DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 8. MARTS 1979 [1]

Salumificio di Cornuda S.p.A. mod Amministrazione delle Finanze dello Stato Italiano (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Italiens Corte di cassazione)

»Fælles markedsordning for oksekød — Beskyttelsesklausuler«

Sag 130/78

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — oksekød — import fra tredjelande — beskyttelsesforanstaltninger truffet af en medlemsstat — Kommissionens beslutning om ophævelse — direkte virkning

(Rådets forordning nr. 14/64, art. 16, stk. 2; Kommissionens beslutning 66/474).

Som følge af en beslutning fra Kommissionen, der er udstedt i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64, og som pålægger en medlemsstat at ophæve en national beskyttelsesforanstaltning, kan den pågældende medlemsstat ikke længere over for en erhvervsdrivende, som har foretaget en indførsel efter beslutningens ikrafttræden, gøre nationale bestemmelser gældende, der var indført som beskyttelsesforanstaltninger, og som Kommissionen har krævet afskaffet, uanset at disse bestemmelser først blev ophævet på nationalt plan, efter at Kommissionens beslutning havde fået virkning.

I sag 130/78

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

1 — Processprog: Italiensk.

SALUMIFICIO DI CORNUDA S.P.A.,

og

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO ITALIANO,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af følgende retsakter: EØF-traktatens artikler 189 og 191; artikel 16 i Rådets forordning nr. 14/64 af 5. februar 1964 om gradvis oprettelse af en fælles markedsordning for oksekød; artiklerne 1 og 3 i Rådets beslutning nr. 66/455 af 28. juli 1966 om tilladelse til Den italienske Republik til i oksekødsektoren at forhøje importafgifterne for visse indførsler fra tredjelande; artikel 1 i Kommissionens beslutning nr. 66/474 af 28. juli 1966 om pålæg til Den italienske Republik om at ophæve de for voksent kvæg og kalve trufne beskyttelsesforanstaltninger,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

I Rådets forordning nr. 14/64 af 5. februar 1964 om gradvis oprettelse af

en fælles markedsordning for oksekød (JO s. 562) fastsættes i artikel 5, at der ved import af kalve, voksent kvæg og produkter heraf hidrørende fra tredjelande skal opkræves en importafgift af den importerende medlemsstat.

Artikel 18 i forordning nr. 14/64 bemyndiger Rådet til på forslag af Kommissionen at gøre undtagelser fra forordningen af hensyn til særlige forhold, som kan gøre sig gældende for de af denne omfattede produkter.

Det var Rådets opfattelse, at Fællesskabets produktion af visse former for kød af tamkvæg, bestemt for forarbejdning, stadig var for utilstrækkelig til forsyning af forbrugerne, hvorfor det i medfør af ovennævnte bestemmelse den 21. april 1966 udstedte forordning nr. 42/66 om midlertidig suspension af importafgifterne på visse former for frosset oksekød bestemt til forarbejdning under toldkontrol (JO s. 1141). Forordning nr. 42/66 bemyndigede medlemsstaterne til som en undtagelse fra artikel 5 i forordning nr. 14/64 i tiden 1. maj-31. juli 1966 i forhold til tredjelande at suspendere importafgifterne på frosset kød af tamkvæg, der var bestemt til forarbejdning under toldkontrol.

Den italienske Republik besluttede at gøre brug af denne bemyndigelse for perioden 2. maj-31. juli 1966.

Artikel 16, stk. 1 i forordning nr. 14/64 bestemte, at 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 blev udsat for eller truedes af alvorlige forstyrrelser, der kunne bringe målene i traktatens artikel 39 i fare, kunne den eller de pågældende medlemsstater i overgangsperioden træffe de påkrævede beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til importen af disse varer.

Ifølge artiklens stykke 2, første afsnit var de pågældende medlemsstater forpligtet til at give de andre medlemsstater og Kommissionen meddelelse om deres beskyttelsesforanstaltninger senest ved deres ikrafttræden.

Ved telex af 23. juli 1966 fra sin faste repræsentation meddelte Den italienske Republiks regering Kommissionen, at den på grund af et vedholdende prisfald i oksekødsektoren, som i de sidste dage var blevet værre, havde besluttet at træffe beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 16 i forordning nr. 14/64. Disse foranstaltninger, der trådte i kraft den 24. juli 1966, bestod i, at der ved import af levende okser og oksekød fra tredjelande skulle opkræves et beløb på 60 % af den importafgift, der var fastsat i medfør af artikel 5 i forordning nr. 14/64.

Det hed i meddelelsen til Kommissionen, at fedekalve med en vægt på under 340 kg samt frosset oksekød bestemt til forarbejdningsindustrien var undtaget fra foranstaltningen.

Inden for rammerne af gennemførelsen af disse beskyttelsesforanstaltninger tilstillede den italienske centraladministration den 25. juli 1966 toldkontorerne cirkulære U.T.C.D./1966.373/Dog/000 journalnummer 6363, som bl.a. bestemte, at oksekødprodukter importeret fra tredjelande med virkning fra den 24. juli 1966 var undergivet et importafgift-tillæg på 60 % af den på importtidspunktet

gældende importafgift, og at frosset oksekød bestemt til forarbejdning under kontrol også var undergivet betaling af importafgift-tillægget, skønt det var fritaget for den egentlige importafgift.

Efter artikel 16, stk. 2, 3. afsnit i forordning nr. 14/64 skulle Kommissionen efter høring af medlemsstaterne, inden for rammerne af forvaltningskomitéproceduren, som hastesag og inden for en frist af højst fire arbejdsdage fra den af den pågældende medlemsstat givne meddelelse om de beskyttelsesforanstaltninger, som var truffet i medfør af artikel 16, stk. 1, afgøre, om foranstaltningerne skulle opretholdes, ændres eller ophæves.

I henhold til denne bestemmelse udstedte Kommissionen den 28. juli 1966 beslutning nr. 66/474 om pålæg til Den italienske Republik om at ophæve de for voksent kvæg og kalve trufne beskyttelsesforanstaltninger (JO s. 2796). I beslutningen udtalte Kommissionen, at det italienske marked for voksent kvæg på det relevante tidspunkt ikke var udsat for eller truet af alvorlig forstyrrelse, hvorfor betingelserne i artikel 16, stk. 1 i forordning nr. 14/64 ikke var opfyldt.

Samme dag, altså den 28. juli 1966, blev Kommissionens beslutning meddelt den italienske Republiks regering.

Under henvisning til, at det var nødvendigt at træffe foranstaltninger, der — uden at gribe mere ind i Italiens import af levende kvæg og oksekød end nødvendigt — gjorde det muligt at hæve priserne på de importerede produkter til orienteringsprisen, udstedte Rådet i medfør af artikel 18 i forordning nr. 16/64 og på forslag af Kommissionen den 28. juli 1966 beslutning nr. 66/455, der bemyndigede Den italienske Republik til i oksekødsektoren at forhøje de importafgifter, der gjaldt for bestemte indførsler fra tredjelande (JO s. 2659). Ifølge beslutningen var Den italienske Republik bemyndiget til, indtil den 2. oktober 1966, at forhøje de efter artikel 5 i forordning nr. 14/64 fastsatte importafgifter, der gjaldt for import fra tredjelande af voksent kvæg og produkter heraf, særlig frosset oksekød.

Den 29. juli 1966 blev Rådets beslutning meddelt Den italienske Republik.

Med virkning fra den 1. august 1966 ophævede Den italienske Republik de af den indførte beskyttelsesforanstaltninger og gjorde med virkning fra samme dato, kl. 0.00, brug af Rådets bemyndigelse til at forhøje importafgiften på de fra tredjelande importerede produkter.

Den 29. juli 1966 importerede aktieselskabet Salumificio di Cornuda (herefter benævnt Salumificio), der har hjemsted i Cornuda, via toldkontoret i Torino, en sending på 179 179 kg frosset oksekød med oprindelse i Argentina, henhørende under position 0.02.01 statistiknummer 58, bestemt til forarbejdning under toldkontrol. Selskabet betalte en told på 20 % i overensstemmelse med de ministerielle cirkulærer nr. 151 og 165 af henholdsvis 30. april 1966 og 13. maj 1966.

Ved en efterfølgende kontrol af importen afkrævede det italienske toldvæsen Salumificio ved skrivelse, tilstillet den 8. september 1971, 16 817 380 lire som importafgift-tillæg.

Ved sag anlagt ved tribunale di Torino den 22. september 1971 protesterede Salumificio mod betalingspålægget.

Ved dom af 5. august 1972 gav retten Salumificio medhold.

Finansministeriet ankede afgørelsen til Corte d'appello di Torino, som ved dom af 22. maj 1975 ophævede tribunales dom og statuerede, at kravet om betaling af importafgift-tillægget var lovligt.

Den 8. oktober indgav Salumificio kassationsanke mod ovennævnte dom.

Corte di cassazione — første afdeling for civile sager — besluttede i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sagen, indtil Domstolen havde truffet en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af følgende retsakter: EØF-traktatens artikler 189 og 191, artikel 16, stk. 2, fjerde afsnit i Rådets forordning nr. 14/64; artiklerne 1 og 3 i Rådets beslutninger nr. 66/455; og artikel 1 i Kommissionens beslutning nr. 66/474. Følgende spørgsmål ønskedes besvaret:

1) Hvilken af følgende to retsakter skal have forrang i Fællesskabets retskildesystem: EØF-Kommissionens »beslutning« truffet i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64 angående de områder, der er genstanden for forordningen, eller EØF-Rådets »beslutning« truffet i medfør af samme forordningsartikel 18?

2) Gælder EØF-Kommissionens beslutning truffet i medfør af den bestemmelse og vedrørende det område, som er angivet under 1), umiddelbart i den pågældende medlemsstats nationale retsorden (her Den italienske Republiks), eller kræves der derimod med henblik herpå en national gennemførelsesforskrift?

3) Såfremt der på spørgsmålet under 2) 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?

4) Får — idet situationen under 3) 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?

5) Såfremt der på spørgsmålet under 2) 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 gennemførelsesakt 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 udstryk forstås i den betydning, der er angivet under 3)?

Kendelsen fra Italiens Corte di cassazione er registreret på Domstolens justitskontor den 9. juni 1978.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg, den 8. august 1978 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, den 21. august af selskabet Salumificio di Cornuda, sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne), og den 7. september 1978 af Den italienske Republiks regering.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har imidlertid opfordret den italienske regering til at fremlægge et dokument og anmodet Salumificio og Kommissionen om skriftligt at besvare et spørgsmål.

Ved kendelse af 25. oktober 1978 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 besluttet at henvise sagen til anden afdeling.

II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

Sagsøgerne, *selskabet Salumificio di Cornuda*, er af den opfattelse, at importafgift-tillægget på 60 % den 29. juli 1966 ikke kunne pålægges eller gælde for det af dem importerede kød.

a) Vedrørende det første spørgsmål

Generelt har Rådet, både på grund af sin sammensætning og de opgaver, som det skal udføre, uomtvistelig forrang for Kommissionen. I nærværende sag må det imidlertid konstateres, at Rådets beslutning nr. 66/455 og Kommissionens beslutning nr. 66/474 har retsvirkninger på forskellige planer. Den beslutning, Kommissionen traf i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64 bekræfter, ændrer eller ophæver en foranstaltning truffet i medfør af traktatens artikel 39; den beslutning, Rådet traf i henhold til artikel 18 i forordning nr. 14/64 på forslag af Kommissionen, havde til hensigt at udfylde en lakune og imødegå forskellige situationer, der var opstået som følge af den gradvise oprettelse af en fælles markedsordning for oksekød. Rådets beslutning nr. 66/455 fortrænger ikke Kommissionens beslutning nr. 66/474; der kan hverken tales om forrang eller sammenhæng i forbindelse med de to retsakter; de er hver for sig uafhængige af hinanden og udfolder deres retsvirkninger på forskellige planer.

b) Vedrørende det andet spørgsmål

Det følger af EØF-traktatens artikler 189 og 191, at beslutninger i modsætning til forordninger kun er bindende for dem, de retter sig til; skal de have retsvirkninger i den medlemsstat, som de retter sig til, skal dette følge af en særlig bestemmelse i national ret.

Dette kan aflæses direkte af selve ordlyden af beslutningen, der kræver, at den skal meddeles den stat, som den er rettet til.

c) Vedrørende det tredje spørgsmål

Da der er tale om en retsakt, der forpligter adressaten, bliver beslutningen først bindende, når den er meddelt adressaten; da der foreligger en umiddelbar gældende forskrift, havde den italienske stat pligt til straks at efterkomme den.

De beskyttelsesforanstaltninger, som staten havde fået bemyndigelse til at træffe, var af hastende karakter og umiddelbart nødvendige; en beslutning, der bekræfter, ændrer eller ophæver de pågældende foranstaltninger skal derfor ligeledes straks føres ud i livet.

d) Vedrørende det fjerde og femte spørgsmål

Det følger af de forskellige fælles markedsordninger, navnlig for oksekød, at såfremt de af en medlemsstat trufne beskyttelsesforanstaltninger ikke godkendes af Kommissionen, betragtes de — med forbehold af velerhvervede rettig-

heder — som om de aldrig havde været truffet: de er uvirksomme straks fra vedtagelsen.

Medlemsstaterne havde kun tilladelse til at gribe ind i tilfælde af, at bestemte og helt præcise omstændigheder var indtrådt; dersom Kommissionen fandt, at de omstændigheder, som en medlemsstat havde påberåbt sig for at begrunde de foranstaltninger, som den havde indført, ikke forelå, skulle foranstaltningerne fjernes »ex tunc«, idet de omstændigheder, som udgjorde grundlaget for selve beskyttelsesforanstaltningerne, ikke havde foreligget »ex tunc«.

Ovenstående afkræftes ikke af, at Kommissionen ifølge artikel 16, stk. 2 i forordning nr. 14/64, inden for en frist på højst fire arbejdsdage fra meddelelsen om foranstaltningerne, skulle afgøre, »om foranstaltningerne skal opretholdes, ændres eller ophæves«: ordet »ophæves« kan i denne sammenhæng kun fortolkes bogstaveligt.

For at efterkomme Kommissionens beslutning måtte den pågældende medlemsstat træffe en intern foranstaltning, ved hvilken de foranstaltninger, som staten havde gennemført, blev ophævet, dvs. betragtet som om de aldrig havde eksisteret.

En tilsvarende løsning angives i den italienske forfatnings artikel 77.

Den beslutning, Kommissionen traf i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64 havde tilbagevirkende gyldighed, da den tilsidesatte de af en medlemsstat trufne beskyttelsesforanstaltninger. Følgelig skulle medlemsstaten på sin side have truffet en foranstaltning, der også havde tilbagevirkende gyldighed: under overholdelse af legalitetsprincippet måtte beslutningen have mistet erhver retsvirkning ex tunc, idet det antoges, at importen af oksekød truede med at bringe fællesmarkedets mål i fare.

Den italienske Republiks regering har fundet det nødvendigt med en mindre ændring af den rækkefølge, hvori spørgsmålene er stillet til Domstolen.

a) Vedrørende det andet spørgsmål

Det fremgår af Domstolens retspraksis, at også beslutninger kan tilkendes umiddelbar virkning, hvis de har et bestemt indhold. I nærværende sag er det vigtigt at afgøre, om den pligt, der pålægges ved beslutning nr. 66/474, til at afskaffe de nationale beskyttelsesforanstaltninger, overlod Den italienske Republik en vis skønsfrihed med hensyn til overholdelsen af det i beslutningen indeholdte pålæg.

Det er mindre vigtigt at fastslå en hierarkisk orden mellem de to retsakter — hvilket i øvrigt er vanskeligt at forestille sig på grund af forskrifternes forskellige indhold — end at fastslå, på hvilken måde Rådets beslutning har betydning for fortolkningen af Kommissionens beslutning i betragtning af den åbenlyse sammenhæng, der findes mellem dem som følge af, at den første retsakt blev vedtaget på forslag af ophavsmanden til den anden.

Da pålægget om ophævelsen ikke indeholdt nogen ufravigelig frist og blev udstedt samtidig med, at der anerkendes at bestå faktorer, der forstyrrede markedet, gav det Den italienske Republik mulighed for at fastsætte de midler og de — selvfølgelige korte — tidsrum, der skulle til, for at landets retsorden kunne tilpasses således, at det stadig kunne kontrollere situationen. Ud fra et mere generelt synspunkt må den specielle natur, der karakteriserer ordningen med beskyttelsesforanstaltninger efter artikel 16 i forordning nr. 14/64, ses i forhold

til traktatens artikel 226. Artikel 16 giver direkte den enkelte medlemsstat en beføjelse til at afskærme markedet med det åbenbare formål at have et mere smidigt og hurtigere interventionssystem til rådighed for at kunne rette op på problemer på markedet. Der må derfor lægges vægt på den omfattende skønsfrihed, som på dette område i princippet er tilkendt medlemsstaterne; Rådets beslutning nr. 66/455 anerkendte, at der var problemer på markedet, og at det var nødvendigt at vedtage foranstaltninger, der kunne rette op på dem.

En sammenligning af retsakterne fra henholdsvis Kommissionen og Rådet viser, at den brug, italien gjorde af beføjelsen efter artikel 16 i forordning nr. 14/64, ganske vist kan anfægtes under en formel synsvinkel, men dog materielt var korrekt i de konkrete tilfælde; følgelig er det ulogisk at antage, at fællesskabsinstitutionerne i selv samme øjeblik, hvor de godkendte, at betingelserne for at gribe ind som en undtagelse fra fællesskabsreglerne forelå, havde til hensigt, at adressatstaten for de to retsakter end ikke fik noget skøn overhovedet med hensyn til den formelle vedtagelse af undtagelsesforanstaltninger, som situationen reelt krævede, og således sikre en hensigtsmæssig sammenhæng mellem de som hastende vedtagne midler og dem, der var tilladt for at kontrollere situationen.

Kommissionens beslutning bør derfor fortolkes således, at pålægget om at ophæve de importafgift-tillæg, som var indført som beskyttelsesforanstaltning, gav Den italienske Republik en vis skønsfrihed; resultatet var således, at der kom til at foreligge en beslutning uden umiddelbar virkning, som i national retsorden skulle blive virksom ved, at der blev truffet de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger, hvilket var omfattet af Den italienske Republiks kompetence.

b) Vedrørende de øvrige spørgsmål

Såfremt det anerkendes, at Den italienske Republik fik et sådant frit skøn, bliver det irrelevant at behandle problemet om, hvornår Kommissionens beslutning blev gyldig.

Det må understreges, at både traktatens artikel 191, stk. 2 og artikel 16, stk. 2, fjerde afsnit i forordning nr. 14/64 enten udtrykkeligt eller forudsætningsvis gør det til en betingelse for, at en beslutning får retsvirkninger, at den meddeles adressaten.

At der ved Kommissionens beslutning skulle være sket en ophævelse med tilbagevirkende gyldighed af de beskyttelsesforanstaltninger, som var vedtaget med hjemmel i artikel 16 i forordning nr. 14/64, er udelukket, fordi en sådan virkning kun tilkendes afgørelser truffet af Rådet i medfør af nævnte bestemmelses stykke 3, og fordi meddelelsen om foranstaltningerne har en funktion svarende til den, der ligger til grund for kravet i stykke 2 i traktatens artikel 226, der i det væsentlige skal udløse Kommissionens ret til at gribe ind. Undtagelsen i artikel 16 i forordning nr. 14/64 fra den almindelige regel hviler på, at der er givet den enkelte medlemsstat egen beskyttelseskompetence, hvis udøvelse medfører udstedelse af retsakter, som hverken suspensivt eller resolutivt er betinget af en foranstaltning truffet af Kommissionen, og som i sig selv ej heller skal kontrolleres af denne. Omfanget af den bedømmelse, Kommissionen skal foretage, er tilstrækkelig til at vise, at dens beslutning ikke kan reduceres til blot at udtrykke, at den har foretaget en simpel undersøgelse af, om medlemsstatens beskyttelsesforanstaltninger er lovlige efter Fællesskabets retsorden; beslutningen udgør det tekniske middel, hvorved man anerkender eller benægter, at foranstaltningerne har betydning i Fællesskabet, idet de — naturligvis ex

nunc — bliver en norm for den fremtidige regulering af retsforholdet mellem medlemsstaterne.

I det omfang det tredje, fjerde og femte spørgsmål ikke allerede skulle være løst ved den besvarelse, der er foreslået for det første og andet spørgsmål, skal de derfor besvares således, at den omstændighed, at den pligt, der er pålagt ved Kommissionens beslutning nr. 66/474, opfyldes , ikke ex tunc medfører en tilsidesættelse af de vedtagne beskyttelsesforanstaltninger, men udelukkende en ophævelse af dem fra et tidspunkt, der dog ikke kan ligge tidligere end beslutningens meddelelse.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har henledt Domstolens opmærksomhed på, at det ministerielle cirkulære af 25. juli 1966 bestemte, at frosset oksekød, bestemt til forarbejdning, også skulle pålægges et importafgift-tillæg, skønt meddelelsen til Kommissionen udtrykkeligt undtog det fra den omtvistede beskyttelsesforanstaltning. Da der ikke forelå nogen meddelelse, måtte den ikke-meddelte del af den italienske beskyttelsesforanstaltning følgelig blive ulovlig allerede ved sin ikrafttræden; private kan påberåbe sig dette ved deres nationale domstole, idet artikel 12, stk. 2 erklærer, at det er uforeneligt med forordning nr. 14/64, at der opkræves nogen som helst anden told eller afgift med tilsvarende virkning end fastsat i forordningen.

Det må erkendes, at der er forskel mellem de nationale beskyttelsesforanstaltninger, som er vedtaget i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64, og de foranstaltninger, som eventuelt vedtages af medlemsstaterne på grundlag af de beslutninger, Rådet træffer med hjemmel i samme forordnings artikel 18: De første blev vedtaget og trådte i kraft ved en selvstændig beslutning fra den medlemsstat, der ikke herved havde pligt til at afvente en fællesskabsprocedure; de andre kunne kun træffes, efter at Rådet havde udstedt dem eller tilladt, at de blev vedtaget. De førstnævnte var lovlige i tilfælde af alvorlige forstyrrelser af markedet eller trussel herom, der skyldtes importen, og som kunne bringe målene i traktatens artikel 39 i fare; de sidstnævnte kunne være begrundet ved en hvilken som helst særlig situation, der ikke behøvede at være så alvorlig, at en fravigelse fra det almindelige system var nødvendig. Så snart betingelserne i artikel 16, stk. 1 var opfyldt, havde medlemsstaterne ret til at vedtage og gennemføre beskyttelsesforanstaltninger men havde ingen ret til at kræve, at Rådet traf beslutning om undtagelse efter artikel 18. Fællesskabsinstitutionerne havde kompetence til at udøve et retligt og et økonomisk skøn med hensyn til foranstaltningerne efter artikel 16, men kunne udøve et politisk og økonomisk skøn med hensyn til foranstaltningerne efter artikel 18.

Så snart beskyttelsesforanstaltningerne efter artikel 16 var behørigt meddelt, kunne de lovligt føres ud i livet af medlemsstaterne med virkning for de private erhvervsdrivende, i det mindste indtil staterne havde fået meddelt en beslutning fra Kommissionen, der krævede, at foranstaltningerne blev ændret eller ophævet.

Det følger af EØF-traktatens artikel 191, at Kommissionens beslutning, som blev meddelt Den italienske Republik den 28. juli 1966, fik gyldighed samme dag. Denne gyldighed angår retsaktens bindende karakter, idet den var bindende straks fra dens meddelelse, men ikke dens retsanordnende virkninger; disse kan både have tilbagevirkende gyldighed,

naturligvis med forbehold af de almindelige regler, som gælder herfor, og have udskudt gyldighed i forhold til meddelelsestidspunktet. Tilbagevirkende gyldighed kommer dog sjældent på tale.

Fra 1. november 1964 og med direkte virkning forbød artikel 12, stk. 2 i forordning nr. 14/64 told og afgifter med tilsvarende virkning på import af oksekød fra tredjelande. Kommissionens beslutning, der pålagde Den italienske Republik at ophæve de den 23. juli 1966 meddelte beskyttelsesforanstaltninger, var kun en gentagelse af forbudet. I henhold til artikel 189 i traktaten, således som denne er fortolket i Domstolens retspraksis, kan private erhvervsdrivende således ved nationale retter påberåbe sig retsvirkningerne af pligten for Den italienske Republik til at respektere forbudet mod at opkræve importafgift-tillægget fra det tidspunkt, hvor Kommissionens beslutning fik retsvirkninger.

Den pågældende beslutning præciserede ikke det tidspunkt, fra hvilken Den italienske Republik skulle ophæve beskyttelsesforanstaltningerne; importafgift-tillægget skulle derfor have været ophævet fra det tidspunkt, hvor beslutningen blev bindende for Den italienske Republik, dvs. fra tidspunktet for dens meddelelse. Intet, hverken i ordlyden eller i beslutningens opbygning, gør det muligt at tildele den tilbagevirkende gyldighed fra tidspunktet for beskyttelsesforanstaltningernes ikrafttræden. Det system, som blev indført ved forordning nr. 14/64 gav medlemsstaterne beføjelse til med omgående virkning at vedtage de foranstaltninger, som de fandt nødvendige; til gengæld havde fællesskabsinstitutionerne fuldstændig frihed til at gribe ind i området for de nationale foranstaltninger og endog i påkommende tilfælde at korrigere de virkninger, som de allerede havde haft. Kommissionen kunne derfor fuldt lovligt bestemme, at de indførte beskyttelsesforanstaltninger skulle ophæves ex tunc. Da beslutningen intet siger om dette punkt, kan der dog ikke formodes at bestå en sådan tilbagevirkning. I betragtning af den tekniske mulighed for at tilbagebetale de importafgift-tillæg, som eventuelt var opkrævet efter beslutningens meddelelse, kan dennes ikrafttræden på et tidspunkt, der ligger senere end tidspunktet for meddelelsen, begrundes med, at det teknisk var nødvendigt at fastsætte en frist for vedtagelse af interne ophævelsesforanstaltninger.

Hvad angår Rådets beslutning nr. 66/455, meddelt den 29. juli 1966, og som havde karakter af en tilladelse, så havde denne ikke umiddelbar virkning; afgørelsen overlod til medlemsstaten at afgøre, om og fra hvilket tidspunkt den ville udnytte den mulighed, som var givet den. Den italienske Republik gjorde brug af tilladelsen med virkning fra den 1. august 1966. Rådets beslutning skulle kun korrigere visse mulige tekniske svagheder i systemet til beregning af de importafgifter, som dog kun kunne have haft en let forstyrrende virkning på det italienske marked, såfremt de havde vist sig. Valget af midler udtrykker fællesskabsinstitutionernes ønske om at gribe ind i en helt anden sammenhæng end den, Den italienske Republik mente at befinde sig i: Hensigten var ikke, selv på et lavere niveau, at opretholde den hindring for samhandelen, som blev resultatet af beskyttelsesforanstaltningerne, men tværtimod at pålægge medlemsstaten omgående og fuldstændigt at fjerne en sådan hindring samtidigt med, at den fik tilladelse til at korrigere importafgifternes størrelse; der var derfor ikke tale om en anden løsning til imødegåelse af den samme situation,

men om en selvstændig foranstaltning, der skulle anvendes, såfremt situationen måtte ændre sig. Der skal ikke nødvendigvis være automatisk eller sammenhængende forbindelse mellem fjernelsen af beskyttelsesforanstaltningerne og brugen af tilladelsen efter artikel 18.

Spørgsmålene til Domstolen må besvares således:

a) Kommissionens beslutning nr. 66/474 af 28. juli 1966, vedtaget i henhold til artikel 16 i forordning nr. 14/64, og Rådets beslutning nr. 66/455 af samme dato, vedtaget i henhold til artikel 18 i forordning nr. 14/64, har forskelligt formål og genstand; der opstår ikke noget spørgsmål om forrang mellem de pågældende retsakter inden for Fællesskabets retskildeorden.

b) Kommissionens beslutning nr. 66/474 pålagde den medlemsstat, som den rettede sig til, at ophøre med, med virkning fra den 28. juli 1966, at opkræve det importafgift-tillæg, som var indført i henhold til artikel 16 i forordning nr. 14/64. Denne pligt frembringer direkte virkninger i retsforholdene mellem den medlemsstat, som er adressat for beslutningen, og de erhvervsdrivende, og giver disse sidste rettigheder, som de nationale retter skal beskytte.

c) Rådets beslutning nr. 66/455 gav den medlemsstat, som den rettede sig til, tilladelse til på de betingelser, inden for de grænser og for de produkter, som blev angivet i beslutningen, selv at forhøje de importafgifter, der var fastsat efter artikel 5 i forordning nr. 14/64, og som gjaldt for import fra tredjelande. Det påhvilede medlemsstaten ved egnede interne retsforskrifter at fastsætte det tidspunkt, fra hvilket de nationale foranstaltninger, der eventuelt blev indført på grundlag af den givne tilladelse, skulle træde i kraft.

III — Mundtlige forhandlinger

Sagsøgerne, selskabet Salumificio di Cornuda, repræsenteret af advokat Piero Castellini, Padova, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Gianluigi Campogrande, medlem af dens juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål i retsmødet den 18. januar 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. februar 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 17. februar 1978, indgået til Domstolen den 9. juni s.å., har Italiens Corte di cassazione i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artiklerne 16 og 18 i Rådets forordning nr. 16/64 af 5. februar 1964 om gradvis oprettelse af en fælles markedsordning for oksekød (JO s. 562), sammenholdt dels med Rådets beslutning nr. 66/455 af 28. juli 1966 om tilladelse til Den italienske Republik til i oksekødsektoren at forhøje de import-

afgifter, der var gældende for visse indførsler fra tredjelande (JO s. 2659), dels Kommissionens beslutning nr. 66/474 af 28. juli 1966 om pålæg til Den italienske Republik om at ophæve de for voksent kvæg og kalve trufne beskyttelsesforanstaltninger (JO s. 2796).

2 Det fremgår af sagsakterne, at Den italienske Republik den 23. juli 1966 underrettede Kommissionen om, at den som følge af et vedholdende prisfald i oksekødsektoren ville anvende beskyttelsesforanstaltninger i henhold til betingelserne i artikel 16 i forordning nr. 14/64:

3 beskyttelsesforanstaltningerne, som med virkning fra den 24. juli 1966 blev sat i kraft ved cirkulærer, bestod i, at der ved import af oksekød og levende okser med oprindelse i tredjelande blev opkrævet et importafgift-tillæg på 60% af importafgiften efter artikel 5 i forordning nr. 14/64;

4 i meddelelsen til Kommissionen præciseredes det, at »fedekalve under 340 kg og frosset oksekød bestemt til forarbejdningsindustrien er ikke omfattet af foranstaltningen«;

5 ved beslutning nr. 66/474 af 28. juli 1966, der samme dag blev meddelt den italienske regering, konstaterede Kommissionen, at det italienske marked for oksekød i virkeligheden ikke var udsat for forstyrrelse, som af de italienske myndigheder angivet, og den anførte følgelig, at »Den italienske Republik pålægges at ophæve de beskyttelsesforanstaltninger, som er blevet meddelt Kommissionen den 23. juli 1966«;

6 samme dag traf Rådet på forslag af Kommissionen og i medfør af artikel 18 i forordning nr. 14/64 beslutning nr. 66/455, der bemyndigede Den italienske Republik til i oksekødsektoren at forhøje importafgifterne for visse indførsler fra tredjelande;

7 efter at beslutningen var blevet meddelt dagen efter, den 29. juli 1966, ophævede Den italienske Republik med virkning fra den 1. august 1966 de beskyt-

telsesforanstaltninger, som den havde indført, og gjorde med virkning fra samme dag brug af bemyndigelsen til at forhøje importafgiften på de produkter, som var genstand for Rådets beslutning.

8 Den 29. juli 1966 indførte sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne) et parti frosset oksekød med oprindelse i Argentina;

9 importen fandt sted uden betaling af importafgift i henhold til Rådets forordning nr. 42/66 af 21. april 1966 om suspension af importafgifter for bestemte typer frosset oksekød bestemt til forarbejdning (JO s. 1141);

10 som følge af en senere kontrol af den pågældene import afkrævede det italienske toldvæsen ved skrivelse den 8. september 1971 sagsøgerne et importafgift-tillæg på 16 817 380 LIT under henvisning til den ovenfor beskrevne beskyttelsesforanstaltning;

11 ved dom af 5. august 1972 gav tribunale di Torino sagsøgerne medhold i en sag, de havde anlagt med påstand om ophævelse af betalingspålægget;

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

13 mod denne dom indgav sagsøgerne kassationsanke til Corte di cassazione, som har stillet nedenstående spørgsmål, navnlig for at få fastslået retsvirkningen af Kommissionens beslutning nr. 66/474 og dens forhold til Rådets afgørelse nr. 66/455;

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

2) Gælder EØF-Kommissionens beslutning, truffet i medfør af den bestemmelse og vedrørende det område, som er angivet under 1), umiddelbart i den pågældende medlemsstats nationale retsorden (her Den italienske Republiks), eller kræves der derimod hertil en national gennemførelsesforskrift?

3) Såfremt der på spørgsmålet under 2) 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?

4) Får — idet situationen under 3) 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?

5) Såfremt der på spørgsmålet under 2) 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 gennemførelsesakt 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 3)?

14 I sine indlæg har Kommissionen henledt opmærksomheden på, at den af sagsøgerne indførte vare — frosset oksekød bestemt til forarbejdningsindustrien — henhørte under en varekategori, der udtrykkeligt var undtaget i den italienske regerings meddelelse til Kommissionen om beskyttelsesforanstaltningen;

15 det fremgår dog af sagsakterne, at undtagelsen ikke blev gentaget i det cirkulære, der gennemførte beskyttelsesforanstaltningen i den interne retsorden;

16 ifølge de af sagsøgerne afgivne forklaringer har de først under sagens behandling kunnet få kendskab til ordlyden af den italienske regerings meddelelse til

Kommissionen, hvorfor det nævnte anbringende blev fremsat for sent til at kunne behandles af de nationale retter, selv om det dog nu indgår i sagsakterne ved Corte di cassazione.

17 Hvis det godtgøres, at de af de italienske myndigheder trufne foranstaltninger omfattede en varekategori, som ikke var omhandlet i den til Kommissionen meddelte beskyttelsesforanstaltning, betyder dette, at et tillæg på 60 % af importafgiften for disse varer udgjorde en afgift med tilsvarende virkning som told, som er forbudt ved artikel 12 i forordning nr. 14/64.

18 da Domstolen imidlertid ikke er kompetent til at tage stilling til en sags faktiske omstændigheder, og da der ikke er stillet noget spørgsmål desangående, tilkommer det den nationale ret at behandle det af Kommissionen rejste spørgsmål.

19 Det hedder i stykke 1 i artikel 16 i forordning nr. 14/64, at »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«;

20 ifølge samme artikels stykke 2, første afsnit skal den pågældende medlemsstat give Kommissionen meddelelse om foranstaltningerne senest ved deres ikrafttræden;

21 det bestemmes i samme stykkes tredje afsnit, at Kommissionen efter høring af medlemsstaterne og inden for rammerne af forvaltningskomitéproceduren »som hastesag og inden for en frist af højest fire arbejdsdage regnet fra den i første afsnit nævnte meddelelse [afgør], om foranstaltningerne skal opretholdes, ændres eller ophæves«;

22 i samme stykkes fjerde afsnit tilføjes det, at Kommissionens beslutning skal »efterkommes straks«;

23 da den beslutning, Kommissionen traf den 28. juli 1966, i medfør af de citerede bestemmelser blev meddelt samme dag, trådte den i forhold til Den italienske Republik i kraft ved meddelelsen, jf. traktatens artikel 191, stk. 2;

24 fra den 28. juli 1966 påhvilede der derfor Den italienske Republik en pligt, der skulle efterkommes straks, til at ophæve de beskyttelsesforanstaltninger, som den gav Kommissionen meddelelse om den 23. juli 1966;

25 følgelig kan de italienske myndigheder ikke gøre den pågældende beskyttelsesforanstaltning gældende over for en erhvervsdrivende med hensyn til import efter den dato — den 28. juli 1966 — da Kommissionens beslutning trådte i kraft i forhold til staten;

26 mod den tilsigtede hele virkning af beslutningen kan de italienske myndigheder ikke påberåbe sig den omstændighed, at de interne foranstaltninger, som blev truffet på grundlag af beskyttelsesforanstaltningen, først blev ophævet på et senere tidspunkt end det, da beslutningen trådte i kraft;

27 hvis nationale myndigheder nemlig kunne påberåbe sig forsinkelser fra deres side med hensyn til gennemførelsen af en retsakt fra en fællesskabsmyndighed, ville der foreligge en krænkelse af traktatens artikel 5, stk. 1, hvorefter »medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. . . «.

28 Denne konklusion gælder uden hensyn til, at Rådet, på samme tidspunkt som Kommissionen krævede ophævelse af den beskyttelsesforanstaltning, den ikke kunne anerkende som berettiget, gav Den italienske Republik tilladelse til at træffe andre beskyttelsesforanstaltninger;

29 de sidstnævnte foranstaltninger har nemlig et andet grundlag, nemlig artikel 18 i forordning nr. 14/64, hvorefter Rådet på forslag af Kommissionen kan »vedtage undtagelser« fra forordningen af hensyn til de »særlige forhold«, som gør sig gældende for visse af de produkter, som den omfatter;

30 det må endvidere bemærkes, at de undtagelser, som på det nævnte grundlag blev tilladt af Rådet, hverken ved deres indhold eller omfang falder sammen med de beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen krævede ophævet;

31 det må heraf konkluderes, at selv om Kommissionens beslutning i henhold til artikel 16 i forordning nr. 14/64 og Rådets beslutning i henhold til samme forordnings artikel 18 er samtidige, er der ingen retlig sammenhæng og derfor så meget desto mere heller intet rangforhold mellem de to retsakter;

32 heraf følger, at når Den italienske Republik fra den 1. august 1966 gjorde brug af den tilladelse, den havde fået ved Rådets beslutning, kan dette ikke opfattes som en forudgående betingelse for at ophæve følgerne af den beskyttelsesforanstaltning, som Kommissionens beslutning omhandlede;

33 der må derfor gives det svar

— på det første spørgsmål, at Kommissionens beslutning nr. 66/474, som blev truffet den 28. juli 1966 i medfør af artikel 16 i forordning nr. 14/64, trådte i kraft uafhængigt af Rådets beslutning nr. 66/455, der blev truffet samme dag i medfør af samme forordnings artikel 18,

— på det andet spørgsmål, at som følge af Kommissionens beslutning nr. 66/474 kunne den pågældende medlemsstat ikke længere påberåbe sig nationale forskrifter vedtaget i medfør af den beskyttelsesforanstaltning, som Kommissionen krævede ophævet, over for en erhvervsdrivende, der foretog import efter beslutningens ikrafttræden, selv om de pågældende forskrifter internt først blev fjernet på et senere tidspunkt end det, da Kommissionens beslutning trådte i kraft, og

— på det tredje spørgsmål, at Kommissionens beslutning nr. 66/474 i medfør af EØF-traktatens artikel 191, stk. 2 fik virkning fra det tidspunkt, den blev meddelt Den italienske Republik, hvilket skete den 28. juli 1966.

34 I besvarelse af det fjerde spørgsmål må det præciseres, at bestemmelserne i artikel 16 i forordning nr. 14/66 ikke begrænser Kommissionens kompetence

til at fastsætte det øjeblik, fra hvilket den om nødvendigt kan kræve, at en af en medlemsstat indført beskyttelsesforanstaltning skal ophæves;

35 selv om det står fast, at intet principielt forhindrede Kommissionen i at kræve ophævelse af en beskyttelsesforanstaltning, som den fandt uberettiget, fra det tidspunkt, da denne blev indført, fremgår det imidlertid af ordlyden af beslutning nr. 66/474, at pligten til at ophæve de pågældende foranstaltninger skulle indtræffe sammen med ikrafttrædelsen af beslutningen selv, hvilket skete, da beslutningen den 28. juli 1966 blev meddelt den italienske regering.

36 Under hensyn til svaret på det andet spørgsmål bliver det femte spørgsmål uden genstand.

Vedrørende sagsomkostningerne

37 De udgifter, der er afholdt af Den italienske Republiks regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

38 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 om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af den italienske Corte di cassazione ved kendelse af 17. februar 1978, for ret:

1. **Kommissionens beslutning nr. 66/474 af 28. juli 1966, hvorved Den italienske Republik blev pålagt at ophæve de beskyttelsesforanstaltninger, den havde truffet for okser og kalve, fik virkning uafhængigt af Rådets beslutning nr. 66/455, ligeledes af 28. juli 1966, hvorved Den italienske Republik inden for oksekødsektoren fik tilladelse til at forhøje de gældende importafgifter for visse indførsler fra tredjelande.**

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.