

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

17. september 1996 *

I de forenede sager C-246/94, C-247/94, C-248/94 og C-249/94,

angående anmodninger, som Corte suprema di cassazione i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Cooperativa Agricola Zootechnica s. Antonio m.fl.

mod

Amministrazione delle Finanze dello Stato,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 79/623/EØF af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld (EFT L 179, s. 31) og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 612/77 af 24. marts 1977 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning (EFT L 77, s. 18), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1384/77 af 27. juni 1977 (EFT L 157, s. 16), samt om gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1121/87 af 23. april 1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 612/77 og (EØF) nr. 1136/79 for så vidt angår frigivelse af sikkerhed i forbindelse med visse særlige importordninger inden for oksekødssektoren (EFT L 109, s. 12),

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. N. Kakouris (refererende dommer), og dommerne G. Hirsch og G. F. Mancini,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Cooperativa Agricola Zootechnica s. Antonio og Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl ved advokat Nicola Muscolo, Triest

— den italienske regering ved professor Umberto Leanza, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March og Antonio Aresu, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 14. december 1995 er afgivet mundtlige indlæg af sagsøgte i sag C-249/94, Bruno Cavicchi, ved advokat Giampaolo Gei, Triest, af den italienske regering ved avvocato dello Stato Danilo del Gaizo og af Kommissionen ved Antonio Aresu,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. marts 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved fire kendelser af 2. maj 1994, indgået til Domstolen den 12. september 1994, har Corte suprema di cassazione i henhold til EF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 79/623/EØF af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld (EFT L 179, s. 31) og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 612/77 af 24. marts 1977 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning (EFT L 77, s. 18), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1384/77 af 27. juni 1977 (EFT L 157, s. 16), samt om gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1121/87 af 23. april 1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 612/77 og (EØF) nr. 1136/79 for så vidt angår frigivelse af sikkerhed i forbindelse med visse særlige importordninger inden for oksekødssektoren (EFT L 109, s. 12).
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under retssager mellem tre italienske landbrugsbedrifter og de italienske toldmyndigheder vedrørende inddragelse af suspenderede importafgifter i forbindelse med import af ungtyre, bestemt til opfedning.
- 3 Artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 169), som ændret ved artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 425/77 af 14. februar 1977 (EFT L 61, s. 1), indeholder som en særlig ordning adgang til helt eller delvis at suspendere den afgift, der normalt gælder ved import af ungtyre til opfedning.

- 4 Gennemførelsesbestemmelserne til denne ordning er blevet fastsat i forordning nr. 612/77, hvis artikel 1 bestemmer følgende:

»1. For at den fuldstændige eller delvise suspension af importafgiften, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 805/68, kan indrømmes, skal følgende betingelser være opfyldt:

a) Importøren skal på tidspunktet for indførslen afgive en skriftlig erklæring om, at ungtyrene i den indførende medlemsstat er bestemt til opfedning i en periode på 120 dage regnet fra datoen for overgangen til fri omsætning.

b) Importøren skal stille en sikkerhed på et beløb svarende til den suspenderede del af den importafgift, der gælder på dagen for indførslen.

c) ...

2. ...

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

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

b) ...

Sikkerheden frigives, så snart dette bevis er blevet ført.

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

5. ...«

5 Denne bestemmelse er blevet ændret ved artikel 7 i forordning nr. 1384/77 for at undgå faren for visse former for misbrug.

6 Ved artikel 7 i forordning nr. 1384/77 tilføjes således en yderligere betingelse til dem, der var anført i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 612/77. Heri bestemmes nemlig, at den fuldstændige eller delvise suspension af afgiften er betinget af, at

» ...

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

- 7 Dernæst blev der ved samme bestemmelse tilføjet en ny betingelse i artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 612/77, hvorefter sikkerhedsstillelsen kun frigives, såfremt der føres bevis for, at det pågældende dyr »er blevet opfedet på den eller de angivne bedrifter i overensstemmelse med stk. 1, litra d)«.
- 8 I forordning nr. 1121/87, hvorved der indførtes en vis proportionalitet for så vidt angår frigivelsen af den stillede sikkerhed, bestemmes i artikel 1, at følgende afsnit indsættes i artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 612/77:

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

— 15%,

og

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

De ikke-frigivne beløb fortages, idet de tjener som afgift.«

9 Artikel 2 i direktiv 79/623 bestemmer følgende:

»Toldskyld ved indførsel opstår:

...

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

...«

10 Dette direktiv er, efter at de faktiske omstændigheder i hovedsagen har fundet sted, blevet ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2144/87 af 13. juli 1987 om toldskyld (EFT L 201, s. 15), hvori bestemmelserne er gentaget og suppleret.

11 Tre italienske landbrugsbedrifter, Cooperativa Agricola Zootechnica s. Antonio, Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl og Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, indførte mellem 1982 og 1985 kvæg, bestemt til opfedning, til Italien.

- 12 Det fremgår af sagen, at betingelserne i den særlige fællesskabsordning om suspension af afgiften er blevet opfyldt, bortset fra en af dem, nemlig forpligtelsen ifølge den ændrede artikel 1 i forordning nr. 612/77 til inden en måned efter dagen for indførslen at give de italienske myndigheder meddelelse om den bedrift, hvor opfedningen skulle finde sted. Cooperativa Agricola Zootechnica s. Antonio fremsendte nemlig denne oplysning til det kompetente toldvæsen med nogle dages forsinkelse, mens Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl fremsendte den rettidigt, men ved en fejltagelse til de kommuner, på hvis områder opfedningsbedrifterne var beliggende, i stedet for at fremsende den til det kompetente toldvæsen. Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli glemte at underrette toldvæsenet om, hvor opfedningsbedriften var beliggende. Det kan i øvrigt udledes af sagens akter, at Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl heller ikke inden fristen i artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 612/77 førte bevis for, at det indførte ungkvæg ikke var blevet slagtet inden 120 dage efter indførslen.
- 13 De italienske toldmyndigheder fandt på baggrund af disse fejl, at de pågældende landbrugsbedrifter ikke længere var berettiget til suspension af importafgiften, hvorfor de krævede betaling af den skyldige toldafgift, og anså den på tidspunktet for indførslen stillede sikkerhed for fortabt.
- 14 De tre berørte virksomheder indstævnedes derefter Amministrazione delle Finanze dello Stato for Tribunale di Trieste og gjorde gældende, at toldmyndighedernes krav, der alene støttedes på en overtrædelse af en underordnet og formel forpligtelse, var ulovlig i henhold til fællesskabsretten, idet hovedforpligtelsen, der bestod af opfedning af indført kvæg i 120 dage på en opfedningsbedrift, er blevet overholdt.

- 15 Corte suprema di cassazione, hvortil sagen blev indbragt i sidste instans, har besluttet at udsætte denne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

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

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

Første spørgsmål

- 16 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret i alt væsentligt oplyst, om artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 har direkte virkning og giver private rettigheder, som de kan gøre gældende over for en medlemsstat, der ikke har gennemført direktivet i national ret, og som de nationale domstole skal beskytte.
- 17 Ifølge fast retspraksis (jf. bl. a. dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 25, og af 22.6.1989, sag 103/88, Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 29) kan private i alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt.
- 18 En fællesskabsbestemmelse er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, gjort afhængig af, at institutioner i Fællesskabet eller i medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende (jf. navnlig dom af 3.4.1968, sag 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe, Sml. 1965-1968, s. 475, på s. 478, org. ref.: Rec. s. 211, på s. 226).
- 19 Dernæst er en bestemmelse tilstrækkeligt præcis til at kunne påberåbes af private og anvendes af en retsinstans, når den indeholder en forpligtelse, der er utvetydigt udtrykt (dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, og af 4.12.1986, sag 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging, Sml. s. 3855).
- 20 Artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 fremviser netop sådanne karakteristika.

- 21 Det skal nemlig i denne sammenhæng bemærkes, at formålet med direktiv 79/623 i overensstemmelse med dets femte betragtning er at fastsætte fælles regler for bestemmelse af det tidspunkt, hvor toldskylden opstår, for således at sikre en ensartet anvendelse af de gældende fællesskabsbestemmelser ved indførsel og udførsel.
- 22 Dette formål om ensartet anvendelse for så vidt angår både det tidspunkt, hvor toldskylden opstår, og tilkendelsen som i denne sag af en eventuel toldmæssig fordel bringes i fare, såfremt det anerkendes, at de kompetente nationale myndigheder har et skøn, der medfører et valg af andre betingelser eller formaliteter end dem, der er fastsat i direktiv 79/623.
- 23 I denne sammenhæng fremgår det klart af artikel 2, litra d), i direktiv 79/623, at den pågældende retsundergivne har adgang til at godtgøre, at misligholdelsen ikke har haft egentlige følger for det rette forløb af den pågældende toldprocedure, hvilket medfører, at de kompetente nationale myndigheder har en ubetinget og utvetydig forpligtelse til at vurdere de beviser, der herved fremlægges.
- 24 Ordene »... over for de kompetente myndigheder ...« i artikel 2, litra d), i direktiv 79/623, der i sig selv er overflødige, har ikke anden betydning end at understrege den kontrolopgave, som under alle omstændigheder påhviler de kompetente nationale myndigheder under de nationale domstoles kontrol. Det bemærkes endvidere, at artikel 2, litra d), i forordning nr. 2144/87, som har erstattet artikel 2, litra d), i direktiv 79/623, ikke indeholder denne del af sætningen.
- 25 Endelig bemærkes, at Domstolen i dom af 5. oktober 1983 (forenede sager 186/82 og 187/82, *Esercizio Magazzini Generali og Mellina Agosta*, Sml. s. 2951) har anerkendt, selv om det er underforstået, at artikel 4 i direktivet, der svarer til den bestemmelse, der behandles her, har direkte virkning.

- 26 Første spørgsmål må således besvares med, at artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 har direkte virkning og giver private rettigheder, som de kan gøre gældende over for en medlemsstat, der ikke har gennemført direktivet i national ret, og som de nationale domstole skal beskytte.

Andet spørgsmål

- 27 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret i alt væsentligt oplyst, om artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 ligeledes finder anvendelse i en situation, hvor den ændrede forordning nr. 612/77 er tilsidesat.
- 28 Den italienske regering har herved anført, at fællesskabslovgiver selv allerede betragter den manglende overholdelse af de forpligtelser, der er anført i forordning nr. 612/77, for en væsentlig misligholdelse, der forstyrrer det rette forløb af den pågældende særordning. I et sådant tilfælde er importtoldskylden således opstået, uden at der er behov for at gennemgå andre betingelser.
- 29 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.
- 30 Direktiv 79/623, der senere er blevet erstattet af forordning nr. 2144/87 og senere af Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1), er en almenyldig retsakt, hvis formål er at harmonisere de regler, der vedrører toldskyld.

- 31 Forordning nr. 612/77 med senere ændringer er blevet udstedt af Kommissionen i henhold til en bemyndigelse, som den har fået tillagt af Rådet, med det formål at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne til den særordning, der er fastsat ved artikel 13 i forordning nr. 805/68. Bestemmelserne i forordning nr. 612/77, der er udstedt på grundlag af en delegation af en lovgivningskompetence på et specifikt område, kan derfor ikke medføre, at de almen gyldige bestemmelser i direktiv 79/623, navnlig artikel 2, litra d), hvorefter den berørte retsundergivne har ret til at føre bevis for, at den ham foreholdte misligholdelse ikke har haft egentlige følger for det rette forløb af den pågældende toldprocedure, bliver virkningsløse.
- 32 I denne sag er den misligholdelse, som de berørte retsundergivne hævdes at have begået, langt mere alvorlig. Det påhviler de kompetente nationale myndigheder under de nationale domstoles kontrol sag for sag at vurdere, om de pågældende landbrugsbedrifter har kunnet godtgøre, at den pågældende misligholdelse ikke har haft egentlige følger for det rette forløb af den pågældende toldprocedure.
- 33 Den nationale rets spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 ligeledes finder anvendelse i en situation, hvor forordning nr. 612/77 med senere ændringer er tilsidesat.

Det tredje spørgsmål

- 34 På grund af besvarelsen af det andet spørgsmål findes det uforholdent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 35 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstat-

tes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Corte suprema di cassazione ved kendelser af 2. maj 1994, for ret:

- 1) Artikel 2, litra d), i Rådets direktiv 79/623/EØF af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld har direkte virkning og giver private rettigheder, som de kan gøre gældende over for en medlemsstat, der ikke har gennemført direktivet i national ret, og som de nationale domstole skal beskytte.
- 2) Artikel 2, litra d), i direktiv 79/623 finder ligeledes anvendelse i en situation, hvor Kommissionens forordning (EØF) nr. 612/77 af 24. marts 1977 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for den særlige importordning for visse ungtyre, bestemt til opfedning, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1384/77 af 27. juni 1977, er tilsidesat.

Kakouris

Hirsch

Mancini

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. september 1996.

R. Grass

C. N. Kakouris

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling