FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 7 mars 1996 *

1. Italiens Corte suprema di cassazione begär att EG-domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i fyra mål som rör den särskilda importordningen för ungtjurar som är avsedda för gödning. Den nationella domstolen begär i sak att denna domstol skall ta ställning till dels vilken som är den riktiga tolkningen av vissa bestämmelser i rådets direktiv 79/623/EEG av den 25 juni 1979 om harmonisering av lagar och andra författningar avseende tullskuld [1] och av kommissionens förordning (EEG) nr 612/77 av den 24 mars 1977 om fastställandet av tillämpningsbestämmelser för den särskilda importordningen för vissa ungtjurar som är avsedda för gödning [2], såsom den ändrats genom kommissionens förordning (EEG) nr 1384/77 av den 27 juni 1977 [3], dels giltigheten av kommissionens förordning (EEG) nr 1121/87 av den 23 april 1987 om ändring av förordningarna (EEG) nr 612/77 och (EEG) nr 1136/79 vad gäller frisläppande av säkerheten för vissa särskilda importordningar inom nötköttssektorn. [4]

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

A — *Marknaden för nötkött*

2. I artikel 13 i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött [5], ändrad genom artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 425/77 av den 14 februari 1977 [6], föreskrivs, då det rör en särskild importordning, en möjlighet att helt eller delvis upphäva den avgift som normalt är tillämplig på import av ungtjurar som är avsedda för gödning.

3. Tillämpningsbestämmelserna för denna ordning har fastställts i förordning nr 612/77. I artikel 1 i den förordningen föreskrivs att beviljande av befrielse från avgiften helt eller delvis förutsätter att två formkrav uppfylls. Importören skall för det första avge en skriftlig försäkran vid införseln av ungtjurar, om att ungtjurarna är avsedda för gödning i den importerande medlemsstaten under en period av 120 dagar från och med den dag då övergång till fri omsättning sker. Han skall för det andra ställa en säkerhet som uppgår till samma belopp som den tillfälligt upphävda importavgiften [7]. I samma artikel föreskrivs att säkerheten helt eller delvis skall frisläppas endast om importören uppvisar ett bevis för de behöriga myndigheterna i den medlemsstat till vilken importen skedde på att ungtjurarna inte har blivit slaktade före utgången av fristen på 120 dagar, om inte noga angivna skäl har gjort det nödvändigt

* Originalspråk: franska.

1 — EGT nr L 179, s. 31. [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

2 — EGT nr L 77, s. 18.

3 — EGT nr L 157, s. 16.

4 — EGT nr L 109, s. 12.

5 — EGT nr L 148, s. 24.

6 — EGT nr L 61, s. 1.

7 — Artikel 1.1 a och b.

att slakta dem. [8] Avslutningsvis föreskrivs i artikel 1.4 i förordning nr 612/77 att om detta bevis inte uppvisas inom 180 dagar från och med övergången till fri omsättning, skall säkerheten vara förverkad och behållas som avgift.

4. Tillämpningsbestämmelserna för den särskilda ordningen har ändrats något genom förordning nr 1384/77. Enligt dess artikel 7.1 skall importören dessutom inom en månad efter importdatum meddela den behöriga myndigheten i den importerande medlemsstaten i vilken produktionsenhet eller i vilka produktionsenheter de unga nötkreaturen skall gödas.

5. I denna förordning föreskrivs ytterligare ett formkrav som skall uppfyllas för att säkerheten skall frisläppas. Importören skall bevisa att det unga nötkreaturet har blivit uppfött inom den produktionsenhet eller de produktionsenheter som tidigare har meddelats den behöriga myndigheten. [9]

6. Gemenskapslagstiftaren har gjort systemet mindre strikt genom att anta förordning nr 1121/87. Även om förordningen publicerades efter omständigheterna i målet, är den enligt artikel 3 andra stycket tillämplig på målet vid den nationella domstolen genom att där föreskrivs att "[förordning nr 1121/87] skall gälla alla säkerheter som lämnas in [från och med den 23 april 1987] och, på begäran från den berörda parten, de säkerheter som lämnats in före [den 23 april 1987] och som ännu inte har frisläppts eller förverkats definitivt".

B — *Uppkomsten av en tullskuld*

7. Den tidpunkt då tullskuld uppkommer respektive upphör eller då de behöriga myndigheterna kan utkräva dess belopp har harmoniserats genom direktiv 79/623.

8. I artikel 2 d i detta direktiv föreskrivs följande:

"Tullskuld vid import uppkommer genom

...

d) bristande uppfyllelse av en av de skyldigheter som, för en vara för vilken importavgifter skall betalas, följer av att den befinner sig i provisorisk förvaring eller

8 — Artikel 1.3.
9 — Artikel 7.3 och 7.4.

att det tullförfarande tillämpas av vilket varan omfattas, eller att ett av de villkor som har fastställts för att detta förfarande skall tillämpas inte uppfylls, om det inte för de behöriga myndigheterna visas att dessa underlåtenheter har saknat konkret inverkan på hur den tillfälliga förvaringen eller det berörda tullförfarandet fungerar."

9. Detta direktiv har, efter att de relevanta faktiska omständigheterna inträffade, ersatts av rådets förordning (EEG) nr 2144/87 av den 13 juli 1987 om tullskuld [10], där direktivets bestämmelser har återgetts och kompletterats.

Bakgrund och förfarande i målen

10. Mellan åren 1982 och 1985 importerade tre italienska jordbruksföretag, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio (mål C-246/94), Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl (målen C-247/94 och C-248/94) och Azienda Agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, med Cassa di Risparmio di Trieste SpA som borgensman, (mål C-249/94) ett antal partier ungtjurar till Italien vilka härrörde från östeuropeiska länder och vilka var avsedda för gödning.

11. Av olika skäl uppfyllde jordbruksföretagen inte skyldigheten enligt gemenskapsordningen för import av ungtjurar att inom en månad efter importdatum meddela de behöriga italienska tullmyndigheterna i vilken produktionsenhet nötkreaturen skulle gödas. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio översände denna information till den behöriga tullmyndigheten med några dagars försening. Azienda Agricola Cavicchi underlät helt att meddela detta, medan Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl översände meddelandet inom fristen, men av misstag till den kommun inom vars territorium produktionsenheten var belägen. Vad gäller det sistnämnda företaget framgår det dessutom av beslutet om hänskjutande [11] att det även har underlåtit att uppvisa ett bevis på att de ungtjurar som var avsedda för gödning fortfarande var vid liv efter utgången av perioden på 120 dagar efter det att de hade importerats.

12. Eftersom de italienska tullmyndigheterna ansåg att jordbruksföretagen i fråga på grund av underlåtenhet hade förlorat rätten till befrielse från importavgiften, yrkade de på betalning av de utstående tullavgifterna och ansåg att de säkerheter som hade ställts då importen skedde helt skulle förverkas.

13. De tre jordbruksföretagen i fråga väckte var för sig talan mot Amministrazione delle Finanze dello Stato vid Tribunale di Trieste

10 — EGT nr L 201, s. 15. [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

11 — Sidan 4.

och hävdade att dess påståenden stred mot gemenskapsrätten. Tribunale di Trieste ogillade de talan som hade väckts av Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori och Azienda Agricola Cavicchi och biföll delvis den talan som hade väckts av Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio.

14. Corte d'appello di Trieste, dit de tre jordbruksföretagen var för sig överklagade domarna, fastställde genom dom av den 23 februari 1990 Tribunale di Triestes dom avseende Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio. Corte d'appello ansåg nämligen att direktiv 79/623, som var av lägre rang och som antagits före bestämmelser av högre rang, det vill säga förordning nr 1121/87, inte var tillämpligt. Beträffande de talan som hade väckts av Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori respektive Azienda Agricola Cavicchi ansåg Corte d'appello däremot genom domar av den 6 juni 1992 respektive den 19 januari 1993 att underlåtenheten att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i förordning nr 612/77, ändrad genom förordning nr 1384/77, inte hade inverkat menligt på tullförfarandet vid import av nötkreatur. Corte d'appello fastställde följaktligen att artikel 2 d i direktiv 79/623 var omedelbart tillämplig i Italien, även om direktivet inte hade införlivats med den italienska rättsordningen. Av denna anledning ändrade Corte d'appello underrättens domar avseende dessa två jordbruksföretag.

15. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio och Amministrazione delle Finanze dello Stato har överklagat domarna från Corte d'appello di Trieste till Corte suprema di cassazione och begärt att dessa domar skall upphävas.

16. Den italienska finansförvaltningen har åberopat ett åsidosättande och en felaktig tillämpning av artikel 1 i förordning nr 612/77, ändrad genom förordning nr 1384/77, och artikel 2 i direktiv 79/623. Den anser dessutom att artikel 2 d i det ovan nämnda direktivet (som inte har införlivats med den italienska rättsordningen) inte har någon direkt effekt. Även om det antas att denna bestämmelse har direkt effekt, har finansförvaltningen gjort gällande att funktionsdugligheten i det tullsystem som gemenskapen har inrättat för import av ungtjurar som är avsedda för gödning innebär att den skyldighet som Corte d'appello själv ansåg inte var uppfylld skall uppfyllas, nämligen skyldigheten att i god tid meddela den behöriga myndigheten var produktionsenheten är belägen, vilket utgör ett nödvändigt villkor för den föreskrivna kontrollen.

17. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio har för sin del åberopat att artiklarna 173, 189 och 177 i EG-fördraget har åsidosatts. Företaget har hävdat att Corte d'appello tillämpade förordning nr 1121/87 oriktigt genom att fastställa att förseningen med uppgiften om produktionsenhet inte inverkade menligt på det berörda tullsystemets utövande av sina funktioner, att artikel 2 d i direktiv 79/623 skulle innebära att ingen tullskuld hade uppkommit och att den ovan nämnda förordningen dessutom inte var giltig.

Tolkningsfrågorna

18. Eftersom Corte suprema di cassazione, första civilavdelningen, är osäker på den riktiga tolkningen av gemenskapsbestämmelserna i fråga och giltigheten av en av gemenskapsförordningarna, har den förklarat målet vilande och begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande tre frågor inom ramen för mål C-246/94:

"Den första tolkningsfrågan består i att få klarhet i om bestämmelsen i artikel 2 d i direktiv 623/79/EEG av den 25 juni 1979 (som inte införlivats i det italienska rättssystemet) har de egenskaper som behövs för att den skall kunna vara direkt tillämplig och utgöra grunden för rättigheter som enskilda kan göra gällande gentemot den italienska staten.

Den andra tolkningsfrågan avser det fall att den första frågan besvaras jakande. Den består i att det skall fastställas om bestämmelsen i fråga i direktivet även är tillämplig när det har inträffat en försening av meddelandet om vid vilken produktionsenhet nötkreaturen var avsedda att gödas och således en överträdelse av förordning (EEG) nr 612/77 (ändrad genom artikel 7 i förordning nr 1384/77). Det skall följaktligen göras en tolkning av den särskilda ordning som inrättats genom nämnda förordning för att fastställa huruvida den ovan nämnda förseningen har haft eller inte har haft en direkt inverkan på funktionsdugligheten i denna särskilda ordning.

För det fall att föregående fråga besvaras nekande och om slutsatsen följaktligen blir att bestämmelsen i direktivet inte är tillämplig (i det föreliggande fallet), är det nödvändigt att ställa en tredje fråga angående giltigheten av förordning (EEG) nr 1121/87 av den 23 april 1987. Det rör sig om att i detta hänseende fastställa huruvida beloppet av den påföljd som fastställs i artikel 1.2 i nämnda förordning (som leder till att säkerheten förverkas efter en försening på 50 dagar efter det att meddelandet delgetts) med hänsyn till det eftersträvade målet, står i strid med proportionalitetsprincipen, en princip som domstolen tidigare fastställt."

19. I målen C-247/94, C-248/94 och C-249/94 har två tolkningsfrågor ställts. Dessa frågor är väsentligen desamma som de första två frågorna ovan, men formuleringen av den andra frågan i målen C-248/94 och C-249/94 är något annorlunda: frågan avser om

"... direktivet även är tillämpligt när det har inträffat en överträdelse av förordning (EEG) nr 612/77 ... såsom den har fastställts av Corte d'appello di Trieste ...".

Svar på tolkningsfrågorna

20. De första två frågor som Corte suprema di cassazione har ställt och som har nära samband med varandra avser tolkningen av direktiv 79/623 och förordning nr 612/77, ändrad genom förordning nr 1384/77. Den nationella domstolen har begärt att EG-domstolen skall förklara om den allmänna regel som ingår i artikel 2 d i direktiv 79/623 är tillämplig i vilket fall som helst eller om de specifika skyldigheter som ingår i de speciella bestämmelserna för den särskilda importordningen för vissa ungtjurar som är avsedda för gödning skall ges företräde, så att de allmänna bestämmelserna blir utan verkan. En liknande fråga har aldrig förut ställts till domstolen. Den tredje frågan är en andrahandsfråga, och domstolen skall besvara den endast om den anser att artikel 2 d i direktiv 79/623 är tillämplig på tvisterna vid den nationella domstolen. Den frågan avser giltigheten av artikel 1 punkt 2 i förordning nr 1121/87.

21. De italienska jordbrukskooperativen hade redan väckt talan vid denna domstol med stöd av artikel 173 andra stycket och artikel 189 andra stycket i fördraget, för fastställelse av att artikel 1 punkt 2 i förordning nr 1121/87 inte var giltig. [12] Genom att fastställa att bestämmelsen i fråga är tillämplig "... på situationer som bedöms som allmängiltiga och medför rättsverkningar gentemot sådana grupper av personer som karaktäriseras i generella och abstrakta termer ..." drog domstolen således slutsatsen att "[d]enna bestämmelse har allmän giltighet i den mening som avses i artikel 189 andra stycket i fördraget och kan inte beröra sökandena personligen i den mening som avses i artikel 173 andra stycket i fördraget". [13] Talan avvisades på denna grund. [14]

Den första frågan

22. Den hänskjutande domstolen vill genom sin första fråga få klarhet i vilken som är den riktiga tolkningen av artikel 2 d i direktiv 79/623. Närmare bestämt skall domstolen förklara om denna bestämmelse har de egenskaper som är nödvändiga för att vara direkt tillämplig och för att utgöra grund för de rättigheter som enskilda kan göra gällande gentemot en medlemsstat när bestämmelsen inte har införlivats med den nationella rättsordningen. Rent konkret skall domstolen förklara om de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om uppkomsten av tullskuld är tillämpliga i Italien och om en enskild kan göra gällande de rättigheter som följer för honom av dessa bestämmelser gentemot denna medlemsstat.

23. Direktivet har inte införlivats i Italien [15] trots att fristen för införlivande enligt dess artikel 12 löpte ut den 1 januari 1982. Direktivet gällde således vid tidpunkten för de faktiska omständigheter som avses i de fyra besluten om hänskjutande.

12 — Beslut av den 3 februari 1988 i målet Covale mot kommissionen (191/87, Rec. s. 515).

13 — Ibidem, punkt 10.

14 — Ibidem, beslutet.

15 — Sidan 6 i beslutet om hänskjutande i mål C-248/94.

24. Sedan domen i målet Enka [16] har det varit känt att "... när gemenskapsmyndigheterna genom ett direktiv har ålagt medlemsstaterna att uppträda på ett visst sätt skulle en sådan rättsakts ändamålsenliga verkan försvagas, om enskilda förhindrades att åberopa den vid domstol och om de nationella domstolarna förhindrades att beakta den som en del av gemenskapsrätten". [17] Detta är fallet i synnerhet "när den enskilde åberopar en direktivbestämmelse vid den nationella domstolen för att denna skall kontrollera om de behöriga nationella myndigheterna har hållit sig inom de gränser för bedömning som utstakats genom direktivet när de har utövat den befogenhet som de getts för direktivets genomförande". [18] Denna rättspraxis har tillämpats kontinuerligt, och domstolen har alltid ansett att enskilda har rättigheter vilka de kan göra gällande gentemot en medlemsstat, som inte inom den föreskrivna fristen har vidtagit åtgärder för direktivets tillämpning eller som har vidtagit åtgärder som inte är förenliga med de noga preciserade och ovillkorliga bestämmelserna i ett direktiv.

25. De krav som ställs i domstolens rättspraxis för att det skall anses att en direktivbestämmelse har direkt effekt utgörs nämligen av att den åberopade bestämmelsen skall vara ovillkorlig och noga preciserad. [19]

16 — Dom av den 23 november 1977 (38/77, Rec. s. 2203).

17 — Punkt 9.

18 — Ibidem, punkt 10.

19 — Dom av den 19 januari 1982 i målet Becker (8/81, Rec. s. 53, punkt 25).

26. Låt oss undersöka om bestämmelsen i direktiv 79/623 avseende uppkomsten av tullskuld är ovillkorlig och noga preciserad.

27. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio har hävdat att så är fallet, medan Amministrazione delle Finanze dello Stato har hävdat motsatsen.

28. Låt oss erinra om att det i artikel 2 d i det ovan nämnda direktivet föreskrivs följande:

"Tullskuld vid import uppkommer genom

...

d) bristande uppfyllelse av en av de skyldigheter som, för en vara för vilken importavgifter skall betalas, följer av att den befinner sig i provisorisk förvaring eller att det tullförfarande tillämpas av vilket varan omfattas, eller att ett av de villkor som har fastställts för att detta förfarande skall tillämpas inte uppfylls, om det inte för de behöriga myndigheterna visas att dessa underlåtenheter har saknat konkret inverkan på hur den tillfälliga förvaringen eller det berörda tullförfarandet fungerar."

29. Enligt kommissionen uppfyller denna bestämmelse de krav som ställs i domstolens rättspraxis för att en bestämmelse skall ha direkt effekt.

30. Jag anser att kommissionens åsikt skall följas i detta resonemang.

31. Direktiv 79/623 antogs på grundval av artikel 100 i fördraget. Gemenskapslagstiftaren utgick från konstaterandet att "en fördjupad undersökning som har genomförts tillsammans med medlemsstaterna har dock visat på behovet att på vissa områden genom tvingande gemenskapsrättsakter bestämma om åtgärder som är nödvändiga för införandet av en tullagstiftning som säkerställer en enhetlig tillämpning av import-eller exportavgifter som avser varor som ingår i handelsutbytet mellan gemenskapen och tredje land" [20]. Det mål som gemenskapslagstiftaren eftersträvade definierades på följande sätt: "... det är således nödvändigt att fastslå gemensamma regler för bestämmandet av den tidpunkt då en tullskuld uppkommer för att säkerställa en enhetlig tillämpning av de giltiga gemenskapsbestämmelserna på import och export" [21].

32. Den italienska regeringen har hävdat att uttrycket "för de behöriga myndigheterna", som återfinns i artikel 2 d i direktiv 79/623, skall tolkas på så sätt att det ger de behöriga nationella myndigheterna stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller villkoren för tillämpningen av det således inrättade systemet [22] och att bestämmelsen i fråga därför inte är tillräckligt precist formulerad och ovillkorlig för att kunna tillämpas direkt.

33. Detta argument kan inte godtas. Gemenskapslagstiftaren har nämligen angett att det eftersträvade målet var att åstadkomma en enhetlig och tvingande tillämpning i fråga om tullskuld. Gemenskapslagstiftaren angav i synnerhet att avsikten var att exakt definiera "... den tidpunkt vid vilken tullskuld vid import uppkommer i förhållande till de villkor på vilka de varor för vilka importavgift skall uttas blir en del av gemenskapens ekonomi" [23].

34. En sådan bestämmelses ändamålsenliga verkan skulle omintetgöras, om den skulle tolkas så, att den ger medlemsstaterna stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller tillämpningen av denna åtgärd. Detta skulle onekligen vara fallet, om de behöriga nationella myndigheterna kunde göra tullförmånens praktiska räckvidd beroende av andra villkor eller formkrav än av

20 — Det tredje övervägandet.
21 — Det femte övervägandet.
22 — Sidan 5 i den italienska regeringens yttrande.
23 — Det sjunde övervägandet.

dem som gemenskapslagstiftaren har föreskrivit. Uttrycket "för de behöriga myndigheterna" skall således tolkas på så sätt att det gör det möjligt för en ekonomisk aktör att bevisa för den behöriga nationella myndigheten att underlåtenhet att uppfylla ett formkrav eller en skyldighet enligt tullbestämmelserna inte har fått några faktiska konsekvenser för den provisoriska förvaringen eller för tullsystemet i fråga utan att medlemsstaten som motskäl skulle kunna anföra underlåtenhet att anta nationella bestämmelser, avsedda att just underlätta tillämpningen av en förmån.

35. Domstolen bekräftade denna tolkning genom dom av den 5 oktober 1983. [24] Domstolen anmodades i det målet att uttala sig om den direkta tillämpningen av artikel 4 i direktiv 79/623 där det föreskrivs att

"Till skillnad från artikel 2 anses ingen tullskuld uppkomma i fråga om en viss vara

a) när den berörde visar för de behöriga myndigheterna att underlåtenheten att uppfylla de skyldigheter som följer av

— antingen bestämmelser som antagits för tillämpningen av artikel 2 i direktiv 68/312/EEG,

— eller det förhållandet att varan i fråga har förvarats provisoriskt,

— eller tillämpningen av det tullsystem som omfattar denna vara,

beror på att nämnda vara helt har förstörts eller oavhjälpligt har förkommit av skäl som beror på varans beskaffenhet eller till följd av en oförutsedd händelse eller force majeure."

36. I det fallet hade den italienska tullförvaltningen i enlighet med giltig nationell rätt delgett två bolag ett betalningsföreläggande om skatt avseende en summa motsvarande tullavgifterna samt mervärdesskatten jämte laga ränta och kostnader för den vara som hade stulits från tullens lager i hamnen i Catania som drevs av bolaget Esercizio Magazzini Generali. De två bolagen hade

24 — Dom i förenade målen Esercizio Magazzini Generali och Mellina Agosta (186/82 och 187/82, Rec. s. 2951).

åberopat gemenskapsrättsliga bestämmelser som enligt deras uppfattning befriade dem från betalning av tullavgifter och andra avgifter när varorna hade förstörts på grund av force majeure eller till följd av en oförutsedd händelse. Kärandena ansåg nämligen att den stöld som hade begåtts i lagerbyggnaderna utgjorde en situation av force majeure enligt gemenskapsrätten, vilket möjliggjorde befrielse från avgifterna.

38. Som svar på den första tolkningsfrågan anser jag att artikel 2 d i direktiv 79/623 har de egenskaper som är nödvändiga för att den skall vara direkt tillämplig och för att den skall utgöra grunden för sådana rättigheter som enskilda kan göra gällande gentemot en medlemsstat när direktivet inte har införlivats med medlemsstatens nationella rättsordning.

Den andra frågan

37. Domstolen ansåg på grund av bestämmelserna i artikel 4 i direktiv 79/623, som inte hade införlivats med den nationella rätten, och det nionde övervägandet i direktivet i fråga att de fall då bolag kunde befrias från betalning skulle grundas på fastställelsen av att varan faktiskt inte hade nått sin ekonomiska destination vilket skulle motivera tillämpningen av importavgifter. I fråga om stöld ansåg domstolen emellertid att det skulle antas att varan hade övergått till att bli en del i gemenskapens ekonomiska kretslopp. Domstolen slöt sig följaktligen till att förlust av varan, såsom den avses i direktivet, inte omfattade begreppet stöld, oberoende av de omständigheter under vilka den hade begåtts. Domstolen gav därigenom bestämmelserna i artikel 4 i direktiv 79/623 direkt effekt utan att anse att uttrycket "för de behöriga myndigheterna" leder till att denna föreskrift fråntas sin tillräckligt precisa och ovillkorliga karaktär. [25] Domstolen borde inte ge ett annorlunda svar vad gäller tolkningen av artikel 2 d i direktiv 79/623.

39. Den hänskjutande domstolen har genom sin andra fråga preciserat sin första fråga, eftersom den har begärt att domstolen skall förklara om artikel 2 d i direktiv 79/623 även är tillämplig på de särskilda mål som den har att bedöma, nämligen när det formkrav som aktören inte har uppfyllt är det som föreskrivs i artikel 1.1 d i förordning nr 612/77, ändrad genom artikel 7.1 i förordning nr 1384/77. Kan med andra ord en importör av ungtjurar avsedda för gödning, som inte har uppfyllt sin skyldighet att inom den föreskrivna fristen meddela de behöriga nationella myndigheterna uppgifter om produktionsenhet, åberopa bestämmelserna i direktiv 79/623 och med fog göra gällande att någon tullskuld inte har uppkommit genom att lägga fram bevisning om att underlåtenhet att uppfylla skyldigheten inte har någon inverkan på ifrågavarande tullsystem, eller skall det anses att underlåtenhet att iaktta denna frist har en konkret inverkan på den särskilda importordningen för ungtjurar som är avsedda för gödning? Detta är första

25 — Ibidem, punkt 11— 14.

gången som domstolen har att ta ställning till en sådan tolkningsfråga.

40. Den italienska regeringen har hävdat att underlåtenhet att iaktta den frist som är i fråga i målen vid den nationella domstolen har en konkret inverkan på det särskilda tullsystemet och att tullskulden vid import uppkommer automatiskt. Således skall man tillämpa de särskilda reglerna för frisläppande av garantin, inom ramen för de särskilda importordningar som rör nötkött. Den italienska regeringen har gjort gällande att det syfte som gemenskapslagstiftaren har eftersträvat skulle mista sin ändamålsenliga verkan, om inga påföljder förordnades för underlåtenhet att uppfylla den tilläggsskyldighet som har införts genom förordning nr 1384/77.

41. Kommissionen är mindre bestämd i sin åsikt. Den har hävdat att det skall göras en konkret bedömning av vart och ett av de mål som den hänskjutande domstolen har att bedöma, och huruvida underlåtenheten att uppfylla detta formkrav har fått några faktiska konsekvenser för det berörda tullsystemets funktion. Detta innebär enligt kommissionen att de berörda ekonomiska aktörerna enligt artikel 2 d i direktiv 79/623 har rätt att förvänta sig att den behöriga nationella myndigheten — i stället för att anse att tullskuld uppkommer automatiskt på grund av den ovan nämnda underlåtenheten — i varje enskilt fall fastställer huruvida underlåtenheten har haft en konkret inverkan på hur det särskilda tullsystemet fungerar och beaktar hur allvarlig den överträdelse är som har begåtts.

42. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio har hävdat att den kritiserade underlåtenheten inte har inverkat på ifrågavarande tullsystems funktion och att bestämmelserna i artikel 1.1 d i förordning nr 612/77, ändrad genom artikel 7.1 i förordning nr 1384/77 och artikel 1 punkt 2 i förordning nr 1121/87, dessutom är rättsstridiga. [26]

43. Jag anser att artikel 2 d i direktiv 79/623 och artikel 1.1 d i förordning nr 612/77, ändrad genom artikel 7,1 i förordning nr 1384/77 inte motsäger utan kompletterar varandra. Föremålet för dessa två gemenskapsbestämmelser är nämligen inte identiskt. Direktiv 79/623 avser en harmonisering av de allmänna reglerna för tullskuld [27] medan förordning nr 612/77 rör särskilda bestämmelser som är tillämpliga på den särskilda importordningen för vissa ungtjurar avsedda för gödning. Artikel 2 d i direktiv 79/623 innehåller en allmän princip: de underlåtenheter som inte får några faktiska konsekvenser för det berörda tullsystemet ger inte upphov till någon tullskuld. Den ekonomiska aktören har möjlighet att framlägga bevis för detta, om gemenskapslagstiftaren inte föreskriver annat. Svaret på denna andra fråga förutsätter en analys av gemenskapslagstiftarens syfte med att uppställa den särskilda skyldighet som ingår i artikel 1.1 d i den ändrade förordningen nr 612/77.

26 — Sökandens yttrande, sidorna 2 och 3.

27 — Se detta förslag till avgörande, punkt 31.

44. Jag anser att gemenskapslagstiftarens avsikt har varit att göra den skyldighet som föreskrivs i den ändrade artikeln 1.1 d i förordning nr 612/77 till en förutsättning för det berörda tullsystemets funktion.

45. Låt mig erinra om hur bestämmelsen i fråga lyder:

"1. *För att suspension av importavgiften helt eller delvis* enligt artikel 13.1 i förordning (EEG) nr 805/68 *skall beviljas måste följande krav uppfyllas*:

...

d) Importören skall vid införseln skriftligt förbinda sig att inom en månad efter importdatum meddela den behöriga myndigheten i den importerande medlemsstaten i vilken produktionsenhet eller i vilka produktionsenheter de unga nötkreaturen skall gödas." [28]

28 — Artikel 1.1 d i förordning nr 612/77, ändrad genom artikel 7.1 i förordning nr 1384/77.

46. Av *analysen av tillämpningsbestämmelserna* för det särskilda tullsystemet framgår att underlåtenhet att uppfylla det formkrav som föreskrivs i artikel 1.1 d i förordning nr 612/77 medför att det inte är möjligt att erhålla något tillfälligt upphävande av hela importavgiften, eller en del av den, för ungtjurar som är avsedda för gödning. Gemenskapslagstiftaren har därigenom angett att det är synnerligen viktigt att uppfylla detta formkrav.

47. Denna hänsyn utgör även utgångspunkten för *analysen av de regler som har utfärdats avseende frisläppande av garantin.* I artikel 1.3 och 1.4 i förordning nr 612/77, ändrad genom artikel 7.1 i förordning nr 1384/77 föreskrivs följande:

"3. Förutom i fall av force majeure skall säkerheten helt eller delvis frisläppas endast om ett bevis uppvisas för de behöriga myndigheterna i den medlemsstat till vilken importen skedde på att det unga nötkreaturet

a) har blivit uppfött inom den produktionsenhet eller de produktionsenheter som anges i punkt 1 d,

b) inte har blivit slaktat före utgången av den period som anges i punkt 1 a, eller

c) har blivit slaktat av hälsoskäl före utgången av denna period eller har dött till följd av sjukdom eller olycka.

Säkerheten skall frisläppas omedelbart efter det att ett sådant bevis har uppvisats.

4. Om det bevis som avses i punkt 3 inte uppvisas inom 180 dagar från och med övergången till fri omsättning, skall säkerheten vara förverkad och behållas som importavgift."

48. Frisläppandet av säkerheten är således i sig beroende av att ett visst antal formkrav uppfylls. Om det formkrav som föreskrivs i artikel 1.1 d i förordning nr 612/77 inte uppfylls beviljas det inte någon befrielse från avgiften och den säkerhet som importören har ställt förverkas helt och behålls som avgift.

49. Systemet har gjorts mindre strikt genom förordning nr 1121/87 [29], som har inneburit en omformulering av artikel 1 i förordning nr 612/77, som ändrats genom förordning nr 1384/77.

29 — Som även är tillämplig på dessa mål, se punkt 8 i detta förslag till avgörande.

50. I artikel 1 punkterna 2 och 3 i förordning nr 1121/87 föreskrivs nämligen:

"2. Följande stycke skall läggas till i artikel 1.3 [i förordning nr 612/77]:

'Om den tidsfrist som avses i punkt 1 d inte har iakttagits skall emellertid det belopp av säkerheten som skall frisläppas minskas med

— 15 % och

med

— 2 % av det belopp som återstår för var dag som tidsfristen har överskridits.

Belopp som inte frisläpps skall förverkas och behållas som avgift.'

3. Följande stycke skall läggas till artikel i 1.4:

'Om sådant bevis har konstaterats inom ovan nämnda frist på 180 dagar men framläggs inom 18 månader efter dessa 180 dagar, skall dock det förverkade beloppet, med avdrag av 15 % av säkerhetsbeloppet, återbetalas.'"

51. En analys av denna nya bestämmelse visar att lagstiftaren har fäst mycket större vikt vid uppfyllelsen av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.1 d i förordning nr 612/77 än av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1.4.

52. Av *analysen av syftet med denna särskilda ordning* framgår även att gemenskapslagstiftaren anser att uppfyllelsen av den skyldighet som föreskrivs i artikel 1 d i förordning nr 612/77 är nödvändig för funktionsdugligheten i ifrågavarande tullsystem.

53. Det syfte som gemenskapslagstiftaren har eftersträvat framgår av det åttonde övervägandet i förordning nr 805/68. Gemenskapslagstiftaren har angett att syftet med inrättandet av denna särskilda ordning har varit att "... öka antalet göddjur inom gemenskapen och ... öka köttproduktionen utan att öka antalet kor och därmed mjölkproduktionen[. För att uppnå detta] är det tillrådligt att under vissa marknadsförhållanden tillämpa speciella regler för import av vissa kategorier av ungnöt och kalvar från tredje land, vilka är avsedda för gödning inom gemenskapen".

54. Den särskilda ordningen antogs den 24 mars 1977 genom förordning nr 612/77 [30]. För att emellertid undvika missbruk och för att tillse att dessa åtgärder inte används för andra ändamål [31] har gemenskapslagstiftaren infört ett för importören tvingande system. Denne skall avge en skriftlig försäkran om att ungtjurarna är avsedda för gödning under en period av 120 dagar från och med den dag då övergång till fri omsättning sker. [32] Han skall också ställa en säkerhet som uppgår till samma belopp som den på importdatum giltiga, tillfälligt upphävda, avgiften [33] och som endast skall återbetalas om han framlägger bevis för att djuren inte har slaktats före utgången av denna period. [34]

55. Efter att den särskilda ordningen inrättats konstaterade gemenskapslagstiftaren att det krävdes särskild vaksamhet i fråga om riskerna för förekomsten av bedrägeri och missbruk, företeelser som skulle kunna leda

30 — Det andra övervägandet.
31 — Det andra och det tredje övervägandet.
32 — Artikel 1.1 a.
33 — Artikel 1.1 b.
34 — Artikel 1.3.

till att denna ordning förfelar sitt verkliga ekonomiska syfte. Gemenskapslagstiftaren preciserade därför ytterligare de skyldigheter som åvilar importören genom att anta förordning nr 1384/77. [35] Enligt artikel 7.1 i förordning nr 1384/77, varigenom artikel 1.1 i förordning nr 612/77 ändrades, skall importören inom en månad efter importdatum meddela var produktionsenheten är belägen för att kunna omfattas av det särskilda tullsystem som föreskrivs i förordning nr 612/77.

56. Gemenskapslagstiftarens syfte kommer klart till uttryck i det andra övervägandet i förordning nr 1384/77. Det rör sig om att förhindra bedrägerier och förebygga missbruk, företeelser som skulle kunna leda till att systemet förfelar sitt syfte. Den tilläggsskyldighet som har ålagts importören är avsedd att göra det möjligt för de behöriga nationella myndigheterna att på ett tillfredsställande sätt organisera kontroller på plats och granska att importörens deklarationer är riktiga, pålitliga och förenliga med gemenskapsbestämmelserna.

57. Analysen av såväl de särskilda bestämmelsernas lydelse som syftet med dem leder till slutsatsen att respekten för denna tilläggsskyldighet och för iakttagande av den därför föreskrivna fristen skall anses utgöra *nödvändiga* villkor för att de kontrollåtgärder som gemenskapslagstiftaren kräver skall fungera och att de således är oundgängliga för detta systems funktionsduglighet.

58. Ur pragmatisk synvinkel och av omsorg för den gemensamma jordbrukspolitikens effektivitet begär jag *dessutom* att domstolen skall beakta ytterligare ett argument som stöder min ståndpunkt. De självklara kraven på en myndighets funktion förutsätter att den skall underrättas i god tid för att på ett tillfredsställande sätt kunna organisera uppgifterna för dem som skall förrätta kontrollerna på plats. Såsom den italienska regeringen har hävdat anser jag nämligen att avsaknaden av angivande av produktionsenheten gör det omöjligt eller ytterst svårt att vidta de kontrollåtgärder som myndigheten är skyldig att utföra för att kontrollera att de importerade ungtjurarna *verkligen är desamma* för vilka ett intyg senare skall utfärdas om att de har hållits vid liv under 120 dagar.

59. Analysen av syftet med direktiv 79/623 [36] och lydelsen av artikel 2 d i nämnda direktiv utgör *avslutningsvis* inte något hinder för den strikta tolkning som jag föreslår. I den utsträckning som gemenskapslagstiftaren genom särskilda bestämmelser har angett att det är nödvändigt att uppfylla den skyldighet som särskilt föreskrivs i artikel 1.1 d i förordning nr 612/77 för att det berörda tullsystemet skall fungera riktigt, är det uteslutet att tillämpa artikel 2 d in fine i direktiv 79/623. En motsatt tolkning skulle helt frånta den särskilda lagstiftning som införts genom den ändrade förordningen nr 612/77 dess ändamålsenliga verkan.

35 — Det andra och det tredje övervägandet.

36 — Se punkt 31 i detta förslag till avgörande.

60. Detta är anledningen till att jag föreslår att domstolen skall besvara den andra tolkningsfrågan på följande sätt: När en importör av ungtjurar avsedda för gödning underlåter att uppfylla det formkrav som föreskrivs i artikel 1.1 d i förordning nr 612/77, ändrad genom artikel 7.1 i förordning nr 1384/77, får denna underlåtenhet faktiska konsekvenser för det berörda tullsystemets funktionsduglighet, på det sätt som avses i artikel 2 d i direktiv 79/623.

61. Den tredje frågan behöver därför inte besvaras.

62. Jag föreslår således att de frågor som har förts vidare av Corte suprema di cassazione skall besvaras på följande sätt:

"1) Artikel 2 d i rådets direktiv 79/623/EEG av den 25 juni 1979 om harmonisering av lagar och andra författningar avseende tullskuld har de egenskaper som är nödvändiga för att den skall vara direkt tillämplig och för att den skall utgöra grunden för sådana rättigheter som enskilda kan göra gällande gentemot en medlemsstat när direktivet inte har införlivats med medlemsstatens nationella rättsordning.

2) När en importör av ungtjurar som är avsedda för gödning underlåter att uppfylla det formkrav som föreskrivs i artikel 1.1 d i kommissionens förordning (EEG) nr 612/77 av den 24 mars 1977 om fastställandet av tillämpningsbestämmelser för den särskilda importordningen för vissa ungtjurar som är avsedda för gödning, ändrad genom artikel 7.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1384/77, får denna underlåtenhet faktiska konsekvenser för det berörda tullsystemets funktionsduglighet, på så sätt som avses i artikel 2 d i det ovan nämnda direktivet 79/623."