I sag 127/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Hessisches Finanzgericht er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

FIRMA HANS SPITTA & CO., Frankfurt/Main,

og

HAUPTZOLLAMT FRANKFURT/MAIN-OST

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3092/76 af 17. december 1976 om anvendelse af monetære udligningsbeløb for visse produkter fra oksekødssektoren (EFT L 348, s. 18),

afsiger

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af: formanden for første afdeling J. Mertens de Wilmars, dommerne A. M. Donner og A. O'Keeffe,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i statutten for EØF's Domstol, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

Fersk, kølet eller frosset oksekød er omfattet af position 02.01.A II i den

fælles toldtarif. Straks ved indførelsen af monetære udligningsbeløb ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT 1971 (I), s. 231; org.ref. JO L 106, s. 1) blev disse varer inddraget under denne ordning.

Er oksekød derimod »tilberedt«, omfattes det af position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif (»Andre varer af kød eller slagteaffald, tilberedte eller konserverede — Andre varer: Med indhold af kød eller slagteaffald af hornkvæg«). Før forordning nr. 3092/76 trådte i kraft, var der ikke fastsat monetære udligningsbeløb for disse produkter.

Denne forordning, der blev bekendtgjort den 18. december 1976, trådte i kraft den 20. december 1976. Forordningen bestemmer, at det såkaldte »krydderkød« skal være omfattet af ordningen med monetære udligningsbeløb i Fællesskabets interne handel.

Således bestemmes i artikel 1:

»For ferske, kølede eller frosne produkter, undtagen hakkede produkter, henhørende under pos. 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif, som ikke kan tariferes under kapitel 2 udelukkende på grund af simpel krydring (med f.eks. salt og peber) eller på grund af tilsætning af andre stoffer (f.eks. olie, grønsager, mel), anvendes i handelen mellem medlemsstaterne for disse produkter de monetære udligningsbeløb, der gælder for tilsvarende produkter, der ikke er krydret, eller som ikke har været genstand for tilsætning af andre stoffer, henhørende under pos. 02.01 A II i den fælles toldtarif.«

Den 29. december 1976 og den 7. januar 1977 importerede firmaet Spitta, sagsøgerne i hovedsagen, to partier »med peber krydrede okseforfjerdinger og oksekødstykker uden ben under position 16.02 B III b) 1« i den fælles toldtarif til Forbundsrepublikken Tyskland fra Frankrig. Varen var blevet købt den 30. november 1976.

Sagsøgte i hovedsagen, Hauptzollamt Frankfurt/Main-Ost, pålagde monetære udligningsbeløb med 13 655,01 DM. Firma Spitta nægtede at anerkende dette beløb og anlagde derfor sag ved Hessisches Finanzgericht, hvor det gjorde gældende, at de monetære udligningsbeløb var blevet pålagt med hjemmel i forordning nr. 3092/76, der imidlertid var ugyldig.

Ved kendelse af 3. maj 1978 har Hessisches Finanzgericht udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt De europæiske Fællesskabers Domstol følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Er Kommissionens forordning (EØF) nr. 3092/76 om anvendelse af monetære udligningsbeløb for visse produkter fra oksekødsektoren ugyldig, henholdsvis kan den ikke finde anvendelse

a) på grund af manglende opfyldelse af betingelserne i artikel 1, stk. 1 i forordning (EØF) nr. 974/71,

b) på grund af manglende regler for allerede afsluttede kontrakter,

c) på grund af begrænsning til handelen inden for Fællesskabet?

Kendelsen fra Hessisches Finanzgericht er indgået til Domstolen den 7. juni 1978.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse og at henvise sagen til første afdeling.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol

A — Indlæg fra firma Spitta

Firma Spitta har gjort gældende, at forordning nr. 3092/76 er retsstridig og derfor ugyldig. Firmaet anfører herfor tre grunde.

For det første henviser forordningen til forordning nr. 974/71, særligt til dennes artikel 6. Men denne forordning kan imidlertid kun finde anvendelse, såfremt der i en medlemsstat indtræder en ændring i vekselkursen, der overskrider den grænse for udsving, som er tilladt ved den internationale ordning, der var gældende den 12. maj 1971. Bemyndigelsen i artikel 6 omhandler kun foranstaltninger, der tjener til gennemførelse af denne forordning. Derfor vil forordning nr. 3092/76 kun være omfattet af bemyndigelsen i artikel 6 i forordning nr. 974/71, såfremt der i en medlemsstat indtræder en ændring i vekselkursen, der går ud over den tilladte grænse for udsving. Men i december 1976 såvel som i tiden før oktober 1976 var der ikke indtruffet nogen sådan kursændring i Forbundsrepublikken Tyskland.

For det andet indeholder forordning nr. 3092/76 ingen regler for allerede indgåede kontrakter og er således i strid med princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, og det er i hvert fald i tysk ret gældende princip om »Treu und Glauben«. Ganske vist har Domstolen i visse tilfælde, hvor det drejede sig om langfristede aftaler, antaget, at det var importøren selv, der måtte søge at skaffe sig beskyttelse i passende form (jf. Domstolens dom i sag 68/77, IFG mod Kommissionen, Sml. 1978, s. 354). Denne antagelse kan imidlertid ikke gælde for kontrakter, der skal opfyldes på ganske kort tid, idet det ville være ubilligt at pålægge importøren den samlede økonomiske risiko ved øvrighedsindgreb. Hvis en importør med føje må frygte for, at den vare, han har købt, med dags varsel vil blive belagt med nye afgifter, som han ikke kan vælte over på sin aftager, må han simpelthen holde op med at importere.

For det tredje er der sket en forskelsbehandling af den interne fællesskabshandel med de i artikel 1 i forordning nr. 3092/76 omhandlede produkter i forhold til handelen med tredjelande, indtil forordning nr. 425/77 af 8. februar 1977 blev udstedt, idet denne forordning ændrer formuleringen af position 16.02 B III b) 1 om oksekød. Et sådant forhold er i strid med traktatens artikel 9, stk. 1, der forbyder told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater såvel som alle afgifter med tilsvarende virkning. Der er tale om en generel forskelsbehandling af den interne fællesskabshandel i forhold til handelen med tredjelande. Netop dette er kendemærket på en afgift med tilsvarende virkning som told i Fællesskabets interne handel.

B — Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen har anført, at samtlige de i forordning nr. 974/71 indeholdte betingelser for fastsættelse af monetære udligningsbeløb i den interne fællesskabshandel for det her omhandlede produkt var opfyldt, da forordning nr. 3092/76 blev udstedt.

Firma Spitta har efter Kommissionens opfattelse især misforstået betydningen af artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 974/71, når firmaet anfører, at et produkt kun kan inddrages under ordningen med monetære udligningsbeløb, såfremt der foreligger en »ændring i vekselkursen«. Systemets anvendelse er kun afhængig af, om en bestemt valuta har en kurs, der ligger uden for den tilladte grænse for udsving. Kurssvingningerne i sig selv, altså ændringer i vekselkursen, har betydning for beløbenes størrelse, således som det fremgår af artikel 2 i forordningen nr. 974/71.

Da det såkaldte »krydderkød« i virkeligheden ikke er andet end fersk kød, som ville være omfattet af kapitel 2 i den fælles toldtarif, såfremt det ikke var blevet tilsat krydder- eller andre stoffer, påvirker valutaændringer på krydderkødets pris i tilsvarende omfang. Derfor var der også fare for, at handelen med disse varer skulle blive forstyrret af valutaforanstaltningerne. Kommissionen har handlet inden for rammerne af den vide skønsbeføjelse, den har i så henseende, da den inddrog krydderkød under ordningen med monetære udligningsbeløb.

Valutaforanstaltningerne for frisk kød havde bevirket, at der i Fællesskabet havde udviklet sig en omfattende handel med krydderkød, der ikke var omfattet af ordningen med de monetære udligningsbeløb. Denne handel ville under normale omstændigheder ikke være opstået og udgjorde en fare for prisniveauet i de pågældende medlemsstater. Eksempelvis var importen fra Irland til Forbundsrepublikken Tyskland af kødprodukter under position 16.02, som også omfatter krydderkød, steget ganske stærkt i de sidste måneder af 1976. Da forordning nr. 3092/76 i januar 1977 så indførte monetære udligningsbeløb for disse produkter, gik importen tilbage til et normalt leje.

Det er efter Kommissionens opfattelse et spørgsmål, om det i en præjudiciel procedure efter traktatens artikel 177 overhovedet er muligt at efterprøve, hvorvidt det var nødvendigt at udstede overgangsregler til beskyttelse af den private, når den præjudicielle sag vedrører en forordnings gyldighed. En forordning kan kun være gyldig eller ugyldig. En mulig ugyldighed kan næppe være i forhold til enkelte og bestemte personer, hvis berettigede forventning er blevet skuffet. Disse personer kan nemlig anlægge et erstatningssøgsmål efter traktatens artikel 215.

Hvordan man nu end vil besvare dette spørgsmål, så er det Kommissionens opfattelse, at de betingelser, der efter Domstolens praksis skal være opfyldt, for at princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning er overtrådt, ikke er til stede. Det princip, at en retsforskrift som hovedregel, medmindre andet udtrykkeligt og undtagelsesvist er bestemt, med det samme udfolder sine virkninger, gælder også for faktiske omstændigheder, der er opstået under den tidligere retstilstand. Undtagelser fra dette princip er kun nødvendige i ganske særlige tilfælde, og om disse foreligger, må afgøres efter strenge kriterier.

Firma Spitta har ikke indgået nogen »uigenkaldelige« forretninger i dette begrebs betydning i Domstolens praksis. Forretninger kan kun anses som »uigenkaldelige« i den forstand, at kontrahenten »faktisk ikke mere kan træde tilbage«, såfremt han også over for forvaltningen har påtaget sig en bindende forpligtelse til at gennemføre sin forretning.

Den ordning, der indførtes ved forordning nr. 3092/76, havde firma Spitta kunnet forudse. Firmaet burde have vidst, at de produkter, der er omfattet af position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif, er en følsom sektor. I denne sammenhæng er det tilstrækkeligt at se på udviklingen i de forskrifter, der gælder for import af krydderkød fra tredjelande. Disse forskrifter var centrale i debatten i sagerne 68/77 (a.st.) og 70/77 (Stimming, Sml. 1978, s. 995). Erhvervskredsene var ganske klare over, at det af dem opfundne produkt »krydderkød« og andre »tilberedninger«, var noget særligt. De havde været helt klare over, at det kun drejede sig om et »skræddersyet« produkt, som kun havde det formål at omgå de eksisterende regler for fersk kød.

At dette også præcist er tilfældet for firma Spitta ses ganske tydeligt af den betegnelse, firmaet valgte for den vare, det importerede fra Frankrig til Tyskland. I forelæggelseskendelsen betegnes den som »med peber krydrede okseforfjerdinger og oksekødstykker uden ben under position 16.02 B III b) 1«. Imidlertid leder man forgæves under hele position 16.02 i den fælles toldtarif efter disse udtryk. For så vidt der er tale om oksekød, hedder det der kun »Andre varer af kød eller slagteaffald, tilberedte eller konserverede: Andre varer: med indhold af kød eller slagteaffald af hornkvæg«. Men de udtryk, som sagsøgerne har anvendt, findes derimod betegnende nok under position 02.01 A II a), der omfatter fersk, kølet og frosset kød af tamokser.

Den foranstaltning, som Kommissionen traf, var endelig også nødvendig ud fra bydende offentlige hensyn. En længere overgangsfrist ville have øget faren for, at endnu større mængder blev importeret »i tide« uden udligningsbeløb, en mulighed, som handelen med sikkerhed ville have udnyttet. Regler, hvorefter allerede indgåede kontrakter og herpå beroende leveringer generelt blev undtaget fra anvendelsen af den nye ordning, kunne ikke forsvares. Dette ville i praksis have været ensbetydende med, at Kommissionen var uden mulighed for at reagere hensigtsmæssigt på bestemte udviklinger i handelsmønstret.

Hvad den interne fællesskabshandel angår, står det jo virksomhederne frit for at afslutte kontrakter om så mange mængder og til levering, på hvilket tidsrum de måtte ønske. Opfyldelse eller manglende opfyldelse af sådanne kontrakter sanktioneres ikke af fællesskabsretten, idet der her ikke findes nogen licens- eller sikkerhedsordning.

I sidste instans var det ganske enkelt at eksportere kød under position 02.01 til en anden medlemsstat, indkassere høje monetære udligningsbeløb i forbindelse hermed, dernæst »tilberede« det samme kød ved at komme et par peberkorn til og slutteligt importere det til Forbundsrepublikken Tyskland under position 16.02 uden at skulle betale monetære udligningsbeløb.

Det var sagligt begrundet, at »krydderkød« og lignende produkter kun blev omfattet af udligningsbeløb i den interne fællesskabshandel. På grund af uens faktiske omstændigheder kunne retsstillingen heller ikke blive ens. Da forordning nr. 3092/76 blev udstedt, spillede »krydderkød« praktisk ingen rolle i samhandelen med tredjelande, efter at det var blevet omfattet af de dagældende beskyttelsesforanstaltninger. Derfor var

der, hvad handelen med tredjelande angår, ingen fare for, at valutaforanstaltninger skulle føre til forstyrrelser.

Kommissionen har derfor foreslået at meddele den nationale ret det svar, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan drage gyldigheden af forordning nr. 3092/76 i tvivl.

I det mundtlige retsmøde den 9. november 1978 er der afgivet indlæg af firma Spitta, repræsenteret af advokat G. Breit, Frankfurt am Main, og af EF's Kommission, repræsenteret af sin befuldmægtigede, G. zur Hausen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. december 1978.

Præmisser

1 Ved kendelse af 3. maj 1978, indgået til Domstolen den 7. juni s.å., har Hessisches Finanzgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3092/76 af 17. december 1976 om anvendelse af monetære udligningsbeløb for visse produkter fra oksekødsektoren (EFT L 348, s. 18);

2 dette spørgsmål er rejst under en retssag, hvorunder sagsøgerne i hovedsagen, firmaet Spitta, bestrider, at der kunne opkræves monetære udligningsbeløb for visse partier med peber krydrede okseforfjerdinger og oksekødstykker uden ben under position 16.02 B III b) 1, som sagsøgerne havde importeret fra Frankrig til Forbundsrepublikken Tyskland henholdsvis den 29. december 1976 og den 7. januar 1977;

Hauptzollamt Frankfurt/Main-Ost, sagsøgte i hovedsagen, opkrævede i medfør af forordning nr. 3092/76 13 655,01 DM i monetære udligningsbeløb;

firmaet Spitta har ved Hessisches Finanzgericht bestridt denne opkrævnings korrekthed under henvisning til, at forordning nr. 3092/76 er ugyldig.

3 Spørgsmålet fra Hessisches Finanzgericht er, om forordning nr. 3092/76 er ugyldig, eller om den ikke kan finde anvendelse

a) på grund af manglende opfyldelse af betingelserne i artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 974/71,

b) på grund af manglende regler for allerede indgåede kontrakter,

c) på grund af begrænsning til handelen inden for Fællesskabet?

Vedrørende spørgsmålets første del

4 Fersk eller alene kølet eller frosset oksekød under position 02.01 A II (kapitel 2: »Kød og spiseligt slagteaffald«) i den fælles toldtarif har siden 1971 været omfattet af ordningen med monetære udligningsbeløb, indført ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT 1971 (I), s. 231; org.ref. JO L 106, s. 1);

varerne under position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif (kapital 16: »Andre varer af kød eller slagteaffald, tilberedte eller konserverede — andre varer: med indhold af kød eller slagteaffald af hornkvæg«) blev først omfattet af denne ordning ved forordning nr. 3092/76, hvis gyldighed anfægtes under nærværende sag;

forordningens artikel 1 bestemmer:

»For ferske, kølede eller frosne produkter, undtagen hakkede produkter, henhørende under pos. 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif, som ikke kan tariferes under kapitel 2 udelukkende på grund af simpel krydning (med f.eks. salt og peber) eller på grund af tilsætning af andre stoffer (f.eks. olie, grønsager, mel), anvendes i handelen mellem medlemsstaterne for disse produkter de monetære udligningsbeløb, der gælder for tilsvarende produkter, der ikke er krydret, eller som ikke har været genstand for tilsætning af andre stoffer, henhørende under pos. 02.01 A II i den fælles toldtarif.«

5 I henhold til artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 974/71 som ændret ved Rådets forordning nr. 509/73 af 22. februar 1973 (EFT L 50, s. 1) er det en betingelse for at indføre monetære udligningsbeløb, at en medlemsstat tillader en vekselkurs for sin valuta, der overskrider den grænse for kursudsving, som er tilladt ifølge den internationale ordning, der var gældende den 12. maj 1971;

i modsætning til det af sagsøgerne i hovedsagen anførte, er det efter denne bestemmelse ikke en betingelse for at indføre monetære udligningsbeløb, at der nyligt er indtruffet en ændring i vedkommende medlemsstats vekselkurs;

det er tilstrækkeligt, at vekselkursen på det tidspunkt, da de monetære udligningsbeløb indføres, ligger over den grænse for kursudsving, som er tilladt ifølge den internationale ordning, der var gældende den 12. maj 1971;

det står fast, at på det tidspunkt, da Kommissionen udstedte forordning nr. 3092/76, var valutaerne stadig udsat for kursudsving, der oversteg den i artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 974/71 fastsatte grænse.

6 Artikel 1, stk. 3 i forordning nr. 974/71 som ændret ved Rådets forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972 (EFT 1972 (28. 12.), s. 20; org.ref. JO L 291, s. 148) bestemmer, at der kun kan indføres monetære udligningsbeløb i det omfang, anvendelsen af de i stykke 1 omhandlede valutamæssige foranstaltninger måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer, hvilken betingelse ifølge sagsøgerne ikke var opfyldt på det tidspunkt, da forordning nr. 3092/76 blev udstedt;

Kommissionen har anført, at da det krydrede kød i virkeligheden ikke er andet end fersk kød henhørende under den fælles toldtarifs kapitel 2, som er blevet tilsat en smule krydderier eller anden tilsætning, havde der mod slutningen af 1976 udviklet sig en anormal handel med »krydderkød«, som ikke var omfattet af ordningen med monetære udligningsbeløb, især fra Irland og Det forenede Kongerige til Forbundsrepublikken Tyskland;

da der i januar 1977 ved udstedelsen af forordning nr. 3092/76 blev indført monetære udligningsbeløb for dette produkt, gik denne import tilbage til normalt omfang;

7 det følger af det anførte, at Kommissionen med føje kunne fastsætte monetære udligningsbeløb for de omhandlede produkter.

Vedrørende spørgsmålets anden del

8 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at forordning nr. 3092/76 ved ikke at foreskrive en undtagelsesordning for allerede indgåede kontrakter strider mod god lovgivningsskik og tilsidesætter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning;

sagsøgerne anfører herved, at de havde indgået kontrakten om den pågældende vare den 30. november 1976, dvs. før forordning nr. 3092/76 blev bekendtgjort.

9 Imidlertid forholder det sig således, at der efter den pågældende importordning hverken krævedes forudgående tilladelse eller en uigenkaldelig forpligtelse fra importørens side over for de myndigheder, der varetog forvaltningen af den pågældende markedsordning, og endvidere havde Kommissionen ikke givet importørerne grund til med føje at kunne forvente, at den tidligere situation uanset udviklingen i markedsvilkårene ville blive opretholdt uændret;

dernæst kunne den af Kommissionen trufne foranstaltning ikke overraske en påpasselig erhvervsdrivende, der ikke kunne være uvidende om, at produkterne, der var omfattet af position 16.02 B III b) 1, var en følsom sektor og praktisk taget ikke adskilte sig fra fersk kød under kapitel 2 i den fælles toldtarif;

under disse omstændigheder ville en overgangsperiode sandsynligvis have tilskyndet de pågældende erhvervskredse til en anseelig import af »krydderkød«, inden de monetære udligningsbeløb faktisk ville blive anvendt, hvilket ville have påvirket effektiviteten af den af Kommissionen trufne foranstaltning.

Vedrørende spørgsmålets tredje del

10 Artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 974/71 kan ikke fortolkes således, at den bestemmer, at der sammen med indførelse af monetære udligningsbeløb for samhandelen inden for Fællesskabet også skal indføres monetære udligningsbeløb for samhandelen med tredjelande, når de to situationer er forskellige.

11 Dertil kommer, at da den omstridte forordning blev udstedt, var der praktisk taget ingen handel med »krydderkød« med tredjelande, idet produktet var omfattet af de beskyttelsesforanstaltninger, som blev indført ved Kommissionens forordning nr. 2033/75 af 5. august 1975 (EFT L 207, s. 8);

der var altså på daværende tidspunkt ikke længere fare for, at de valutamæssige foranstaltninger skulle fremkalde forstyrrelser i samhandelen med tredjelande.

Vedrørende sagsomkostningerne

12 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for EØF, der har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres; da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse vedrørende sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som Hessisches Finanzgericht ved kendelse af 3. maj 1978 har forelagt den, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan drage gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 3092/76 i tvivl.

Mertens de Wilmars Donner O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 31. januar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Formand for første afdeling