2. Som følge af Kommissionens beslutning nr. 66/474 kunne Den italienske Republik ikke længere over for en erhvervsdrivende, som havde foretaget en indførsel efter beslutningens ikrafttræden, gøre nationale bestemmelser gældende, der var indført som beskyttelsesforanstaltninger, og som Kommissionen havde krævet afskaffet, uanset at disse bestemmelser først blev ophævet på nationalt plan, efter at Kommissionens beslutning havde fået virkning.

3. I henhold til EØF-traktatens artikel 191, stk. 2 fik Kommissionens beslutning nr. 66/474 virkning fra det tidspunkt, da den blev meddelt Den italienske Republik, hvilket skete den 28. juli 1966.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 8. FEBRUAR 1979 [1]

Høje Ret.

I den hovedsag, der ligger til grund for anmodningen om præjudiciel afgørelse, er der tvist om, hvorvidt det italienske finansministerium lovligt kunne opkræve importafgift-tillæg for import af udbenet frosset oksekød, henhørende under position 02.01 A II, statistiknummer 58, som skulle forarbejdes under toldkontrol, altså for en vare, der omfattes af Rådets forordning nr. 14/64/EØF af 5. februar 1964 om gradvis oprettelse af en fælles markedsordning for oksekød (JO 34 af 27. 2. 1964, s. 562).

I den nævnte forordnings artikel 5 bestemmes det, at der ved import fra tredjelande af kalve og okser samt produkter heraf skal opkræves importafgifter af de importerende medlemsstater.

1 — Oversat fra tysk.

Efter artikel 12, stk. 2 strider det imod forordningens anvendelse, at der opkræves told eller afgifter med tilsvarende virkning ved import fra tredjelande, medmindre andet bestemmes i forordningen selv.

Artikel 18 bemyndiger Rådet til på forslag fra Kommissionen, for de produkter, der omfattes af markedsordningen for oksekød, »at vedtage undtagelser fra denne forordning af hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende ved disse produkter«.

Efter artikel 16 kan medlemsstaterne imidlertid også selv træffe beskyttelsesforanstaltninger. De passager i bestemmelsen, som har betydning for denne sag, lyder således:

»1. Såfremt markedet i en eller flere medlemsstater som følge af gennemførelsen af foranstaltningerne til gradvis oprettelse af en fælles markedsordning for oksekød på grund af import udsættes for eller trues af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe målene i traktatens artikel 39 i fare, kan den eller de pågældende medlemsstater i overgangsperioden træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til importen af disse varer.

2. Den eller de pågældende medlemsstater skal give de andre medlemsstater og Kommissionen meddelelse om sådanne foranstaltninger senest ved deres ikrafttræden.

På grundlag af stykke 1 og for ikke at forøge beskyttelsen mellem medlemsstaterne afgør Kommissionen efter høring af medlemsstaterne og inden for rammerne af den ved artikel 19 indførte forvaltningskomitéprocedure, som hastesag og inden for en frist af højst fire arbejdsdage regnet fra den i 1. afsnit nævnte meddelelse, om foranstaltningerne skal opretholdes, ændres eller ophæves.

...

Kommissionen giver alle medlemsstater meddelelse om sin beslutning. Denne skal efterkommes straks.«

Da Rådet antog, at forsyningen af forbrugerne var utilstrækkelig, udstedte det på grundlag af artikel 18 i forordning nr. 14/64/EØF den 21. april 1966 forordning nr. 42/66/EØF (JO 76 af 27. 4. 1966, s. 1141), hvorved medlemsstaterne som en undtagelse fra artikel 5 i forordning nr. 14/64/EØF blev bemyndiget til i tiden 1. maj-31. juli 1966 i forhold til tredjelande at suspendere importafgifterne på frosset kød af tamkvæg henhørende under position 02.01 A, der var bestemt til forarbejdning under toldkontrol.

Den italienske Republiks regering gjorde brug af denne beføjelse, suspenderede ved cirkulære nr. 165 af 13. maj 1966, der bekræftede det telegrafiske cirkulære U.T.C.D. nr. 3422 — 3696 af 30. april 1966, importafgifterne på varer af den pågældende art for tiden 2. maj-31. juli 1966 og gav inden for de fastsatte frister Kommissionen og de andre medlemsstater meddelelse herom.

Den 23. juli 1966, altså stadig inden for det tidsrum, i hvilket importafgifterne var suspenderet, informerede Den italienske Republiks regering ved telex

fra sin faste repræsentation Kommissionen om, at den fra den 24. juli 1966, ved import af levende okser og oksekød fra tredjelande, ville opkræve et importafgift-tillæg på 60 % af den importafgift, der var fastsat i artikel 5 i den nævnte forordning. Som grund hertil angav regeringen, at der var konstateret et vedholdende prisfald i oksekødsektoren, som i de sidste dage var blevet forværret. Næstsidste afsnit i det pågældende telex gjorde imidlertid følgende ganske klart: »Fedekalve med en vægt på under 340 kg og frosset oksekød bestemt til forarbejdningsindustrien er undtaget fra beskyttelsesforanstaltningen«.

Til gennemførelse af denne beskyttelsesforanstaltning tilstillede det italienske finansministerium den 25. juli 1966 toldkontorerne cirkulære U.T.C.D. — 1966.373 — DoG. 000 (Journalnr. 6363), som — under bekræftelse af det telegrafiske cirkulære nr. 6349/U.T.C.D. af 23. juli 1966 — med virkning fra den 24. juli 1966 for oksekødprodukter fra tredjelande indførte et importafgift-tillæg på 60 % af den på importtidspunktet gældende importafgift. Til forskel fra den telex-meddelelse, der var givet Kommissionen, bestemtes det imidlertid udtrykkeligt i cirkulærets syvende afsnit: Der opkræves også importafgift-tillæg for frosset oksekød, der er bestemt til forarbejdning under toldkontrol, jf. telegrafisk cirkulære nr. 3696/U.T.C.D. af 30. april 1966, hvorved importafgiften stadig er suspenderet.

Den 28. juli 1966 traf Kommissionen under henvisning til artikel 16, stk. 2, tredje afsnit i forordning nr. 14/64/EØF beslutning nr. 66/474/EØF (JO 1966, nr. 153 af 23. 8. 1966, s. 2796), hvis artikel 1 lyder således:

»Den italienske Republik pålægges at fjerne de Kommissionen den 23. juli 1966 meddelte beskyttelsesforanstaltninger, ved hvilke der blev indført et importafgift-tillæg på 60 % af den efter artikel 5 i forordning nr. 14/64/EØF gældende importafgift.«

Kommissionen begrundede sin beslutning med, at betingelserne for beskyttelsesforanstaltninger efter artikel 16, stk. 1 i forordning nr. 14/64/EØF ikke var opfyldt, da det italienske marked for levende kvæg på det pågældende tidspunkt hverken var udsat for eller truet af en sådan alvorlig forstyrrelse. Ifølge Kommissionen kunne dette bl.a. også ses af den kendsgerning, at Den italienske Republik stadig gjorde brug af tilladelsen efter forordning nr. 42/66/EØF til at suspendere importafgifterne for visse typer frosset oksekød, der var bestemt til forarbejdning under toldkontrol.

Samme dag, altså den 28. juli 1966, fik Den italienske Republiks regering meddelelse om Kommissionens beslutning.

Ligeledes den 28. juli 1966 udstedte Rådet med hjemmel i artikel 18 i forordning nr. 14/64 og på forslag af Kommissionens beslutning nr. 66/455/EØF (JO 144 af 5. 8. 1966, s. 2659) der gav Den italienske Republik tilladelse til i oksekødsektoren at forhøje importafgifterne på bestemte indførsler fra tredjelande på bestemte betingelser og inden for fastsatte grænser. Beslutningens artikel 1 lyder således:

»Den italienske Republik bemyndiges til, indtil den 2. oktober 1966, som anført nedenfor, at forhøje de efter artikel 5 i forordning nr. 14/64/EØF fastsatte importafgifter, der kan anvendes på import fra tredjelande:

— for varerne under litra b) i bilag I til forordning nr. 14/64/EØF

med højst 7,5 regningsenheder pr. 100 kg;

— for varerne under litra b) II til forordning nr. 14/64/EØF med et beløb der beregnes således: importafgiften på disse varer multipliceres med en koefficient, der udtrykker det forhold, som består mellem det beløb, der anvendes i henhold til denne bestemmelses første led, og den importafgift for voksent kvæg, der beregnes i henhold til artikel 5, stk. 1 i forordning nr. 14/64/EØF.«

Beslutningens artikel 3 bestemmer:

»Den italienske Republik giver straks Kommissionen meddelelse om de foranstaltninger, som den har truffet i henhold til artikel 1.«

Disse foranstaltninger forekom Rådet og Kommissionen nødvendige for — uden at gribe mere ind i importens omfang, end hvad der var ubetinget nødvendigt — at hæve priserne på de importerede produkter til orienteringsprisen, da priserne for voksent kvæg på det italienske marked lå under orienteringsprisen.

Rådets beslutning blev meddelt Den italienske Republik den 29. juli. Den efterkom de nævnte retsakter fra Kommissionen og Rådet og ophævede med virkning fra 1. august 1966 de nævnte beskyttelsesforanstaltninger, hvorhos den med virkning fra samme dag gjorde brug af bemyndigelsen fra Rådet, og forhøjede importafgifterne i overensstemmelse med de ovennævnte beregningsmetoder.

Den 29. juli 1966 anmeldte firma Salumificio di Cornuda S.p.A. til toldkontoret i Torino import af 179 179 kg frosset oksekød med oprindelse i Argentina, som skulle forarbejdes under toldkontrol. En senere undersøgelse viste, at importafgift-tillægget ikke var blevet opkrævet på importen. Ved afgørelse meddelt den 8. september 1971 pålagde de kompetente myndigheder Salumificio S.p.A. at erlægge importafgift-tillægget med 16 817 380 italienske lire.

Selskabet anlagde sag mod afgørelsen ved tribunale di Torino, som ved dom af 5. august 1972 gav sagsøgerne medhold.

Finansministeriet ankede dommen til Corte d'appello de Torino, der ved dom af 22. maj 1975 ophævede underrettens afgørelse og statuerede, at kravet om betaling af importafgift-tillægget var lovligt.

Mod appelrettens afgørelse indgav sagsøgerne kassationsanke til Corte Suprema di cassazione, der ved kendelse af 17. februar 1978 udsatte sagen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 og anmodede Domstolen om en fortolkning af følgende bestemmelser: EØF-traktatens artikler 189 og 191, artikel 16, stk. 2, 4. afsnit i Rådets forordning nr. 14/64, artiklerne 1 og 3 i Rådets beslutning nr. 66/455 samt artikel 1 i Kommissionens beslutning nr. 66/474. Den forelæggende ret anmoder om en besvarelse af nedenstående spørgsmål under hensyntagen til de nævnte bestemmelser:

I — Hvilken af følgende to retsakter skal have forrang i Fællesskabets retskildesystem: EØF-Kommissionens »beslutning« truffet i medfør af nævnte artikel 16 angående de områder, der er genstanden for den nævnte forordning 14/64, eller EØF-Rådets »beslutning« truffet i medfør af samme forordnings artikel 18?

II — Gælder EØF-Kommissionens beslutning truffet i medfør af den bestemmelse og vedrørende det område, som er angivet under I, umiddelbart i den pågældende medlemsstats nationale retsorden

(her Den italienske Republiks), eller kræves der derimod med henblik herpå en national gennemførelsesforskrift?

III — Såfremt der på spørgsmålet under II skal svares som først angivet (nemlig at beslutningen gælder umiddelbart), kan den pågældende beslutning da anvendes straks efter sin vedtagelse, eller først når den meddeles til den medlemsstat, som er adressat?

IV — Får — idet situationen under III lægges til grund — »beslutningen« fra Kommissionen i forhold til den ophævede retsakt teknisk set virkning som en »annullation«, således at den får retsvirkning *ex tunc* fra den dag, hvor den pågældende retsakt blev udstedt, hvorved beslutningen med tilbagevirkende kraft ophæver samtlige dennes retsvirkninger? Eller får den — stadig i forhold til den tilsidesatte retsakt — teknisk set virkning som en »ophævelse«, således at den virker *ex nunc*, når den omtalte beslutning enten træffes eller meddeles?

V — Såfremt der på spørgsmålet under II skal svares som sidst angivet (nemlig at den nævnte »beslutning« fra Kommissionen kræver en intern retsakt fra medlemsstaten med henblik på at gennemføre den i nævnte stats retsorden), har de fællesskabsregler, hvis fortolkning der er tale om, da den retsvirkning, at den pågældende interne gennemførelsesretsakt i forhold til den interne retsakt, som gennemførelsesretsakten skal tilsidesætte for at efterkomme »fællesskabsbeslutningen«, teknisk set virker som en »annullation« eller som en »ophævelse«, hvorved disse udtryk forstås i den betydning, der er angivet under III?

I — Inden jeg indleder behandlingen af de stillede spørgsmål, vil jeg først henlede Domstolens opmærksomhed på den kendsgerning, der fremgår af sagsforholdet, at den formulering, som den italienske regering gav meddelelsen til Kommissionen om beskyttelsesforanstaltningen, ikke stemmer med ordlyden af det cirkulære, ved hvilket beskyttelsesforanstaltningen blev indført i Italien. Mens den italienske regerings meddelelse om beskyttelsesforanstaltningen udtrykkeligt undtager oksekød, der er bestemt til forarbejdning under toldkontrol, indføres der i det interne cirkulære et importafgift-tillæg for oksekød af den pågældende type. Den italienske regering indførte altså en beskyttelsesforanstaltning af den omtvistede art for frosset udbenet oksekød, selv om den ikke havde givet Kommissionen meddelelse om den, men endda udtrykkeligt havde undtaget det pågældende kød fra den anmeldte beskyttelsesforanstaltning. Det følger imidlertid af artikel 16, stk. 2, 1. afsnit i forordning nr. 14/64, at der skulle være givet de andre medlemsstater og Kommissionen meddelelse om en sådan foranstaltning senest ved dens ikrafttræden.

Fortolker man kravet om meddelelse således, at det er en forudsætning for gyldigheden af de beskyttelsesforanstaltninger, som er truffet i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64, må en ikke-meddelt beskyttelsesforanstaltning behandles som en afgift med tilsvarende virkning som told, der i medfør af artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 14/64 ikke er forenelig med denne forskrift. I så fald vil de, som blev ramt heraf, direkte kunne påberåbe sig artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 14/64, der ifølge EØF-traktatens artikel 189 gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Så vil de forelagte spørgsmål ikke længere være relevante for afgørelsen i hovedsagen.

Heroverfor har den italienske regering gjort den opfattelse gældende, at undladelsen af at give meddelelse om en beskyttelsesforanstaltning, som er truffet

i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64, ikke kan hindre, at foranstaltningen træder i kraft og bliver gyldig. Regeringen finder sin opfattelse bekræftet ved Domstolens dom i sag 27/28, (finansministeriet mod Firma Rasham, dom af 3. 10. 1979). I denne afgørelse fastlog Domstolen, stadig ifølge den italienske regering, med henblik på den for så vidt tilsvarende artikel 115, stk. 2 i EØF-traktaten, at den dér foreskrevne pligt til at give underretning vel er obligatorisk, men at dens overholdelse ikke kan udgøre en betingelse for, at trufne beskyttelsesforanstaltninger kan træde i kraft.

Jeg mener, at den nævnte dom af flere grunde ikke kan anvendes til at løse nærværende tvist. Det principielle udgangspunkt for EØF-traktatens artikel 115 er efter dens stykke 1, at det i tilfælde af fare for omlægninger i samhandelen eller økonomiske vanskeligheder er *Kommissionen*, der skal rette henstilling om metoderne for det nødvendige samarbejde fra de andre medlemsstaters side. Er dette ikke tilstrækkeligt, bemyndiger den medlemsstaterne til at træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger på de vilkår og i den nærmere udformning, som den fastsætter. Ifølge den nævnte bestemmelses stykke 2 kan medlemsstaterne *udelukkende i tilfælde af uopsættelighed* i overgangsperioden selv træffe de nødvendige foranstaltninger, hvorom de skal give de andre medlemsstater og Kommissionen meddelelse. Heraf ses, at udgangspunktet i EØF-traktatens artikel 115, stk. 2 er, at en sådan underretning tidligst kan komme samtidig, men som regel først efter, hvorved der ikke angives nogen frister for meddelelsen. Da Domstolen ved sin afgørelse i sag 27/28 behandlede det spørgsmål, om den i artikel 115, stk. 2 krævede underretning var en betingelse for, om en efter den nævnte bestemmelse indført beskyttelsesforanstaltning var gyldig eller kunne få retsvirkninger, fastslog den meget logisk kun, at det ikke kan udledes af bestemmelsen, at den *forudgående eller samtidige meddelelse* er en betingelse for, at de trufne foranstaltninger træder i kraft. På den anden side har Domstolen intet udtalt om retsvirkningerne for det tilfælde, at en foranstaltning overhovedet ikke meddeles, men har lige modsat udledt af bestemmelsen, at meddelelsen til Kommissionen og de andre medlemsstater skal ske straks, skønt der ikke er fastsat nogen frist. I øvrigt udtalte generaladvokat Warner sig på lignende måde i sit forslag til afgørelse til denne sag, idet han fremhævede, at artikel 115 efter sin klare ordlyd forudsætter, at meddelelsen skal ske »så snart, men ikke nødvendigvis inden, foranstaltningerne blev truffet«.

Derimod er betingelserne i artikel 16 i forordning nr. 14/64 samt den procedure, der skal følges efter denne bestemmelse, helt anderledes formuleret. Både Kommissionen og den italienske regering går med rette ud fra, at de efter artikel 16 i forordning nr. 14/64 trufne beskyttelsesforanstaltninger træder i kraft på grundlag af selvstændige beslutninger fra medlemsstaterne, som ikke skal afvente resultatet af forudgående fællesskabsprocedurer for at kunne træffe sådanne foranstaltninger. Efter den nævnte bestemmelse kan medlemsstaterne endvidere ikke kun i tilfælde af uopsættelighed gribe ind, men også altid, når de materielle betingelser i artikel 16 er opfyldt. Da artiklen kan føre til en midlertidig suspension af den særdeles detaljerede markedsordning for oksekød, er betingelserne meget snævert formuleret. Det bestemmes derfor i artikel 16, stk. 2, at de pågældende medlemsstater om muligt forinden, dog senest på tidspunktet for foranstaltningernes ikrafttræden, skal give de andre medlemsstater

og Kommissionen meddelelse herom. Først når meddelelsen er givet, bliver Kommissionen i stand til, efter høring af medlemsstaterne og som hastesag, at undersøge, om betingelserne i artikel 16, stk. 1 er opfyldt. Af hensyn til Fællesskabet, medlemsstaterne og de erhvervsdrivende skal Kommissionen i den foreskrevne fremgangsmåde inden for en meget kort frist på højst fire arbejdsdage, regnet fra meddelelsen, afgøre, om betingelserne er opfyldt, og om foranstaltningerne er påkrævet. Det er ligeledes i alles interesse, at Kommissionens afgørelse da skal efterkommes straks, jf. artikel 16, stk. 2, 4. afsnit. Først ved meddelelsen får Kommissionens altså kendskab til de trufne beskyttelsesforanstaltninger og indleder inden for de nævnte frister hastesagen. Kommissionens argument om, at hvis den i artikel 16, stk. 2 krævede meddelelse senest gives ved en beskyttelsesforanstaltnings ikrafttræden, ville den være meningsløs, idet medlemsstaterne da ved at undlade at give meddelelse kunne hindre en retlig og økonomisk undersøgelse af de trufne foranstaltninger og dermed hindre landbrugsmarkedet i at fungere, forekommer mig at måtte følges. Til forskel fra EØF-traktatens artikel 115, stk. 2 må det derfor — ligefrem som en følge af dommen i sag 27/78 — være en betingelse for, at beskyttelsesforanstaltningen er gyldig eller får retsvirkninger, at der forinden er givet meddelelse om den. Importafgifter, der ikke er hjemlet i forordning nr. 14/64, og som der ikke er givet meddelelse om, udgør dermed afgifter med tilsvarende virkning som en told, jf. den nævnte forordnings artikel 12, stk. 2, som gælder umiddelbart og for så vidt kan medføre, at de tilsvarende nationale bestemmelser ikke kan anvendes.

II — I tilfælde af, at Domstolen ikke mener at kunne tilslutte sig den nævnte løsning, som jeg hælder til, skal jeg nu behandle de stillede spørgsmål. Herved skal jeg først søge at besvare det andet spørgsmål om, hvorvidt artikel 1 i Kommissionens beslutning nr. 66/474 af 28. juli 1966 gælder umiddelbart. Nært knyttet hertil er det tredje spørgsmål, hvormed Corte Suprema di Cassazione søger oplyst, på hvilket tidspunkt beslutningen — forudsat at den kan anvendes umiddelbart — får retsvirkning. Inden for rammerne af undersøgelsen af disse to problemer må der da også gås ind på det i det første spørgsmål rejste problem om forholdet mellem Rådets beslutning nr. 66/455 af 28. juli 1966 og Kommissionens beslutning nr. 66/474 af samme dato.

1. Domstolen har altid, og det vil sige fra afgørelsen i sag 9/70 (Franz Grad mod Finanzamt Traunstein, dom af 6. 10. 1970, Sml. 1970, s. 157) anerkendt, at også de beslutninger og direktiver, der principielt kun er rettet til stater, kan gælde umiddelbart i retsforholdene mellem medlemsstaterne og private, dersom følgende betingelser er opfyldt: den forpligtelse, som ved beslutningen er pålagt medlemsstaterne, må være klar og utvetydig, den må ikke være betinget og i særdeleshed ikke overlade adressaten noget skøn vedrørende opfyldelsen. Såfremt disse kriterier er opfyldt, medfører en beslutning en direkte pligt for myndigheder og retter i medlemsstaterne til umiddelbart at beskytte interesserne hos de private, der

rammes ved overtrædelsen af beslutningen, idet de yder disse deres beskyttelse. Således har Domstolen adskillige gange fremhævet, at »især i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved beslutning måtte have pålagt en medlemsstat eller alle medlemsstaterne en handlemåde, ville den med en sådan foranstaltning tilsigtede virkning [effet utile] svækkes, dersom den pågældende stats befolkning ikke kunne gøre den gældende ved domstolene, og de nationale retter ikke kunne anvende den som en del af fællesskabsretten« (sag 9/70, Franz Grad mod Finanzamt Traunstein, dom af 6. 10. 1970, Sml. 1970, s. 157).

Betragter vi nu artikel 1 i Kommissionens beslutning nr. 66/474 ud fra disse principper, så følger det af dens formulering, at Den italienske Republik er forpligtet til at fjerne de beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen fik *meddelelse* om den 23. juli 1966. Hvis man ville være meget formalistisk, kunne man nu argumentere således, at ordlyden ikke entydigt også går på de i denne sammenhæng *ikke-meddelte* beskyttelsesforanstaltninger. Men da frosset oksekød, som er betemt til forarbejdning under toldkontrol, i meddelelsen til Kommissionen udtrykkeligt var undtaget fra beskyttelsesforanstaltningen, måtte Kommissionen gå ud fra, at importafgifterne for varer af den nævnte art som hidtil var suspenderet, og den behøvede derfor ikke vedrørende disse at stille krav om, at importafgift-tillægget skulle fjernes. Det fremgår endvidere af beslutningens begrundelse, at Kommissionen var af den opfattelse, at selve betingelserne i artikel 16, stk. 1 i forordning nr. 14/64 ikke forelå, og at den derfor ikke anså det for påkrævet med beskyttelsesforanstaltninger for alle produkter, der var omfattet af forordning nr. 14/64. En korrekt fortolkning af beslutningen kan altså kun blive, at samtlige beskyttelsesforanstaltninger, som blev truffet for de produkter, der var omfattet af markedsordningen for oksekød, skulle fjernes.

Det må desuden undersøges, om beslutningen dog overlod et skøn til den italienske regering vedrørende gennemførelsen. Den italienske regering mener at se et sådant skøn i den kendsgerning, at der samme dag, som Kommissionen traf sin beslutning, på forslag af Kommissionen af Rådet blev truffet en beslutning, hvorved Den italienske Republik blev bemyndiget til at forhøje importafgifterne for de pågældende varer. Selv om den sidstnævnte retsakt har hjemmel i en anden betemmelse i forordning nr. 14/64, anerkendtes det ifølge den italienske regering alligevel, at det var nødvendigt at hæve priserne og bekræftede således, at den af Italien trufne beskyttelsesforanstaltning var nødvendig og berettiget. Regeringen har videre anført, at en sammenholdelse af begge forskrifter og den omstændighed, at der ikke nævnes noget om, hvornår foranstaltningerne skal ophæves, gør det rimeligt at slutte, at man ville give Den italienske Republik tilladelse til selv at bestemme, hvad der var nødvendigt for at tilpasse dens retsorden, og hvor meget tid der skulle medgå hertil.

Heroverfor har Kommissionen indvendt, at der ikke består nogen sammenhæng mellem den beslutning, som den traf i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64, og den beslutning, Rådet traf med hjemmel i samme forordnings artikel 18. Kommissionen finder, at begge retsakter er forskellige, når henses til både grundlag og retsvirkninger. Ganske vist måtte man dengang anerkende, at der forelå visse uregelmæssigheder på markedet. De berettigede dog ikke til beskyttelsesforanstaltninger efter artikel 16 i forordning nr. 14/64, da sådanne ifølge Kommissionen kun var hjemlet i helt ekstraordinære situationer. Foreligger der uregelmæssigheder af den nævnte art på makedet, giver artikel 18 i forordning nr. 14/64 derimod de rigtige midler, idet medlemsstaten kan bemyn-

diges til inden for en tidsbegrænset ramme og med på forhånd fastlagte midler at imødegå uregelmæssighederne. Den beslutning, som kræver ophævelse af beskyttelsesforanstaltningerne, er for så vidt kun en gentagelse af artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 14/64, der forbyder afgifter med tilsvarende virkning som told, hvorfor beslutningen er egnet til at have direkte virkning.

Jeg er enig med Kommissionen i, at begge retsakter, selv om de blev udstedt på samme dag, har forskelligt grundlag og formål, hjemler forskellige midler og har forskellige retsvirkninger. De efter artikel 16 trufne beskyttelsesforanstaltninger udgør selvstændige handlinger fra medlemsstaterne, som delvis sætter markedsordningen for oksekød ud af kraft og kun i en efterfølgende procedure kan underkastes en efterprøvelse af, om de er forenelige med fællesskabsretten. De er kun lovlige, dersom oksekødmarkedet er udsat for eller truet af alvorlige forstyrrelser, som kan bringe målene i traktatens artikel 39 i fare. Hvis der derimod gås frem efter artikel 18 i forordning nr. 14/64, sættes markedsordningen ikke engang delvis ud af kraft, den modificeres kun. Det stemmer hermed, at de betingelser, hvorunder Rådet kan gribe ind, ikke er så strenge som efter artikel 16. Der kan træffes enhver foranstaltning til imødegåelse af særlige forhold på oksekødmarkedet. Hvis medlemsstaterne med hjemmel i *denne* bestemmelse bemyndiges til et indgreb, hvis grundlag er et politisk og økonomisk skøn fra fællesskabsinstitutionerne, Kommission og Råd, kan de kun udøve bemyndigelsen inden for rammerne af de fastsatte grænser. Men netop artiklerne 5 og 12 i forordning nr. 14/64 giver os beviset for, at fællesskabsinstitutionerne principielt ønsker at bevare den fulde kontrol over importafgiftsordningen. Det var derfor kun logisk, at Kommissionen først kræver ophævelse af beskyttelsesforanstaltningerne og samtidig foreslog Rådet at træffe en beslutning med hjemmel i artikel 18 som et mildere middel. De to fællesskabsorganers retsakter må af de nævnte grunde holdes adskilt med den følge, at spørgsmålet om forrang ikke opstår. Følgelig kunne Rådets beslutning nr. 66/455, der indrømmer Den italienske Republik et skøn vedrørende sin gennemførelse, intet ændre ved den klare kommissionsbeslutning, som af adressaten kun kræver en undladelse og for så vidt ikke giver plads for noget skøn.

Den omstændighed, at kommissionsbeslutningen ikke nævner nogen frist, inden for hvilken beskyttelsesforanstaltningen skal ophæves, er endelig heller ikke egnet til at drage pålæggets klarhed i tvivl. For så vidt skal beslutningen sammenholdes med artikel 16, stk. 2, 4. afsnit i forordning nr. 14/64, der bestemmer, at den skal efterkommes straks. Heraf ses det også, at Kommissionen, såfremt den havde ønsket at afvige fra denne principielle ordning, skulle have fastsat dette klart.

Forpligtelsen efter artikel 1 i Kommissionens beslutning nr. 66/474 er derfor ubetinget, tilstrækkelig klar og utvetydig og overlader ikke Den italienske Republik noget skøn ved opfyldelsen. Bestemmelsen er altså egnet til at skabe direkte virkninger i retsforholdene mellem den medlemsstat, som den retter sig til, og private og være grundlag for disses ret til at påberåbe sig den ved de nationale retter. Fællesskabsrettens forrang

bevirker, at modstående national ret for så vidt ikke må anvendes.

2. Hermed opstår endvidere det spørgsmål, fra hvilket tidspunkt de umiddelbare virkninger er indtrådt. Som vi ved, fik den italienske regering den 28. juli 1966, altså én dag før den omtvistede import, meddelelse om Kommissionens beslutning.

Den italienske regering er af den opfattelse, at selv under forudsætning af, at kommissionsbeslutningen har umiddelbar virkning, kunne denne virkning tidligst være indtrådt på det tidspunkt, da private havde mulighed for at få kendskab til beslutningen, altså tidligst ved offentliggørelsen i Journal Officiel 153 af 23. august 1966.

Som Kommissionen og det sagsøgende firma i hovedsagen med rette har fremhævet, taler nu allerede ordlyden af EØF-traktatens artikel 191, stk. 2 mod denne opfattelse. Artiklen bestemmer, at direktiver og beslutninger meddeles dem, de retter sig til, og får virkning ved denne meddelelse. Til forskel fra forordninger, der er almengyldige, er der ikke foreskrevet nogen offentliggørelse af fællesskabsrettens individuelle afgørelser. Deres ikrafttræden kan derfor heller ikke gøres afhængig af en offentliggørelse, som ganske vist sker i almindelighed, men ikke er nødvendig i alle tilfælde. Retssikkerhedssynspunktet tilsiger, at der ikke kan lægges vægt på det tidspunkt, da alle potentielle adressater får kendskab til retsakten. Da den italienske regering som adressat fik meddelelse om beslutningen den 28. juli 1966, får den retsvirkninger fra denne dato.

3. Da dette tidspunkt ligger før importen af de pågældende varer, er det irrelevant, om beslutningen skal tillægges tilbagevirkende kraft eller ej.

III — Jeg foreslår derfor at besvare anmodningen om en præjudiciel afgørelse således:

1. En medlemsstats meddelelse til de andre medlemsstater og til Kommissionen om en beskyttelsesforanstaltning efter artikel 16 i Rådets forordning nr. 14/64, som senest skal ske ved foranstaltningens ikrafttræden, er en betingelse for, at foranstaltningen kan træde i kraft. Et importafgift-tillæg på import fra tredjelande, som ikke er hjemlet i artikel 5 i forordning nr. 14/64, og som opkræves ved en ikke-meddelt beskyttelsesforanstaltning som omhandlet i nævnte forordnings artikel 16, udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, jf. artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 14/64.

2. Artikel 1 i Kommissionens beslutning nr. 66/474 forpligter Den italienske Republik til fra den 24. juli 1966 at ophæve de beskyttelsesforanstaltninger, som indførte et importafgift-tillæg på 60 % af den importafgift,

som gjaldt efter artikel 5 i forordning nr. 14/64. Denne forpligtelse er egnet til at skabe direkte virkninger i retsforholdet mellem den medlemsstat, som den er rettet til, og de af den berørte private, som beslutningen tildeler rettigheder, som de nationale retter skal beskytte.