importafgiftsordninger, der kan anvendes umiddelbart i medlemsstaterne; gyldigheden af bestemmelserne herom berøres derfor ikke af, om den således indførte importafgift har karakter af told eller skat.

4. I henhold til forordning nr. 22, artikel 6, stk. 3 og 4 påhviler det Kommissionen eller i påkommende tilfælde Rådet, efter høring af forvaltningskomiteen, at fastsætte de almindelige bestemmelser for beregning af tillægsafgifterne; ved de samme bestemmelser er der givet den importerende medlemsstat beføjelse til at fastsætte størrelsen af tillægsafgiften, idet denne fastsættelse dog tilkommer Kommissionen eller i påkommende tilfælde Rådet efter proceduren i artikel 17, når der er truffet beslutning om udarbejdelse af en fælles foranstaltning i den henseende.

5. Gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 135/62 berøres ikke, i forhold til Rådets forordning nr. 22 og Kommissionens forordning nr. 109/62, af den kendsgerning, at der ikke ved fastsættelsen af tillægsafgiften er taget hensyn til den individuelle tilbudspris for en bestemt indførsel.

6. Den vidtgående frihed, som traktaten indrømmer den forordningsgivende myndighed med henblik på at fastsætte tidspunktet for forordningens ikrafttræden, er ikke unddraget enhver retlig kontrol, især ikke med hensyn til en eventuel tilbagevirkende kraft.

I sag 17/67

angående en anmodning, der i medfør af artikel 177 i traktaten om oprettelse af Det europæiske Fællesskab er indgivet til Domstolen af Bundesfinanzhof (Forbundsdomstolen i afgiftssager) for i den dér verserende sag mellem

FIRMA MAX NEUMANN

og

HAUPTZOLLAMT HOF/SAALE

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 22 af 4. april 1962 (JO s. 959; findes ikke på dansk) og gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 135/62 af 7. november 1962 (JO s. 2621; findes ikke på dansk),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt (refererende), afdelingsformændene A. M. Donner og W. Strauß, dommerne A. Trabucchi, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars og P. Pescatore.

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

Ved kendelse af 25. april 1967, indgået til Domstolen den 16. maj s. å., har Bundesfinanzhof i medfør af artikel 177 i traktaten om oprettelse af EØF forelagt 4 præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af Rådets forordning nr. 22 af 4. april 1962 og gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 135/62 af 7. november 1962;

det fremgår af kendelsens ordlyd, at den juridiske ramme for de nævnte spørgsmål er, at importen af slagtede høns fra tredjelande er pålagt en »tillægsafgift« til den importafgift, som er fastsat ved Kommissionens forordning nr. 135/62 i medfør af Rådets forordning nr. 22/62 og Kommissionens forordning nr. 109/62.

Vedrørende det første spørgsmål

Det første spørgsmål er, om traktaten berettiger Fællesskabets institutioner »til at indføre importafgiftsordninger med direkte virkning i medlemsstaterne, således som Rådet har gjort det ved forordning nr. 22«, og dersom der svares bekræftende herpå, om importafgifterne må sidestilles med told eller skatter, og sluttelig, om traktaten »har bevirket, at lovgivningskompetencen er overgået til Fællesskabet« på områder, der henhører under staternes selvstændige myndighed til at pålægge skatter.

Ifølge traktatens artikel 38, stk. 2 finder bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 39—46;

alle disse artikler kan indeholde en afvigelse fra enhver af de nævnte oprettelsesbestemmelser, herunder artikel 18 ff;

der kan derfor ikke af den omstændighed, at nævnte artikler ikke udtrykkeligt er omtalt som undtagelser fra reglen i artikel 38, stk. 2, drages den slutning, at landbrugsvarerne kun er omfattet af den fælles toldtarifs bestemmelser og ikke kan undergives en særordning med importafgifter;

videre bestemmes det i artikel 38, stk. 4, at fællesmarkedets funktion og udvikling for så vidt angår landbrugsvarerne, som er omhandlet af den meget generelle bestemmelse i stk. 2, »skal« ledsages af udformningen af en politik i medlemsstaterne.

Efter særligt at have fastsat som mål for den fælles landbrugspolitik en rationalisering af landbrugsproduktionen, en forhøjelse af de individuelle indkomster og en stabilisering af markederne bestemmer traktaten i sin artikel 40, stk. 2, at der med henblik på at nå disse mål »oprettes en fælles ordning for markederne for landbrugsvarer«;

endelig siges det udtrykkeligt i artikel 40, stk. 3, at den pågældende fælles ordning kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål, »især« prisregulering og fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel.

Importafgiftsordninger som dem, der fremgår af Rådets forordning nr. 22, tjener til at virkeliggøre de i artikel 39 nævnte mål og henhører under de foranstaltninger, som omhandles i de følgende artikler; selv om disse ordninger hovedsagelig i overensstemmelse med artikel 40, stk. 3, samtidig fremstår som instrumenter til prisregulering og som fælles mekanismer til stabilisering af indførslen af landbrugsprodukter, må det tillige bemærkes, at disse midler ikke er udtømmende opregnet i den nævnte artikel;

ved at indføre et system til regulering af priserne og stabilisering af markedet for landbrugsprodukter, udgør importafgiftsordningen en del af grundlaget for den »fælles ordning af landbrugsmarkederne«, som kræves efter artikel 40, stk. 2.

En importafgiftsordning, som opfylder disse betingelser, er lovlig efter traktaten og kan allerede i overgangsperioden indføres ved rådsforordning i henhold til den klare bestemmelse i artikel 43, stk. 2, tredje afsnit.

Da importafgiften har sin hjemmel i traktaten og ikke i national lov, da den finder anvendelse samtidig i alle medlemsstater og ikke blot i en enkelt, da dens formål er at regulere markedet, ikke på det nationale plan men i forbindelse med en fælles ordning, og da den defineres ved henvisning til et prisniveau, som er fastsat under hensyn til fællesmarkedets mål, og når henses til, at den opkræves efter en bevægelig sats, som kan variere med konjunktursvingningerne, må den anses for en afgift til regulering af udenrigshandelen, som er knyttet til en fælles prispolitik, uanset hvilke lighedspunkter den har med en skat eller en told.

Forordning nr. 22 om indførelse af importafgiftsordningen er i henhold til artikel 189 »bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat«;

nævnte ordning finder derfor anvendelse med samme forbindende kraft i alle medlemsstaterne inden for rammerne af den kommunitære retsorden, som medlemsstaterne har institueret, og som i henhold til traktaten er integreret i deres retssystem;

staterne har således tillagt fællesskabsinstitutionerne beføjelse til at træffe foranstaltninger i form af importafgifter som dem, der er omfattet af forordning nr. 22, hvorved de har indskrænket deres egne suveræne rettigheder tilsvarende; hvad særlig angår kompetencen til at pålægge skatter er en sådan konsekvents helt i overensstemmelse med traktatens system;

under hensyn til alt dette berøres gyldigheden af den nævnte forordning nr. 22 fra Rådet ikke af importafgiftens karakter af told, skat eller andet.

Vedrørende andet spørgsmål

Domstolen spørges, om artikel 6, stk. 3 og 4 i forordning nr. 22 skal fortolkes således, at der herved alene er givet den importerende medlemsstat, i modsætning til fællesskabsinstitutionerne, beføjelse til at fastsætte en tillægsafgift.

Artikel 6, stk. 3 bestemmer, at »i tilfælde af, at tilbudspriserne franko grænse . . . falder til under sluseprisernes niveau, forhøjes »importafgifterne« i alle medlemsstaterne med et beløb svarende til forskellen mellem tilbudsprisen franko grænse og sluseprisen«[1];

samme artikels stk. 4 bestemmer, at Kommissionen eller i påkommende tilfælde Rådet, efter udtalelse fra forvaltningskomiteen i henhold til den i artikel 17 nævnte procedure, fastsætter »de nærmere bestemmelser for beregningen« af tillægsafgifterne; samme artikel tillægger den importerende medlemsstat kompetence til at fastsætte og opkræve de nævnte tillægsafgifter på betingelse af, at der sker øjeblikkelig meddelelse til de andre medlemsstater og Kommissionen;

endelig »fastsættes de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe i fællesskab, i henhold til den i artikel 17 omhandlede procedure«.

Disse forskrifter sondrer mellem på den ene side fastsættelsen af »bestemmelser for beregning« af tillægsafgifterne og på den anden side beregningen af selve tillæggenes beløb og endelig disses opkrævning;

proceduren til fastsættelse af de almindelige bestemmelser for beregningen af tillægsafgifterne henhører under Kommissionen eller i påkommende tilfælde Rådet, som skal høre forvaltningskomiteen, og er omhandlet i Kommissionens forordning nr. 109/62; fastsættelsen af selve beløbene foretages af den pågældende importerende medlemsstat, som har besluttet at træffe foranstaltningen, men denne fastsættelse tilkommer Kommissionen eller i påkommende tilfælde Rådet, når der er truffet beslutning om udarbejdelse af en fælles foranstaltning;

endelig påhviler opkrævningen af tillægsafgifterne den importerende medlemsstat.

Der er ingen modsigelse mellem disse sondringer og artikel 6, stk. 3, hvorefter importafgifterne »i alle medlemsstaterne« forhøjes med et tillægsbeløb;

faktisk tillægger denne bestemmelse ikke medlemsstaten nogen kompetence men begrænser sig til at præcisere foranstaltningens geografiske virkeområde;

forordning nr. 109/62 har fastlagt proceduren for fastsættelse af de nævnte beløb på grundlag af en beføjelse for den importerende medlemsstat, suppleret af en beføjelse

1 — Domstolens oversættelse.

for Kommissionen eller, i påkommende tilfælde, Rådet, med hensyn til de foranstaltninger, der skal træffes i fællesskab inden for rammerne af forordning nr. 22, artikel 17.

Endvidere fremgår det af begrundelsen for forordning nr. 135/62, at den nævnte procedure blev fulgt ved fastsættelsen af de omtvistede tillægsbeløb, eftersom Kommissionen fastsatte et ensartet tillægsbeløb efter proceduren i forordning nr. 22, artikel 17, da den havde konstateret, af Forbundsrepublikken Tyskland »allerede pålægger import af slagtede høns og kyllinger fra tredjelande tillægsafgifter«.

Det fremgår af ovenstående, at artikel 6, stk. 3 og 4 i Rådets forordning nr. 22 giver den importerende medlemsstat hjemmel til at fastsætte tillægget til importafgiften under forbehold af, at der er tale om foranstaltninger, som skal træffes i fællesskab, i henhold til proceduren efter artikel 17.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Det tredje spørgsmål er, om forordning nr. 135/62 strider mod Rådets forordning nr. 22 og Kommissionens forordning nr. 109/62, »idet de to sidstnævnte forordninger fastsætter en tillægsafgift for det tilfælde, at tilbudspriserne falder til under sluseprisens niveau, hvorimod forordning nr. 135/62 efter sagsøgerens mening slet ikke eller ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til tilbudspriserne ved fastsættelsen af tillægsafgiften«.

I forordning nr. 22, artikel 6, stk. 3 bestemmes, at importafgiften forhøjes, når »tilbudsprisen franko grænse for import falder til under sluseprisens niveau«, hvilken forhøjelse skal udgøre »forskellen mellem tilbudsprisen franko grænse og sluseprisen«; det er i henhold til disse bestemmelser, at de foranstaltninger, som det er bestemt, at medlemsstaterne skal træffe i fællesskab, blev vedtaget i medfør af ovennævnte artikels stk. 4 ved forordning nr. 135/62, hvis gyldighed er omstridt.

Den omstændighed, at de nævnte foranstaltninger skal være fælles, medfører, at de ikke kan afhænge af tilbudsprisen franko grænse for en bestemt import;

artikel 6, stk. 3 i forordning nr. 22 omhandler endvidere ikke en individuel tilbudspris men tilbudspriserne franko grænse, og dette stemmer også overens med den almindelige henvisning til verdensmarkedet i forordningens begrundelse;

således skal man endelig også forstå forordning nr. 109/62, der i begrundelsen fremhæver, at fastsættelsen af tillægsafgiften kun kan foretages »på ensartet måde« for al import til samtlige medlemsstater;

den tilbudspris, som fastsættes efter denne fremgangsmåde, vedbliver at gælde, indtil den ændres eller ophæves i medfør af forordning nr. 109/62, artikel 2;

derfor kan gennemførelsen af en individuel import til en højere pris end den tilbudspris, der er lagt til grund i forordning nr. 135/62, ikke anfægte denne forordnings gyldighed, og forordningen berøres ikke af den omstændighed, som er nævnt i forelæggelseskendelsen, at den slet ikke eller kun i utilstrækkeligt omfang har taget hensyn til tilbudsprisen for en bestemt import, som for øvrigt er sket senere end forordningen.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Det fjerde spørgsmål er, om gyldigheden af forordning nr. 135/62 påvirkes af bestemmelsen om, at forordningen træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende;

det er faktisk gjort gældende, at den øjeblikkelige ikrafttræden er en kilde til retsusikkerhed, at traktatens artikel 191 for øvrigt bestemmer, at forordninger principielt, hvis der ikke er gjort undtagelse, træder i kraft den 20. dag efter offentliggørelsen, og endelig, at forordning nr. 22, artikel 12, stk. 2, litra a) udelukker, at varer under transport kan nyde godt af beskyttelsesforanstaltningerne.

I henhold til traktatens artikel 191 træder forordninger »i kraft på det i forordningerne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den 20. dag efter offentliggørelsen«;

således har traktaten overdraget den institution, der udsteder forordningen, heri at fastsætte ikrafttrædelsesdatoen;

kun når forordningen er tavs, fastsættes ikrafttrædelsesdatoen til den 20. dag efter offentliggørelsen.

Denne vidtgående frihed for forordningsgiverne er imidlertid ikke unddraget enhver retlig kontrol, især ikke med hensyn til en eventuel tilbagevirkende kraft;

et berettiget krav om retssikkerhed vil blive krænket, dersom den øjeblikkelige ikrafttræden anordnes uden rimelig grund.

Skønt begrundelsen for forordning nr. 135/62 er tavs i så henseende, finder Domstolen dog i forordningens bestemmelser alvorlige holdepunkter for at antage, at ethvert ophold mellem offentliggørelse og ikrafttræden i det pågældende tilfælde kunne have været skadeligt for Fællesskabet;

faktisk ville et sådant ophold have medført risiko for en hurtig og intens handelsstrøm, som ville have modvirket selve gennemførelsen af forordning nr. 22, artikel 6, stk. 3.

Endelig kan der ikke påberåbes nogen analogi mellem reglerne for forordningens ikrafttræden i traktatens artikel 191 og forordning nr. 22, artikel 12, stk. 2, som frita-

ger varer under transport fra at blive omfattet af de af en medlemsstat trufne beskyttelsesforanstaltninger, og hvis særbestemmelser ikke kan strækkes ud over deres umiddelbare formål;

gyldigheden af forordning nr. 135/62 berøres derfor ikke af bestemmelserne i forordningens artikel 2, som fastsætter øjeblikkelig ikrafttræden, idet enhver transaktion, som har fundet sted inden for tidspunktet for den nævnte ikrafttræden, er unddraget forordningens anvendelsesområde.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der ved kendelse af 27. januar 1965 er forelagt den af Bundesfinanzhof, for ret:

1. **Traktaten om oprettelse af EØF har givet dette Fællesskabs institutioner beføjelse til at indføre importafgiftsordninger, der kan anvendes umiddelbart i medlemsstaterne, således som Rådet har gjort det ved forordning nr. 22 af 4. april 1962, hvorfor gyldigheden af denne forordning ikke berøres af, om den således indførte importafgift har karakter af told eller skat.**

2. **Forordning nr. 22, artikel 6, stk. 3 og 4 giver den importerende medlemsstat beføjelse til at fastsætte tillægget til importafgiften med forbehold af de foranstaltninger, der skal træffes i fællesskab inden for rammerne af proceduren efter artikel 17.**

3. **Gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 135/62 berøres ikke, i forhold til Rådets forordning nr. 22 og Kommissionens forordning nr. 109/62, af den kendsgerning, at der ikke ved fastsættelsen af tillægsafgiften er taget hensyn til den individuelle tilbudspris.**

4. **Gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 135/62 berøres ikke af, at dens artikel 2 foreskriver, at forordningen skal træde i kraft straks.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 1967.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident