I sag nr. 131/73

angående en anmodning, der i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af kriminalretten i Trento (Italien) for i den straffesag, der verserer for denne ret mod

GUILIO OG ADRIANO GROSOLI,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 3 i Rådets forordning nr. 92/68 af 23. januar 1968 om fællesskabstoldkontingentet for 22 000 tons frosset oksekød henhørende under position ex. 02.01 A II i den fælles toldtarif og af artikel 2 i Rådets forordning nr. 110/69 af 16. januar 1969 om åbning, fordeling og forvaltning for fællesskabstoldkontingentet for frosset oksekød henhørende under position 02.01 A II a) 2 i den fælles toldtarif, afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: R. Lecourt, præsident, M. Sørensen, afdelingsformand, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (refererende), H. Kutscher og C. Ó Dálaigh, dommere,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlingernes forløb

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb kan sammenfattes således:

Under den femte toldkonference, der blev afholdt inden for rammerne af Den Almindelige Overenskomst om Told- og Udenrigshandel (GATT), forpligtede Fællesskabet sig til årligt at importere et fællesskabstoldkontingent for 22 000 tons frosset oksekød hidrørende fra tredjelande, for hvilket toldsatsen fastsattes til 20 %.

Rådet har opfyldt denne forpligtelse ved artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 14/64 af 5. februar 1964 om den gradvise opret-

telse af en fælles markedsordning for oksekød (JO s. 562).

Med forordning nr. 92/68 af 23. januar 1968 om fællesskabskontingentet for 22 000 tons frosset oksekød henhørende under position ex 02.01 A II i den fælles toldtarif (JO L nr. 23, s. 2) fordelte Rådet dette kontingent blandt medlemsstaterne for året 1968. Ifølge ordlyden af forordningens artikel 3 »skal (de nationale) kvoter forvaltes af hver enkelt medlemsstat i henhold til dens egne administrative bestemmelser«.

Ved forordning nr. 110/69 af 16. januar 1969 om åbning, fordeling og forvaltning for fællesskabstoldkontingentet for frosset oksekød, henhørende under position 02.01 A II a) 2 i den fælles toldtarif (JO nr. L 18, s. 1) fordelte Rådet fællesskabstoldkontingentet på 22 000 tons blandt medlemsstaterne for året 1969, idet toldsatsen i henhold til GATT overenskomsten var fastsat til 20 %. I henhold til denne forordnings artikel 2 »træffer den enkelte medlemsstat selv bestemmelse om på hvilke vilkår, den del af det pågældende toldkontingent, som den har fået tildelt, skal fordeles, og forvalter denne kvote i henhold til dens egne bestemmelser, specielt vedrørende toldkontingenter«.

De kontingenter, som Italien fik tildelt, var for året 1968 på 15 000 tons og for året 1969 på 12 000 tons. Fordelingen heraf er omhandlet i udenrigshandelsministeriets to cirkulærer af henholdsvis 16. maj 1968 og 23. april 1969; disse cirkulærer bestemte særligt, at kontingentet for frosset oksekød, der var importeret fra tredjelande til en toldsats på 20 % og fritaget for yderligere importafgifter, udelukkende måtte anvendes til direkte forbrug.

I henhold til disse ministerielle cirkulærer fik kommanditselskabet Grosoli et Cie, der har hovedsæde i Cadoneghe (provinsen Padua), og som ejes af brødrene Giulio og Adriano Grosoli i fællesskab, tilladelse til for året 1968 at importere 1 892 000 kg frosset oksekød og for året 1969 2 100 000 kg af det fællesskabstoldkontingent, der var tildelt Italien. Firmaet solgte dette kød til sine sædvanlige kunder og afgav over for Provinskontoret for Industri, Handel og Håndværk erklæring om, i hvilke mængder og til hvilke købere det var afhændet.

Den 12. november 1970 foretog civilpolitiet en kontrol i Trento for at undersøge, hvorledes den del af GATT-kontingentet for frosset oksekød, der var tildelt de handlende i provinsen, faktisk blev anvendt.

Kontrollen afslørede, at i alt 20 754 kg af de leverancer, der var overtaget af selskabet Grosoli, ikke var blevet afhændet til direkte forbrug, men af 25 købere i strid med de ministerielle cirkulærer i løbet af årene 1968 og 1969 var blevet forarbejdet til røget og saltet kød eller til pølser.

Som følge heraf blev der ved kriminalretten i Trento rejst tiltale mod Giuglio og Adriano Grossoli for:

1. overtrædelse af den italienske straffelovs artikel 110 og overtrædelse af toldlov nr. 1424 af 25. september 1940, artikel 102 ved sammen, førstnævnte som kommanditist i kommanditselskabet Grosoli, sidstnævnte som den daglige leder af virksomheden, at have afhændet 20 754 kg frosset oksekød til andre formål end direkte forbrug, hvorved de har unddraget sig betaling af 5 721,245 lire som importafgift for landbrugsvarer hidrørende fra tredjelande;
2. overtrædelse af straffelovens artikel 110, af lov nr. 570 af 31. juli 1954, artikel 4 og af lov nr. 418 af 20. marts 1968, artikel 3 ved sammen i deres ovennævnte egenskab at have unddraget sig betaling af 188 000 lire som udligningsafgift for omsætningsafgiften af det under punkt 1 nævnte parti kød.

I et retsmøde den 13. april 1973 besluttede kriminalretten i Trento at udsætte sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Kan medlemsstaterne i medfør af forordning nr. 92/68 af 23. januar 1968, artikel 3 samenholdt med forordning nr. 110/69 af 16. januar 1969, artikel 2 træffe bestemmelse om anvendelsen af de mængder, der er blevet dem tildelt?

2. Er medlemsstaterne i bekræftende fald berettiget til at pålægge de importører, som har fået tildelt kvoter, sanktioner i form af bøde, beregnet i forhold til afgiftsbeløbet, når de ikke respekterer den fastsatte anvendelse?

Anmodningen fra kriminalretten i Trento er registreret på Domstolens justitskontor den 30. april 1973.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende Statutten for EØF's Domstol er der den 31. juli 1973 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber samt af de tiltalte i hovedsagen indgivet skriftlige indlæg. Regeringen for Den italienske Republik har indgivet indlæg den 10. august.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at åbne den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

De tiltalte i hovedsagen, regeringen for Den italienske Republik og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 6. november 1973.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. november 1973.

Under forhandlingerne ved Domstolen har de tiltalte i hovedsagen været repræsenteret af advokat Piero Castellini, Padua, advokaterne Giovanni Maria Ulbertazzi og Fausto Capelli, begge Milano, regeringen for Den italienske Republik af ambassadør Adolfo Maresca som befuldmægtiget, bistået af Giorgio Zagri, stedfortræder for statsadvokaten, og Kommissionen af sin juridiske rådgiver Peter Kalbe som befuldmægtiget, bistået af Giuliano Marenco, den juridiske tjeneste.

II — Indlæg afgivet for Domstolen

De mundtlige og skriftlige indlæg, der er afgivet for Domstolen, kan sammenfattes således:

A — Angående spørgsmål 1

Giulio og Adriano Grosoli, de tiltalte i hovedsagen, er af den opfattelse, at forordningerne nr. 92/68 og 110/69 på ingen måde hjemler den italienske regering nogen ret til at fastsætte bestemmelser for anvendelse af frosset oksekød, der er importeret under GATT-kontingentet.

1. Oprettelsen af en fælles landbrugspolitik og i særdeleshed en fælles markedsordning må bevirke, at enhver normativ kompetence i denne sektor flyttes fra medlemsstaterne til Fællesskabet; kun fællesskabsinstitutioner er således betroet gennemførelsen af den økonomiske politik. Dette følger af EØF-traktatens artikel 40 og af samtlige landbrugsretlige regler, der er afledt af denne bestemmelse; den samme opfattelse har fundet udtryk i forordningerne nr. 92/68 og 110/69. Ved fordelingen af fællesskabstoldkontingentet for frosset oksekød tager disse bestemmelser nemlig dels hensyn til hver enkelt medlemsstats behov og dels til de lagre, der er oparbejdet i visse af disse stater; i øvrigt tilstræbes ved forordningerne en definitiv fordeling. Det drejer sig dér om at vælge det bedst mulige middel til gennemførelse af den økonomiske politik; problemet om varens anvendelse må ses under samme synsvinkel. Forordningernes tavshed i så henseende angiver, at Rådet, navnlig når henses til den ringe betydning kontingentet har sammenlignet med de almindelige behov for import og opbygningen af lagre i visse medlemsstater som følge af interventionsforanstaltninger, har valgt ikke et træffe nogen bestemmelser vedrørende anvendelsen af det frosne kød importeret under GATT-kontingentet.

2. Det giver i så henseende ikke anledning til tvivl om Rådets vilje, at udøvel-

sen af forvaltningsbeføjelser er overladt medlemsstaterne; denne beføjelse hviler nemlig ikke på nogen oprindelig og residual national kompetence men på kompetencer, der udtrykkeligt er delegeret til medlemsstaterne af Fællesskabet, og som derfor bør fortolkes indskrænkende. I nærværende sag omfatter udtrykket forvaltning udelukkende et system af tekniske regler, der skal gøre det lettere for alle eventuelle brugere at få andel i kontingentet og sikre, at hele kontingentet udnyttes; det indebærer på ingen måde nogen beføjelse til med bindende virkning at fastsætte regler om varens anvendelse.

3. En undersøgelse af betragtningerne til forordningerne nr. 92/68 og 110/69 viser, at Rådet har tilstræbt ikke blot at opfylde hver enkelt medlemsstats behov men også at undgå forstyrrelse af fællesmarkedet. Hvis man havde tildelt medlemsstaterne en beføjelse til at fastsætte regler for anvendelsen af det importerede kød, ville dette andet sigte være tilsidesat: såfremt det var muligt for medlemsstaterne at fastsætte betingelser vedrørende den frie adgang til at få andel i den dem tildelte del af kontingentet, dvs. reservere kontingentet til opbygning af lagre, ville de kunne forstyrre fællesmarkedet.

4. Det strider mod selve kontingentordningens natur, at medlemsstaterne skulle kunne fastsætte regler for anvendelsen af varen. Det her omhandlede produkt er importeret inden for rammerne af GATT, og det bor derfor undergives samme fiskale bestemmelser som indenlandske produkter; bindende at fastsætte dets endelige anvendelse ville imidlertid svare til, at det — omend indirekte — henførtes under en særlig ordning. EØF er selv forpligtet af GATT-aftalerne og kan følgelig hverken pålægge eller tildele medlemsstaterne nogen beføjelse til at fastsætte regler for anvendelse af det frosne oksekød, der udgør en del af GATT-kontingentet.

5. Af Kommissionens svar af 26. maj 1971 til den skriftlige forespørgsel i Parlamentet nr. 15/71 (JO, C 59, s. 6) fremgår, at den fortolker artikel 2, stk. 2 i Rådets forordning nr. 2557/70 af 15. december 1970 om åbning, fordeling og forvaltningsmåde for et Fællesskabstoldkontingent for frosset oksekød, henhørende under position 02.01 A II a) 2 i den fælles toldtarif (JO nr. L 275, s. 9) således, at det pålægges medlemsstaterne at sikre fri adgang til erhvervelse af andele i de dem tildelte kvoter for enhver (forretningsdrivende på deres områder), som foretager eller lader foretage toldberigtigelse af frosset oksekød, bestemt til forbrug på deres område. Den samme fortolkning må anlægges med hensyn til forordningerne nr. 92/68 og 110/69. Den bekræftes klart af artikel 3 i Rådets forordning nr 186/73 af 23. januar 1973 om åbning, fordeling og forvaltningsmåde for et Fællesskabstoldkontingent for frosset oksekød, henhørende under position 02.01 A II a) 2, i den fælles toldtarif (1973) (EFFT nr. L 25, s. 21), hvorefter »medlemsstaterne træffer alle hensigtsmæssige forholdsregler med henblik på deres territorium at garantere importørerne fri udnyttelse af den kvote, som er dem tildelt.«

6. Det fremgår af disse betragtninger, at Fællesskabet hverken kunne eller ville sætte nogen betingelse for erhvervelse af andel i de kvoter af frosset oksekød, der var tildelt medlemsstaterne. Artikel 3 i forordning nr. 92/68 og artikel 2 i forordning nr. 110/69 må altså fortolkes således, at Fællesskabet har overdraget hver enkelt medlemsstat beføjelse til at fordele dens kvote af frosset oksekød fra GATT-kontingentet blandt de personer, der har indgivet begæring herom, mens man samtidig undtagelsesfrit har udelukket, at denne beføjelse også omfatter kompetence til at fastsætte regler for det omhandlede køds anvendelse. Svaret på det første spørgsmål er altså benægtende.

Regeringen for *Den italienske Republik* påpeger, at medlemsstaterne efter ordlyden af artikel 3 i forordning nr. 92/68 er beføjet til selv at forvalte kvoterne (tildelt hvert enkelt medlemsstat) i henhold

til egne administrative bestemmelser, og at artikel 2 i forordning nr. 110/69 bestemmer, at hver enkelt medlemsstat for såvidt angår sin kvote selv fastsætter betingelserne for at opnå andel i det omhandlede toldkontingent og forvalter sin kvote i henhold til egne administrative bestemmelser, specielt angående toldkontingenter. Af disse i det væsentlige identiske bestemmelser følger, at hver enkelt medlemsstat er beføjet til ikke blot at administrere sin kvote men også til at fastsætte betingelserne for at opnå andel heri. Beføjelsen til at fastsætte disse betingelser indebærer også en kompetence for medlemsstaten til at fastsætte nærmere regler om produktets endelige anvendelse; denne anvendelse må i virkeligheden betragtes som en af betingelserne for at opnå andel i toldkontingentet. Fællesskabets institutioner har med fuldt kendskab til dette forhold truffet den økonomisk-politiske beslutning at overdrage medlemsstaterne en sådan administrativ beføjelse; de blev fuldt informeret om den måde, hvorpå denne nationale forvaltning af kontingenterne blev varetaget.

Ved sin bestemmelse om anvendelsen af det omhandlede produkt har Den italienske Republik taget hensyn til landets økonomiske og sociale situation; i øvrigt har den respekteret både principperne for den fælles markedsordning og Fællesskabets internationale forpligtelser. I denne forbindelse bør man erindre, at den kontingentkvote, der i 1968 blev tildelt Italien, var på 15 000 tons, hvoraf 3 000 var bestemt til forarbejdningsindustrien og 12 000 til direkte forbrug; imidlertid blev kvoten til Italien for året 1969 af Rådet fastsat til nøjagtigt 12 000 tons, dvs. den mængde der var bestemt til forbrug, mens samme Råd ved forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT specialudgave 1968 (I), s. 179; original reference JO nr. L 148, s. 24) havde indført en særlig importordning for frosset kød, der var bestemt til forarbejdning, hvilken ordning bestod i hel eller delvis suspension af importafgiften.

I øvrigt ændrede anvendelsen af det frosne oksekød til forbrug ikke på nogen måde prisen på friskt kød, eftersom det importerede frosne kød kun udgjorde 1 % af forbruget af friskt kød.

Bestemmelserne om anvendelsen af det kontingent for frosset oksekød, der var tildelt Italien, var altså fuldt lovlige og i overenstemmelse med forordningernes anvisninger; svaret på det første spørgsmål bør derfor være bekræftende.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber påpeger, at fællesskabskontingenterne udgår afvigelser fra satserne i den fælles toldtarif, gældende for hele Fællesskabet; de udgør en særskilt toldmæssig ordning med hjemmel i den fælles toldtarif. At toldsatsen inden for GATT-aftalernes rammer er fastsat til 20 %, betyder praktisk i nærværende tilfælde, at kød, der er importeret inden for kontingentets grænser, er fritaget for den importafgift, der er fastsat ved den fælles markedsordning for okskød.

1. I et sådant tilfælde er medlemsstaterne ikke kompetente til at tilføje nogen betingelse vedrørende varens anvendelse. Det fremgår af Domstolens praksis, særlig af dommen af 18. februar 1970 i sag nr. 40/69 (Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe mod firma Paul G. Bollmann, anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesfinanzhof; Recueil 1970, s. 80), at medlemsstaterne for at sikre anvendelsen af de fællesskabsretlige regler i mangel af modstående bestemmelser ikke er berettiget til at træffe foranstaltninger, der kan begrænse rækkevidden af disse regler; en sådan beføjelse kan så meget mindre anerkendes for medlemsstaterne med henblik på at forfølge nationale mål, der afviger fra de mål, som er opstillet af fællesskabsretten.

2. De forordninger fra Rådet, der er genstand for anmodningen om fortolkning, indeholder ikke nogen bestemmelse, der strider mod dette princip.

Når artikel 2 i forordning nr. 92/68 bestemmer, at kvoterne skal forvaltes af hver enkelt medlemsstat i henhold til egne administrative bestemmelser, er det

blot en konstatering af den klare nødvendighed af at fastsætte en »forvaltningsmåde« for et kontingent eller en kontingentkvote; eftersom der eksisterer et stort antal toldsteder, er det faktisk nødvendigt at etablere en administrativ virksomhed, der kan centralisere opgørelsen af indførslerne for at undgå overskridelse af kontingentet. Udtrykket »forvaltningsmåde« for et kontingent refererer til denne centrale opgørelse og indebærer ikke, at der kan træffes bestemmelser om den endelige anvendelse af den importerede vare.

Artikel 2 i forordning nr. 110/69 bestemmer ikke blot, at hvert enkelt medlemsland selv forvalter sin kvote i henhold til egne administrative bestemmelser, men også at det fastsætter betingelserne for at opnå andel i det omhandlede toldkontingent. Fastsættelsen af betingelserne for at opnå andel i kontingentet er faktisk den nødvendige forudsætning for forvaltningen: »forvaltningsmåden« for kontingentet forudsætter — hvad enten den pågældende medlemsstat har valgt metoden med »den kronologiske orden« eller »forhåndstildelings«-metoden —, at betingelserne for at opnå andel heri er fastsat på forhånd. På denne måde tjener den mere detaljerede bestemmelse i artikel 2 i forordning nr. 110/69 kun til at tydeliggøre artikel 3 i forordning nr. 92/68 og indeholder ikke, hvilket også bekræftes af betragtningerne til forordningen, nogen fornyelse i forhold til sidstnævnte. Forskellen i formuleringen afspejler kun den udvikling, der i lovgivningsteknisk henseende er foregået inden for den fællesskabsretlige regulering at toldkontingenter, således som den, uden at der derved er sket nogen indskrænkning i det medlemsstaterne tildelte myndighedsområde, særligt har fundet udtryk i Rådets forordninger nr. 2557/70 af 15. december 1970 (JO nr. L 275, s. 9), nr. 2731/71 af 20. december 1971 (JO nr. L 282, s. 19) og nr. 186/73 af 23. januar 1973 (EFT nr. L 25, s. 21) om åbning, fordeling og forvaltningsmåde for et Fællesskabstoldkontingent for frosset oksekød, henhørende under position 02.01 A II a) 2, i den fælles toldtarif for henholdsvis årene 1971, 1972 og 1973. Af disse forordninger fremgår, at der væsentligt påhviler medlemsstaterne følgende forpligtelser på dette område: forpligtelse til at drage omsorg for forordningernes gennemførelse og forpligtelse til at sikre en ligelig behandling af importørerne uden nogen betingelser.

3. At udtrykket »forvaltningsmåde« ikke indebærer ret til at fastsætte anvendelsen af det produkt, der er omfattet af kontingentet, bevises modsætningsvis af artikel 5 i Rådets beslutning 13. oktober 1964 om det supplerende kontingent for frosset oksekød i henhold til artikel 4 i forordning nr. 14/64 (JO s. 2584). I henhold til denne beslutnings artikel 1 er erhvervelsen af andel i dette supplerende kontingent udtrykkeligt betinget af, at det er bestemt til forarbejdning; selv om medlemsstaterne altså klart ikke har beføjelse til at tillade nogen anden anvendelse af varen, er beslutningens artikel 5 i det væsentlige identisk med artikel 3 i forordning nr. 92/68, eftersom den bestemmer, at »de tildelte mængder forvaltes af hvert medlemsland i henhold til egne administrative bestemmelser«.

4. Selv om artikel 3 i forordning nr. 92/68 og artikel 2 i forordning nr. 110/69 henviser til medlemslandenes administrative bestemmelser, kan dette ikke fortolkes således, at omfanget af de kompetencer, der er tildelt medlemsstaterne, er forskellig, afhængig af den nationale ret. Af Domstolens dom af 11. februar 1971 i sag nr. 39/70 (Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Hamburg; Recueil 1971, s. 58) fremgår, at den ensartede anvendelse af de fællesskabsretlige regler udelukker brugen af nationale regler, undtagen hvor denne er nødvendig af hensyn til forordningernes gennemførelse. En udtrykkelig henvisning til nationale retsregler må altså betragtes som rent deklaratorisk; den kan ikke påvirke den nødvendige ensartede fortolkning af fællesskabsretten.

5. At anlægge en udvidende fortolkning ved bestemmelsen af medlemsstaternes kompetence vedrørende forvaltningen af fællesskabskontingenterne er i modstrid med princippet om ikke- forskelsbehandling af Fællesskabets erhvervsdrivende, særlig af erhvervsdrivende fra forskellige medlemsstater. Princippet er knæsat af artiklerne 7 og 40, stk. 3, andet afsnit i Traktaten og antager en særlig betydning i relation til fællesskabskontingenterne: i den henseende understreger kvotens kvantitative begrænsning nødvendigheden af så nært som muligt at knytte dens anvendelse til kriterier, som er ensartede i hele Fællesskabet, og det bør undgås, at men ved udvidende fortolkninger forhøjer den risiko for forskelsbehandling af forskellige medlemslandes erhvervsdrivende, der er indbygget i en national administration af fællesskabskontingenterne.

6. Reglerne om den fælles markedsordning for oksekød, som de fremgår af forordning nr. 14/64, samt fra 29. juli 1968 af forordning nr. 805/68, afgiver væsentlige bidrag til fortolkningen af de i denne sag omhandlede regler.

Fællesskabstoldkontingentet for frosset oksekød blev som handelspolitisk foranstaltning åbnet på grundlag af Traktatens artikel 111; det udgør altså en afvigelse fra de fælles regler om import af oksekød fra tredjelande, som følger af den fælles markedsordning. Denne afvigelse kan ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde Fællesskabets internationale forpligtelser. For at gå videre måtte Traktatens artikel 43 anvendes, hvilket særlig ville nødvendiggøre høring af Europa-Parlamentet.

De fælles markedsordninger for landbrugsvarer hviler på den grundsætning, at bortset fra udtrykkelige undtagelser må ingen offentlig indgriben ændre den frie prisdannelse på markedet. Bestemmelsen om, at det frosne kød, der importeres under fællesskabskontingentet, skal anvendes til direkte forbrug, har i strid med denne grundsætning til følge om ikke til formål at trykke markedspriserne for kød til forbrug; markedsordningens grundlæggende sigte, at sørge for at markedsprisen nærmer sig mest muligt til orienteringsprisen for derved at sikre Fællesskabets producenter en rimelig indkomst, bringes herved i fare. Ved en sådan fravigelse af interventionsordningerne — eller muliggørelse heraf — der kræver anvendelse af Traktatens artikel 43, udelukkes en udvidende, fortolkning af de bestemmelser, der er forelagt Domstolen til undersøgelse.

7. Åbningen af et fællesskabskontingent for årligt 22 000 tons frosset oksekød til en toldsats på 20 % modsvarer en kontraktmæssig forpligtelse, som Fællesskabet har påtaget sig i henhold til GATT-overenskomsten. At Fællesskabet eller en medlemsstat indfører bindende bestemmelser vedrørende kødets anvendelse udgør ikke i sig selv en tilsidesættelse af de kontraktmæssige forpligtelser efter GATT-overenskomsten; et sådant brud ligger derimod i den omstændighed, at det årlige kontingent ikke kan opbruges som følge af den anvendelse, der fastsættes for produktet.

8. Da Fællesskabet inden for rammerne af den fælles markedsordning for oksekød skulle løse problemet med det frosne kød, der var bestemt til forarbejdning, mente det for sit vedkommende ikke, at GATT-kontingentet kunne anvendes hertil. Artikel 4 i forordning nr. 14/64, der hjemlede adgang til at fastsætte et kontingent for frosset kød bestemt til forarbejdning, præciserede, at dette kontingent lå uden for GATT-kontingentet; under den endelige markedsordning, der blev gennemført ved forordning nr. 805/68, findes der på samme tid en særlig ordning for frosset kød bestemt til forarbejdning, jfr. artikel 14, og en årlig åbning af GATT-kontingentet i henhold til forordningens artikel 16. Fællesskabet mente ikke at burde fastsætte nogen bindende anvendelse af kød importeret under GATT-kontingentet; det kunne altså heller ikke dengang have overladt det til medlemslandene at indføre en sådan forpligtelse.

9. Såfremt GATT-kontingentet blev reserveret til direkte forbrug, kunne dette i

øvrigt have haft nedadgående virkning på priserne for friskt kød, Fællesskabsrettens regler danner imidlertid et enstrenget system, hvis indre sammenhæng bør være et fortolkningskriterium; denne sammenhæng ville forsvinde, såfremt man tillod medlemsstaterne at forfølge et mål, der er diametralt modsat det, som gælder for den fælles markedsordning.

10. Som konklusionen må det, da det drejer sig om et landbrugsprodukt, der er underkastet den fælles markedsordning, fastslås, at medlemsstaterne på ingen måde er beføjet til som betingelse for erhvervelse af andel i GATT-kontingentet at kræve, at kødet anvendes til et bestemt brug.

B — Vedrørende det andet spørgsmål

Giulio og Adriano Grosoli beretter, at de er tiltalt for overtrædelse af artikel 102 i toldloven, lov nr. 1424, og risikerer at blive idømt en bøde på det tidobbelte af den unddragne told — i nærværende tilfælde importafgifterne — for at have anvendt varer importeret med toldlettelser på anden vis end den, der var en betingelse for at opnå lettelsen. Faktisk ville en sådan domfældelse ophæve den fordel, der var opnået ved den afgiftsfri import af frosset oksekød; det fremgår imidlertid af artikel 4, stk. 3 i forordning nr. 14/64, at der ikke må opkræves nogen afgift ved import inden for grænserne af det toldkontingent for 22 000 tons, for hvilket toldsatsen i henhold til GATT-overenskomsten er fastsat til 20 %, og den afgiftsfri import udgør selve formålet med forordningerne nr. 92/68 og 110/69. Medlemsstaterne er berettiget til at fastsætte betingelserne for at opnå andel i den kvote af toldkontingentet, der er blevet dem tildelt; derimod er det dem forbudt under en hvilken som helst form at indføre en importafgift, der er udelukket ifølge fællesskabsretten.

Regeringen for Den italienske Republik er af den opfattelse, at da medlemsstaterne er berettiget til at sætte visse betingelser for at opnå andel i toldkontingentet, herunder regler om anvendelsen, er det ganske i overensstemmelse med Fællesskabets forordninger, at de også har fastsat sanktioner for det tilfælde, hvor betingelserne tilsidesættes af importørerne. Der er heller ikke grundlag for at kritisere, at størrelsen af bødesanktionen er en funktion af summen af de unddragne afgifter. I øvrigt består fordelen ved toldkontingentet netop i at være fritaget for afgiften, og det er derfor logisk, at sanktionen for tilsidesættelse af en betingelse for at opnå denne fordel fastsættes efter de sædvanlige regler for overtrædelse af toldlove. Det andet spørgsmål bør derfor også besvares bekræftende.

Kommissionen er af den opfattelse, at det andet spørgsmål bortfalder, da det første skal besvares bekræftende.

Præmisser

1 Ved kendelse af 13. april 1973, indgået til Domstolens justitskontor den 30. april 1973, har kriminalretten i Trento i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet to spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 92/68 af 23. januar 1968 om fællesskabskontingentet for 22000 tons frosset oksekød til en toldsats på 20 % inden for rammerne af den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (JO nr. L 23, s. 2) og af Rådets forordning nr. 110/69 af 26. januar 1969 om samme kontingent (JO nr. L 18, s. 1).

2 Ved forordning nr. 92/68 gennemførte Rådet fordelingen af kontingentet blandt medlemsstaterne for året 1968, hvorved Italien tildeltes en kvote på 15000 tons;

efter ordlyden af forordningens artikel 3 skulle hver medlemsstat forvalte sin kvote »i henhold til egne administrative bestemmelser«;

ved forordning nr. 110/69 fordelte Rådet for året 1969 kontingentet blandt medlemsstaterne, hvorved Italien tildeltes en kvote på 12000 tons;

i artikel 2 i samme forordning bestemmes, at »den enkelte medlemsstat for sin kvote fastsætter betingelserne for at erhverve andel i det omhandlede toldkontingent og forvalter deres kvote i henhold til egne administrative bestemmelser, særligt angående toldkontingenter«.

3 Det første spørgsmål går ud på, om medlemsstaterne var berettiget til i medfør af artikel 3 i forordning nr. 92/68, jf. artikel 2 i forordning nr. 110/69, at træffe bestemmelse om anvendelsen af de mængder, der er blevet dem tildelt;

af sagens akter fremgår, at de italienske myndigheder ved udstedelse af cirkulærer har forbeholdt Italiens del af kontingentet til direkte forbrug under udelukkelse af enhver anden brug og har afkrævet de berettigede et løfte om at respektere den fastsatte anvendelse;

de tiltalte i hovedsagen, der under disse betingelser har erhvervet andel i kontingentet, forfølges strafferetligt på grund af, at de ikke har respekteret den således fastsatte anvendelse, idet de har leveret en vis mængde frosset kød til forarbejdningsindustrien.

4 For det omhandlede kontingents vedkommende har Fællesskabet ført forhandlinger i medfør af den kompetence, som er blevet det tillagt af Traktaten på det told- og handelspolitiske område;

i præamblen til de to forordninger om fordeling af nævnte kontingent er dette udtrykkeligt betegnet som »fælles«;

de kvoter, der tildeles medlemsstaterne, må derfor have den samme karakter;

i henhold til artikel 3 i forordning nr. 92/68 henlægges forvaltningen af kvoten til det enkelte medlemsland til fordeling dér i henhold til egne administrative bestemmelser;

denne artikels formulering er gentaget i artikel 2 i forordning nr. 110/69 bortset fra tilføjelsen om, at medlemsstaterne fastsætter »betingelserne for at erhverve« andel i kontingentet;

5 da fastlæggelsen af visse betingelser for tildeling nødvendigvis indgår som et integrerende led i forvaltningsmåden, ses der ikke ved denne variation af teksten for så vidt angår forvaltningsmåden for 1969 at være tilstræbt nogen grundlæggende ændring af de regler, der gjaldt i 1968;

i øvrigt fremgår det af præamblen til forordning nr. 110/69, at Rådet ikke har villet give forvaltningsmåden en anden rækkevidde end forvaltningsmåden i forordningen vedrørende 1968-kontingentet;

det fortolkningsproblem, der er forelagt Domstolen, drejer sig derfor om rækkevidden af den administrative kompetence, der i nærværende tilfælde er delegeret til medlemsstaterne, og om hvilke betingelser, der er forenelige med de bestemmelser, som Rådet har truffet for de omhandlede kontingenter.

6 I medfør af Fællesskabets ordning for toldkontingenter er Fællesskabets institutioner — Råd og Kommission — kompetente til at træffe afgørelse om disse kontingenters økonomiske anvendelse og følgelig regulere måderne for deres forvaltning;

fastsættelsen af disse betingelser vedrørende anvendelsen afhænger både af Fællesskabets internationale forpligtelser og af de økonomisk-politiske mål generelle og specifikke for den enkelte sektor, som institutionerne forfølger inden for deres kompetenceområde;

da der i nærværende tilfælde er tale om et landbrugsprodukt, måtte der ved betingelsernes fastsættelse særlig tages hensyn til den fælles ordning for det pågældende landbrugsmarked;

7 inden for de således afstukne rammer er alene institutionerne beføjet til at træffe bestemmelse om kontingentets anvendelse;

i den henseende kan de enten give enhver interesseret andel i kontingentet eller selv træffe afgørelse om dets anvendelse eller endelig tillade medlemsstaterne at anvende kontingentet ud fra egne interesser;

hvad angår dette sidste tilfælde, er en sådan beføjelse for medlemsstaterne afhængig af en viljeserklæring fra Fællesskabets institutioner, hvorfor manglende bestemmelse om kontingentets anvendelse må fortolkes således, at enhver interesseret har adgang til at erhverve andel heri;

8 faktisk udgør enhver bestemmelse, som et medlemsland træffer med henblik på at anvende et fællesskabskontingent efter egne kriterier, en fare for de mål, som Fællesskabet forfølger med sin økonomiske politik, samt for den lige behandeling af alle Fællesskabets borgere;

bestemmelserne i forordningerne nr. 92/68 og 110/69 om delegation af forvaltningsbeføjelser til medlemsstaterne skal under disse omstændigheder fortolkes således, at disse forordningers henvisning til medlemsstaternes »administrative« bestemmelser, når Rådet ikke har truffet bestemmelse om anvendelsen af kontingenterne, ikke kan forstås som omfattende andet end tekniske og formelle regler, der skal sikre, at de kvantitative grænser for kontingentet ikke overskrides, og at alle, der drager nytte heraf, behandles ens;

9 grænserne for denne forvaltningsbeføjelse er derimod overskredet, i samme øjeblik en medlemsstat indfører betingelser vedrørende kontingentets anvendelse, der forfølger økonomiske-politiske mål, som ikke er nævnt i de af Fællesskabet fastsatte bestemmelser;

af ovenstående fremgår, at artikel 3 i forordning nr. 92/68 og artikel 2 i forordning nr. 110/69 ikke ved at overlade medlemsstaterne forvaltningen af dele af et Fællesskabskontingent har bemyndiget disse til at fastsætte regler for anvendelsen af de mængder, der blev dem tildelt.

10 Da det andet spørgsmål kun er blevet stillet for det tilfælde, at det første besvares bekræftende, kræver det intet svar;

Vedrørende sagsomkostninger

11 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Den italienske Republik og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som begge har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne udgør et led i straffesagen ved kriminalretten i Trento, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at have hørt den refererende dommers rapport,
efter at have hørt de af de tiltalte i hovedsagen, regeringen for Den italienske Republik og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber afgivne mundtlige indlæg,
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse,
under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig dennes artikel 177,
under henvisning til Rådets forordning nr. 92/68 af 23. januar 1968 om et fællesskabstoldkontingent for 22000 tons frosset oksekød, henhørende under position 02.01 A II i den fælles toldtarif, og til Rådets forordning nr. 110/69 af 16. januar 1969 om åbning, fordeling og forvaltningsmåde for et fællesskabstoldkontingent for frosset oksekød, henhørende under position 02.01 A II a), 2, i den fælles toldtarif,
under henvisning til protokollen vedrørende Statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol, særlig dennes artikel 20,
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol;

kender

DOMSTOLEN

med hensyn til de spørgsmål, som kriminalretten i Trento har forelagt den ved beslutning af 13. april 1973, for ret:

Artikel 3 i forordning nr. 92/68 og artikel 2 i forordning nr. 110/69 om fællesskabstoldkontingentet for 22000 tons frosset oksekød, for hvilket toldsatsen i henhold til Den Almindelige Overenskomst om Told og

Udenrigshandel er fastsat til 20%, skal fortolkes således, at de ikke ved at overlade medlemsstaterne forvaltningen af dele af et fællesskabstoldkontingent har bemyndiget disse til at fastsætte regler for anvendelsen af de mængder, der blev dem tildelt.

Lecourt	Sørensen		Monaco
Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1973.

A. Van Houtte	R. Lecourt
Justitssekretær	Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 22. NOVEMBER 1973 [1]

Høje Ret,

Indledning

I motiverne til forordning nr. 14/64 af 5. februar 1964 om den gradvise gennemførelse af en fælles markedsordning i oksekødssektoren konstaterede Rådet, at vanskelighederne ved at forsyne Fællesskabet med kød, bestemt til forarbejdning »kan imødegås ved toldkontingenter for import af frosset kød hidrørende fra tredjelande«.

Toldkontingenter er en hyppig anvendt foreteelse i fællesmarkedet. Formålet er at tillade import af en vis varemængde (kontingent) i en nærmere fastsat periode til en i forhold til den normale sats reduceret toldsats (kontingentsatsen).

Denne teknik kommer til udtryk i fastsættelse af en toldpolitik for et vist tidsrum og en kvantitativ begrænsning.

I modsætning til de nationale kontingenter er fællesskabskontingenterne gældende for hele Fællesskabet uden regionale begrænsninger; alle importører kan drage nytte heraf på samme betingelser; endelig pålægges den importerede vare en ensartet toldsats.

Disse fælles toldkontingenter kan fastsættes enten ved ensidig beslutning fra et af Fællesskabernes organer eller ved aftale.

Det sidste er især tilfældet for de kontingenter, der hviler på Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel.

1 — Oversat fra fransk.