ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
17 september 1996 *

In de gevoegde zaken C-246/94, C-247/94, C-248/94 en C-249/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Corte suprema di cassazione, in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e. a.

en

Amministrazione delle Finanze dello Stato,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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 (PB 1979, L 179, blz. 31), 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 (PB 1977, L 77, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1384/77 van de Commissie van 27 juni 1977 (PB 1977, L 157, blz. 16), en over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1121/87 van de Commissie van 23 april 1987 tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 612/77 en (EEG) nr. 1136/79 ten aanzien van het vrijgeven van de zekerheid in het kader van bepaalde bijzondere invoerregelingen in de sector rundvlees (PB 1987, L 109, blz. 12),

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris (rapporteur), kamerpresident, G. Hirsch en G. F. Mancini, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio en de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl, vertegenwoordigd door N. Muscolo, advocaat te Triëst,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door I. M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. de March en A. Aresu, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van B. Cavicchi, verweerder in zaak C-249/94, vertegenwoordigd door G. Gei, advocaat te Triëst, de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door D. del Gaizo, avvocato dello Stato, en de Commissie, vertegenwoordigd door A. Aresu, ter terechtzitting van 14 december 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 maart 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij vier beschikkingen van 2 mei 1994, ingekomen bij het Hof op 12 september daaraanvolgend, heeft de Corte suprema di cassazione krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging 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 (PB 1979, L 179, blz. 31), 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 (PB 1977, L 77, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1384/77 van de Commissie van 27 juni 1977 (PB 1977, L 157, blz. 16), en over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1121/87 van de Commissie van 23 april 1987 tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 612/77 en (EEG) nr. 1136/79 ten aanzien van het vrijgeven van de zekerheid in het kader van bepaalde bijzondere invoerregelingen in de sector rundvlees (PB 1987, L 109, blz. 12).

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen drie Italiaanse landbouwbedrijven en de Italiaanse douaneautoriteiten over het niet toepassen van de schorsing van de heffing bij de invoer van jonge mannelijke mestrunderen.

3 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 (PB 1968, L 148, blz. 24), zoals gewijzigd bij artikel 3 van verordening (EEG) nr. 425/77 van de Raad van 14 februari 1977 (PB 1977, L 61, blz. 1), voorziet bij wijze van bijzondere regeling in de mogelijkheid van gehele of gedeeltelijke schorsing van de gebruikelijke heffing bij de invoer van jonge mannelijke mestrunderen.

4 De uitvoeringsbepalingen van deze regeling zijn vastgesteld bij verordening nr. 612/77, waarvan artikel 1 bepaalt:

„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:

a) het overleggen bij de invoer, van een schriftelijke verklaring van de importeur dat de jonge runderen bestemd zijn om in de invoerende Lid-Staat te worden gemest gedurende een periode van 120 dagen vanaf de dag waarop zij in het vrije verkeer zijn gebracht;

b) het stellen door de importeur van een waarborg gelijk aan het bedrag waarmee de op de dag van invoer geldende heffing wordt verminderd;

c) (...)

2. (...)

3. Behoudens overmacht wordt de waarborg slechts geheel of gedeeltelijk vrijgegeven wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie van de invoerende Lid-Staat het bewijs wordt geleverd dat het jonge rund:

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

b) (...)

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.

5. (...)"

5 Deze bepaling is gewijzigd bij artikel 7 van verordening nr. 1384/77 teneinde het gevaar van bepaalde misbruiken te voorkomen.

6 Zo werd bij artikel 7 van verordening nr. 1384/77 aan de in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 612/77 genoemde voorwaarden een extra voorwaarde toegevoegd. Bepaald werd, dat de toepassing van de gehele of gedeeltelijke schorsing van de heffing afhankelijk is 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."

7 Bij dezelfde bepaling werd bovendien een nieuwe voorwaarde toegevoegd aan artikel 1, lid 3, van verordening nr. 612/77, inhoudende dat de waarborg slechts wordt vrijgegeven wanneer het bewijs is geleverd dat het jonge rund „op het bedrijf of de bedrijven, aangegeven overeenkomstig lid 1, sub d, gemest werd".

8 Verordening nr. 1121/87, waarbij op het punt van vrijgifte van de gestelde zekerheid een bepaalde evenredigheid is ingevoerd, bepaalt in artikel 1, dat aan artikel 1, lid 3, van verordening nr. 612/77 de volgende alinea wordt toegevoegd:

„Wanneer de in lid 1, sub d, bedoelde termijn niet in acht is genomen wordt de vrijgegeven 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."

9 Artikel 2 van richtlijn 79/623 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;

(...)"

10 Deze richtlijn is na de feiten in het hoofdgeding ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 2144/87 van de Raad van 13 juli 1987 inzake de douaneschuld (PB 1987, L 201, blz. 15), waarin de bepalingen ervan zijn overgenomen en aangevuld.

11 Drie Italiaanse landbouwbedrijven, de Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio, de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl en de Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, hadden tussen 1982 en 1985 partijen mestrunderen in Italië ingevoerd.

12 Uit de stukken blijkt, dat aan de bijzondere regeling betreffende de schorsing van de heffing was voldaan, behalve aan een van de daarin genoemde voorwaarden, namelijk de in het gewijzigde artikel 1 van verordening nr. 612/77 neergelegde verplichting om de Italiaanse autoriteiten binnen één maand na de dag van invoer mede te delen op welk bedrijf de jonge runderen zouden worden gemest. De Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio had de bevoegde douaneautoriteiten daarover enkele dagen te laat ingelicht, terwijl de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl de informatie binnen de termijn had medegedeeld, maar bij vergissing niet aan de bevoegde douaneautoriteiten, doch aan de gemeenten op wier grondgebied de mestbedrijven lagen, en de Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli had verzuimd de douane de plaats van het mestbedrijf te melden. Uit de stukken kan bovendien worden afgeleid, dat de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl tevens had nagelaten om binnen de in artikel 1, lid 4, van verordening nr. 612/77 gestelde termijn het bewijs te leveren, dat de ingevoerde jonge runderen niet binnen 120 dagen na de invoer waren geslacht.

13 Wegens deze tekortkomingen waren de Italiaanse douaneautoriteiten van mening, dat de betrokken landbouwbedrijven niet meer in aanmerking kwamen voor schorsing van de heffing bij invoer. Zij eisten daarom betaling van de verschuldigde douanerechten en verklaarden de bij de invoer gestelde zekerheden volledig verbeurd.

14 Daarop stelden de drie ondernemingen bij het Tribunale di Trieste beroep in tegen de Amministrazione delle Finanze dello Stato, waar zij betoogden, dat de aanspraak van de douaneautoriteiten, die gebaseerd was op de niet-inachtneming van een secundaire en formele verplichting, naar gemeenschapsrecht onrechtmatig was, omdat wel was voldaan aan de hoofdverplichting, te weten het gedurende 120 dagen op een bepaald bedrijf mesten van de ingevoerde runderen.

15 De Corte suprema di cassazione heeft in laatste instantie besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„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?"

De eerste vraag

16 Met deze vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 rechtstreeks werking heeft en voor particulieren rechten doet ontstaan die zij kunnen inroepen tegenover de Lid-Staat die deze richtlijn niet in nationaal recht heeft omgezet, en die de nationale rechter moet handhaven.

17 Volgens vaste rechtspraak (zie, onder meer, arresten van 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53, r. o. 25, en 22 juni 1989, zaak 103/88, Fratelli Costanzo, Jurispr. 1989, blz. 1839, r. o. 29) kunnen particulieren in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, zich voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover de staat, wanneer deze hetzij heeft verzuimd de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan.

18 Een gemeenschapsbepaling is onvoorwaardelijk, wanneer zij een verplichting oplegt die aan geen enkele voorwaarde is gebonden en die voor haar uitvoering of werking niet afhangt van een handeling van de instellingen van de Gemeenschap of van de Lid-Staten (zie, onder meer, arrest van 3 april 1968, zaak 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe, Jurispr. 1968, blz. 203, 218).

19 Voorts is een bepaling voldoende nauwkeurig om door een justitiabele te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast, wanneer de erin vervatte verplichting in ondubbelzinnige bewoordingen is geformuleerd (zie arresten van 26 februari 1986, zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723, en 4 december 1986, zaak 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging, Jurispr. 1986, blz. 3855).

20 Artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 vertoont precies deze kenmerken.

21 Volgens de vijfde overweging van haar considerans heeft richtlijn 79/623 immers tot doel, gemeenschappelijke regels vast te stellen voor de bepaling van het tijdstip waarop de douaneschuld ontstaat, teneinde te verzekeren dat de bij invoer en bij uitvoer geldende gemeenschapsbepalingen eenvormig worden toegepast.

22 De beoogde eenvormige toepassing zowel met betrekking tot het tijdstip van ontstaan van de douaneschuld als, zoals in casu, met betrekking tot de toekenning door de douane van een eventueel voordeel, zou in gevaar komen wanneer de bevoegde nationale autoriteiten de vrijheid hadden om andere dan de in richtlijn 79/623 genoemde voorwaarden of vormvoorschriften te kiezen.

23 In casu geeft artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 duidelijk aan, dat de betrokken justitiabele de mogelijkheid heeft te bewijzen, dat zijn tekortkomingen zonder werkelijke gevolgen zijn gebleven voor de juiste werking van de douaneregeling, wat voor de bevoegde nationale autoriteiten de onvoorwaardelijke en ondubbelzinnige verplichting impliceert om de desbetreffende bewijsaanbiedingen te onderzoeken.

24 Het zinsdeel „(...) ten genoegen van de bevoegde autoriteiten (...)" in artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623, dat op zich overbodig is, beklemtoont slechts de verificatieplicht die, onder toezicht van de nationale rechter, hoe dan ook op de bevoegde nationale autoriteiten rust. Dienaangaande is het overigens veelzeggend, dat dit zinsdeel niet meer voorkomt in artikel 2, sub d, van verordening nr. 2144/87, dat in de plaats is gekomen van artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623.

25 Ten slotte zij eraan herinnerd, dat het Hof in zijn arrest van 5 oktober 1983 (gevoegde zaken 186/82 en 187/82, Esercizio Magazzini Generali, Jurispr. 1983, blz. 2951) de rechtstreekse werking van artikel 4 van de richtlijn, een soortgelijke bepaling als de hier onderzochte, stilzwijgend heeft erkend.

26 Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord, dat artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 rechtstreekse werking heeft en voor particulieren rechten doet ontstaan die zij kunnen inroepen tegenover een Lid-Staat die deze richtlijn niet in nationaal recht heeft omgezet, en die de nationale rechter moet handhaven.

De tweede vraag

27 Met deze vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen of artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 ook van toepassing is in geval van schending van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd.

28 De Italiaanse regering betoogt dienaangaande, dat de niet-inachtneming van de in verordening nr. 612/77 neergelegde verplichtingen reeds door de gemeenschapswetgever zelf als een belangrijke tekortkoming wordt beschouwd, die de goede werking van de hier bedoelde bijzondere regeling verstoort. In een dergelijk geval ontstaat de douaneschuld bij invoer zonder dat andere voorwaarden moeten worden onderzocht.

29 Dit betoog gaat niet op.

30 Richtlijn 79/623, nadien vervangen door verordening nr. 2144/87 en vervolgens door verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1), vormt een algemeen toepasselijke tekst, die tot doel heeft de regels inzake de douaneschuld te harmoniseren.

31 Verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd, is door de Commissie vastgesteld op basis van de haar door de Raad verleende machtiging tot het vaststellen van de uitvoeringsbepalingen van de in artikel 13 van verordening nr. 805/68 bedoelde bijzondere regeling. Bijgevolg kunnen de bepalingen van verordening nr. 612/77, die zijn vastgesteld krachtens overdracht van wetgevende bevoegdheid op een specifiek gebied, de algemeen toepasselijke regels van richtlijn 79/623 niet buiten werking stellen, en met name niet die van artikel 2, sub d, dat de justitiabele het recht geeft te bewijzen, dat de hem verweten tekortkoming zonder werkelijke gevolgen voor de werking van de betrokken douaneregeling is gebleven.

32 In casu loopt de ernst van de aan de betrokken justitiabelen verweten onregelmatigheden aanzienlijk uiteen. De bevoegde nationale autoriteiten moeten van geval tot geval en onder toezicht van de nationale rechter beoordelen, of de betrokken landbouwbedrijven het bewijs hebben kunnen leveren dat die onregelmatigheden zonder werkelijke gevolgen voor de werking van de douaneregeling zijn gebleven.

33 Mitsdien moet aan de nationale rechter worden geantwoord, dat artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 ook van toepassing is in geval van schending van verordening nr. 612/77, zoals gewijzigd.

De derde vraag

34 Gelet op het antwoord op de tweede vraag, behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

35 De kosten door de Italiaanse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen

niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Corte suprema di cassazione bij beschikkingen van 2 mei 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

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, heeft rechtstreekse werking en doet voor particulieren rechten ontstaan die zij kunnen inroepen tegenover een Lid-Staat die deze richtlijn niet in nationaal recht heeft omgezet, en die de nationale rechter moet handhaven.**

2) **Artikel 2, sub d, van richtlijn 79/623 is ook van toepassing in geval van schending 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 verordening (EEG) nr. 1384/77 van de Commissie van 27 juni 1977.**

Kakouris Hirsch Mancini

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 september 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. N. Kakouris