingen van een richtlijn.

25. Voor de rechtstreekse werking van een bepaling van een richtlijn is het namelijk volgens 's Hofs rechtspraak noodzakelijk dat die bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is. [17]

14 — Arrest van 23 november 1977, zaak 38/77, Jurispr. 1977, blz. 2203.

15 — R. o. 9.

16 — Ibidem, r. o. 10.

17 — Arrest van 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53, r. o. 25.

26. Ik zal nu onderzoeken of de bepaling van richtlijn 79/623 met betrekking tot het ontstaan van de douaneschuld onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is.

27. De Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio gaat daarvan uit, terwijl de Amministrazione delle Finanze dello Stato het tegendeel beweert.

28. Ik herinner eraan, dat artikel 2, sub d, van die richtlijn bepaalt:

„Er ontstaat een douaneschuld bij invoer:

(...)

d) wanneer niet wordt voldaan aan een van de verplichtingen welke met betrekking tot aan rechten bij invoer onderworpen goederen voortvloeien uit de voorlopige opslag van deze goederen of uit het gebruik van de douaneregeling waaronder zij zijn geplaatst, dan wel wanneer een van de voor de toekenning van de betrokken regeling vastgestelde voorwaarden niet in acht wordt genomen, tenzij ten genoegen van de bevoegde autoriteiten is vastgesteld, dat deze tekortkomingen zonder werkelijke gevolgen zijn gebleven voor de juiste werking van de voorlopige opslag of van de betrokken douaneregeling."

29. Volgens de Commissie vertoont deze bepaling de kenmerken die het Hof voor een rechtstreekse werking noodzakelijk acht.

30. Mijns inziens moet dit standpunt van de Commissie worden gevolgd.

31. Richtlijn 79/623 steunt op artikel 100 van het Verdrag. Het uitgangspunt van de gemeenschapswetgever was: „(...) dat bij het diepgaand onderzoek, dat te zamen met de Lid-Staten werd verricht, nochtans de noodzakelijkheid is gebleken in bepaalde sectoren door middel van dwingende communautaire besluiten de maatregelen vast te stellen welke onontbeerlijk zijn voor de invoering van een douanereglementering welke een uniforme toepassing verzekert van de rechten bij invoer of bij uitvoer op goederen welke tussen de Gemeenschap en derde landen worden verhandeld". [18] Het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel is aldus omschreven: „(...) dat het derhalve, om een uniforme toepassing van de bij in- en uitvoer geldende communautaire bepalingen te waarborgen, noodzakelijk is gemeenschappelijke regels vast te stellen voor de bepaling van het tijdstip waarop de douaneschuld ontstaat". [19]

32. Volgens de Italiaanse regering moeten de woorden „ten genoegen van de bevoegde autoriteiten" in artikel 2, sub d, richtlijn 79/623 aldus worden uitgelegd, dat daarmee aan de bevoegde nationale autoriteiten een ruime beoordelingsbevoegdheid wordt toegekend met betrekking tot de toepassing en uitvoering van de regeling en dat de betrokken bepaling daarom niet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om rechtstreeks te kunnen worden toegepast.

33. Dit argument moet worden verworpen. De gemeenschapswetgever wilde immers komen tot een uniforme en dwingende toepassing van de regels met betrekking tot de douaneschuld. Dat blijkt onder meer uit het feit, dat zijns inziens „(...) het tijdstip waarop de douaneschuld ontstaat, dient te worden bepaald met betrekking tot de omstandigheden waaronder aan rechten bij invoer onderworpen goederen in de economie van de Gemeenschap worden geïntegreerd". [20]

34. De nuttige werking van een dergelijke bepaling zou volledig te niet worden gedaan, wanneer de Lid-Staten bij de uitvoering van die maatregel over een ruime beoordelingsbevoegdheid zouden beschikken. Dat zou zeker het geval zijn, wanneer de bevoegde nationale autoriteiten de praktische werking van het douanevoordeel afhankelijk zouden kunnen stellen van andere dan door de

18 — Derde overweging van de considerans.
19 — Vijfde overweging van de considerans.
20 — Zevende overweging van de considerans.

gemeenschapswetgever vastgestelde voorwaarden of vormvoorschriften. De woorden „ten genoegen van de bevoegde autoriteiten" moeten daarom aldus worden uitgelegd, dat een marktdeelnemer aan de bevoegde nationale autoriteiten het bewijs kan leveren, dat niet-inachtneming van douanevoorschriften of -verplichtingen zonder werkelijke gevolgen is gebleven voor de juiste werking van de voorlopige opslag of van de betrokken douaneregeling, zonder dat de Lid-Staat kan tegenwerpen dat er geen nationale maatregelen bestaan die juist bestemd zijn om de toepassing van het voordeel te vergemakkelijken.

35. Het Hof heeft deze uitlegging bevestigd in zijn arrest van 5 oktober 1983. [21] In die zaak werd het Hof verzocht om een uitspraak over de rechtstreekse toepassing van artikel 4 van richtlijn 79/623, dat luidt:

„In afwijking van artikel 2 wordt ten aanzien van bepaalde goederen geen douaneschuld bij invoer geacht te zijn ontstaan:

a) wanneer de belanghebbende ten genoege van de bevoegde autoriteiten het bewijs levert dat het niet nakomen van de verplichtingen welke voortvloeien:

— hetzij uit de bepalingen vastgesteld voor de toepassing van artikel 2 van richtlijn 68/312/EEG,

— hetzij uit het verblijf van de betrokken goederen in voorlopige opslag,

— hetzij uit het gebruik van de douaneregeling waaronder deze goederen zijn geplaatst,

het gevolg is van de totale vernietiging of het onherstelbaar verlies van bedoelde goederen om een reden die te wijten is aan de aard zelf van de goederen, dan wel ten gevolge van toeval of overmacht."

36. In die zaak zond de Italiaanse douane overeenkomstig het geldende nationale recht twee ondernemingen een dwangbevel tot betaling van een bedrag aan douanerechten en BTW, vermeerderd met rente en kosten, met betrekking tot goederen die waren ontvreemd uit het in de haven van Catania door de vennootschap Esercizio Magazzini Generali beheerde douane-entrepot. De twee

21 — Gevoegde zaken 186/82 en 187/82, Esercizio Magazzini Generali, Jurispr. 1983, blz. 2951.

vennootschappen beriepen zich op het gemeenschapsrecht, op grond waarvan zij geen douanerechten en andere belastingen zouden behoeven te betalen, wanneer de goederen door overmacht of toeval verloren waren gegaan. Naar hun mening was door de diefstal uit de douane-entrepots een overmachtssituatie in de zin van het gemeenschapsrecht ontstaan, waardoor de vrijstelling van rechten kon worden verleend.

37. Op grond van de bepalingen van artikel 4 van richtlijn 79/623, die niet in nationaal recht was omgezet, en de negende overweging van de considerans van die richtlijn, was het Hof van oordeel, dat de redenen van het tenietgaan dienen te worden gebaseerd op de vaststelling, dat de goederen niet daadwerkelijk de economische bestemming hebben gekregen welke de toepassing van rechten bij invoer rechtvaardigt. In geval van diefstal mocht echter worden vermoed, dat de goederen in het communautaire handelsverkeer terecht komen. Daaruit concludeerde het Hof, dat het begrip verlies van goederen in de zin van de richtlijn, niet ziet op diefstal, ongeacht de omstandigheden waaronder deze is gepleegd. Daarmee heeft het Hof rechtstreekse werking toegekend aan artikel 4 van richtlijn 79/623, zonder er van uit te gaan, dat dit artikel door de woorden „ten genoegen van de bevoegde autoriteiten" zijn voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke karakter verliest. [22] Met betrekking tot de uitlegging van artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 behoeft het antwoord niet anders te luiden.

22 — Ibidem, r. o. 11-14.

38. In antwoord op de eerste prejudiciële vraag, ben ik van mening, dat artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 de noodzakelijke kenmerken vertoont om rechtstreeks te kunnen worden toegepast en een basis te vormen voor rechten die particulieren kunnen doen gelden tegenover een Lid-Staat die de richtlijn niet in nationaal recht heeft omgezet.

De tweede vraag

39. Met zijn tweede vraag verfijnt de verwijzende rechter zijn eerste vraag, want hij vraagt het Hof in wezen of artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 eveneens van toepassing is in de zeer bijzondere gevallen waarover hij moet oordelen, namelijk in geval de marktdeelnemer niet heeft voldaan aan het vormvoorschrift van artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1384/77. Met andere woorden kan een importeur van jonge mannelijke mestrunderen, bij nietnakoming van zijn verplichting om binnen de gestelde termijnen aan de bevoegde nationale autoriteiten mede te delen waar de runderen worden gemest, zich beroepen op de bepalingen van richtlijn 79/623 en volhouden, dat de douaneschuld niet is ontstaan, door aan te tonen, dat de niet-nakoming van de verplichting geen gevolgen voor de goede werking van de betrokken douaneregeling heeft gehad, of moet er juist van uit worden gegaan, dat het feit dat die termijn niet in acht is genomen wel concrete gevolgen heeft voor de goede werking van de bijzondere invoerregeling voor jonge mannelijke

mestrunderen? Dit is de eerste keer dat het Hof zich over een dergelijke vraag dient uit te spreken.

40. De Italiaanse regering betoogt, dat de niet-inachtneming van de betrokken termijn in de hoofdgedingen concrete gevolgen voor de werking van de bijzondere invoerregeling heeft en dat de douaneschuld bij invoer automatisch is ontstaan. Het gaat hier dus om toepassing van de specifieke regels met betrekking tot de vrijgifte van de waarborg in het kader van de bijzondere invoerregelingen in de sector rundvlees. Haars inziens zou het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel geen nuttige werking meer hebben, wanneer niet-nakoming van de bij verordening nr. 1384/77 ingevoerde extra verplichting zonder sanctie bleef.

41. De Commissie is minder stellig. Volgens haar moet aan de hand van elk van de bij de verwijzende rechter aanhangige zaken concreet worden beoordeeld, of de niet-inachtneming van dat vormvoorschrift zonder werkelijke gevolgen voor de juiste werking van de betrokken douaneregeling is gebleven. Haars inziens hebben de betrokken marktdeelnemers er ingevolge artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 recht op, dat de bevoegde nationale autoriteiten niet automatisch ervan uitgaan, dat de douaneschuld wegens de bedoelde nalatigheid is ontstaan, maar van geval tot geval vaststellen of er al dan niet sprake is geweest van concrete gevolgen voor de juiste werking van die bijzondere douaneregeling. Ook moeten zij rekening houden met de ernst van de vergissing van het betrokken bedrijf.

42. De Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio betoogt, dat de verweten nalatigheid geen gevolgen heeft voor de werking van de betrokken douaneregeling, en dat bovendien de bepalingen van artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1384/77 en bij artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1121/87, onwettig zijn.

43. Mijns inziens staan artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 en artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1384/77, niet recht tegenover elkaar, maar vullen zij elkaar juist aan. Beide artikelen hebben immers niet hetzelfde doel. Richtlijn 79/623 harmoniseert de algemene regels met betrekking tot de douaneschuld [23], terwijl verordening nr. 612/77 specifieke bepalingen bevat met betrekking tot de bijzondere invoerregeling voor jonge mannelijke mestrunderen. Artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 stelt een algemeen beginsel: de douaneschuld ontstaat niet door nalatigheden die geen werkelijke gevolgen voor de juiste werking van de betrokken douaneregeling hebben. De marktdeelnemer heeft de mogelijkheid het bewijs daarvan te leveren, tenzij de gemeenschapswetgever hierover anders beschikt. Voor het antwoord op de tweede vraag moet dus worden onderzocht, welk doel de gemeenschapswetgever met de bijzondere verplichting van artikel 1, lid 1, sub d, van de gewijzigde verordening nr. 612/77 nastreefde.

23 — Zie punt 31 hiervoor.

44. Mijns inziens heeft de gemeenschapswetgever de verplichting in artikel 1, lid 1, sub d, van de gewijzigde verordening nr. 612/77 tot een voorwaarde voor de juiste werking van de betrokken douaneregeling willen maken.

45. Genoemd artikel luidt:

„1. *De toepassing van* de in artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 805/68 *bedoelde volledige of gedeeltelijke schorsing van de heffing wordt afhankelijk gesteld van*:

(...)

d) een door de importeur bij de invoer aangegane schriftelijke verbintenis om de bevoegde instanties van de Lid-Staat waar de invoer plaats heeft, binnen een maand na de dag van invoer mede te delen, op welk bedrijf of welke bedrijven de jonge runderen zullen worden gemest." [24]

24 — Artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1384/77.

46. *Uit het onderzoek van de uitvoeringsmaatregelen* van de bijzondere douaneregeling blijkt, dat men zich aan het vormvoorschrift van artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77 dient te houden, omdat anders de volledige of gedeeltelijke schorsing van de heffing bij invoer van jonge mestrunderen niet kan worden verkregen. Daarmee geeft de gemeenschapswetgever aan, dat hij aan naleving van dit vormvoorschrift heel bijzondere waarde hecht.

47. *Uit het onderzoek van de regels met betrekking tot de vrijgifte van de waarborg*, zoals voorzien in het kader van deze bijzondere regeling, blijkt deze bedoeling eveneens. Artikel 1, leden 3 en 4 van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1384/77, bepaalt:

„3. Behoudens overmacht wordt de waarborg slechts geheel of gedeeltelijk vrijgegeven wanneer ten genoegen van de bevoegde instanties van de Lid-Staat waarin de invoer plaats heeft, het bewijs wordt geleverd dat het jonge rund:

a) op het bedrijf of de bedrijven, aangegeven overeenkomstig lid 1, sub d, gemest werd;

b) niet werd geslacht binnen de in lid 1, sub a, bedoelde periode, of

c) binnen deze periode om gezondheidsredenen is geslacht of als gevolg van een ziekte of een ongeval is gestorven.

De waarborg wordt vrijgegeven zodra het vereiste bewijs is geleverd.

4. Wanneer het in lid 3 bedoelde bewijs niet is geleverd binnen een termijn van 180 dagen te rekenen vanaf de dag waarop het dier in het vrije verkeer wordt gebracht, wordt de waarborg verbeurd als heffing."

48. De vrijgifte van de waarborg is dus zelf afhankelijk van naleving van een bepaald aantal vormvoorschriften. Wanneer niet aan het vormvoorschrift van artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77 wordt voldaan, kan er geen sprake van schorsing van de heffing zijn, en wordt de door de importeur gestelde zekerheid volledig verbeurd als heffing.

49. De regeling is iets soepeler gemaakt bij verordening nr. 1121/87 [25], doordat artikel 1 van de bij verordening nr. 1384/77 gewijzigde verordening nr. 612/77 is herschreven.

25 — Eveneens van toepassing in deze zaken, zie punt 8 hiervoor.

50. Artikel 1, leden 2 en 3, van verordening nr. 1121/87 bepaalt immers:

„2. Aan artikel 1, lid 3, [van verordening nr. 612/77] wordt de volgende alinea toegevoegd:

‚Wanneer de in lid 1, sub d, bedoelde termijn niet in acht is genomen, wordt de vrij te geven zekerheid evenwel verminderd met:

— 15 % van het zekerheidsbedrag

en

— 2 % van het resterende bedrag voor elke dag waarmee de termijn is overschreden.

De niet vrijgegeven bedragen worden verbeurd als heffing.'

3. Aan artikel 1, lid 4, [van verordening nr. 612/77] wordt de volgende alinea toegevoegd:

‚Wanneer dit bewijs eventueel binnen de bovenbedoelde termijn van 180 dagen is opgesteld, maar wordt geleverd binnen 18 maanden na deze 180 dagen, wordt het verbeurde bedrag, verminderd met 15 % van het zekerheidsbedrag, terugbetaald.'"

51. Uit deze nieuwe bepaling blijkt, dat de gemeenschapswetgever veel meer waarde hecht aan naleving van de verplichting van artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77 dan aan naleving van de verplichting van lid 4 van hetzelfde artikel.

52. *Uit het onderzoek van de ratio legis van deze bijzondere regeling* blijkt eveneens, dat de gemeenschapswetgever naleving van de verplichting van artikel 1, sub d, van verordening nr. 612/77 noodzakelijk acht voor de goede werking van de betrokken douaneregeling.

53. In de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 805/68 zet de gemeenschapswetgever uiteen, welk doel hij nastreeft. Zijn overweging is: „dat het dienstig is, teneinde over een belangrijker aantal mestdieren in de Gemeenschap te kunnen beschikken en de vleesproduktie te kunnen vergroten zonder het aantal koeien, en bijgevolg de melkproduktie te verhogen, voor sommige categorieën jonge runderen en kalveren uit derde landen die in de Gemeenschap moeten worden gemest, in een bepaalde marktsituatie een bijzondere invoerregeling toe te passen".

54. Die bijzondere regeling is op 24 maart 1977 vastgesteld bij verordening nr. 612/77. [26] Teneinde misbruiken te voorkomen en te verzekeren dat deze maatregelen doeltreffend blijven [27], heeft de gemeenschapswetgever een voor de importeur bindende regeling getroffen. Hij moet schriftelijk verklaren, dat de jonge runderen bestemd zijn om te worden gemest gedurende een periode van 120 dagen vanaf de dag waarop zij in het vrije verkeer zijn gebracht [28]; hij moet een zekerheid stellen gelijk aan het bedrag waarmee de op de dag van invoer geldende heffing wordt verminderd [29]; deze zekerheid wordt slechts vrijgegeven wanneer hij het bewijs levert, dat het dier niet vóór het verstrijken van de termijn is geslacht. [30]

55. Nadat de bijzondere regeling was ingevoerd, stelde de gemeenschapswetgever vast, dat hij, gelet op het risico van fraude en misbruik waardoor deze regeling haar werkelijke doel dreigde te missen, bijzonder

26 — Tweede overweging van de considerans.
27 — Tweede en derde overweging van de considerans.
28 — Artikel 1, lid 1, sub a.
29 — Artikel 1, lid 1, sub b.
30 — Artikel 1, lid 3.

waakzaam moest zijn. Om die reden zijn de verplichtingen bij verordening nr. 1384/77 verder aangescherpt. [31] Volgens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1384/77, waarbij artikel 1, lid 1, van verordening nr. 612/77 werd gewijzigd, is de importeur verplicht om binnen een maand de plaats van het mestbedrijf mee te delen, bij gebreke waarvan hij niet voor toepassing van de bijzondere douaneregeling van verordening nr. 612/77 in aanmerking zal kunnen komen.

56. Het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel is in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1384/77 duidelijk tot uitdrukking gebracht. Het gaat om voorkoming van de fraude en het misbruik waartoe deze regeling kan leiden. De aan de importeur opgelegde extra verplichting is bestemd om de bevoegde nationale autoriteiten in staat te stellen het toezicht ter plaatse bevredigend te regelen en na te gaan of de verklaringen van de importeur reëel, betrouwbaar en in overeenstemming met de gemeenschapsregels zijn.

57. Zowel de bewoordingen van de bijzondere bepalingen als hun ratio legis brengen mij tot de slotsom, dat naleving van deze extra verplichting en van de termijn om daaraan te voldoen, moet worden beschouwd als een *noodzakelijke* voorwaarde voor het goede verloop van de door de gemeenschapswetgever geëiste controlemaatregelen en daarom onontbeerlijk voor de juiste werking van die regeling is.

58. *Bovendien* zou het Hof ook nog rekening moeten houden met een pragmatisch argument ter ondersteuning van mijn standpunt. Dat heeft betrekking op de doeltreffendheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Om goed te kunnen functioneren, moet een bepaalde instantie tijdig worden gewaarschuwd, zodat de controle ter plaatse op bevredigende wijze kan worden georganiseerd. Ik ben het dan ook eens met de Italiaanse regering, dat wanneer de plaats van het mestbedrijf niet wordt medegedeeld, de overheid onmogelijk of uiterst moeilijk kan voldoen aan haar plicht om na te gaan of de ingevoerde jonge runderen *inderdaad die zijn* waarvan vervolgens zal worden verklaard dat zij gedurende 120 dagen in leven zullen worden gehouden.

59. *Ten slotte,* de ratio legis van richtlijn 79/623 [32] en de bewoordingen van artikel 2, sub d, van die richtlijn verzetten zich niet tegen de door mij voorgestelde strikte interpretatie. Aangezien de gemeenschapswetgever door middel van een bijzondere regeling heeft aangegeven, dat naleving van de specifieke verplichting van artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77 noodzakelijk is voor de goede werking van de betrokken douaneregeling, is de toepassing van artikel 2, sub d, in fine, van richtlijn 79/623 uitgesloten. Een andere uitlegging zou het nuttig effect van de bij de gewijzigde verordening nr. 612/77 ingevoerde bijzondere regels volledig te niet doen.

31 — Tweede en derde overweging van de considerans.

32 — Zie punt 31 hiervoor.

60. Bijgevolg geef ik in overweging om de tweede vraag te beantwoorden als volgt: niet-inachtneming van het vormvoorschrift van artikel 1, lid 1, sub d, van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1384/77, door een importeur van jonge mannelijke mestrunderen heeft reële gevolgen voor de juiste werking van de betrokken douaneregeling in de zin van artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623.

61. Hierdoor behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

62. Ik geef het Hof dus in overweging om op de prejudiciële vragen van de Corte suprema di cassazione te antwoorden als volgt:

„1) Artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623/EEG van de Raad van 25 juni 1979 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van de douaneschuld, bezit de noodzakelijke kenmerken om rechtstreeks te kunnen worden toegepast en om de basis te vormen voor rechten waarop particulieren zich kunnen beroepen tegenover een Lid-Staat, die de richtlijn niet in nationaal recht heeft omgezet.

2) Niet-inachtneming van het vormvoorschrift van artikel 1, lid 1, sub d, van verordening (EEG) nr. 612/77 van de Commissie van 24 maart 1977 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de bijzondere invoerregeling voor bepaalde jonge mannelijke mestrunderen, zoals gewijzigd bij artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1384/77 van de Commissie van 27 juni 1977, door een importeur van jonge mannelijke mestrunderen heeft reële gevolgen voor de juiste werking van de betrokken douaneregeling in de zin van artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623."