FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 7. december 1995 *

1. De præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, vedrører fortolkningen af dommen i sagen Lomas m.fl. [1], hvori Domstolen fastslog, at de gældende beregningsmetoder for clawback var ugyldige, og vedrører desuden gyldigheden og fortolkningen af den nye ordning til beregning af clawback, som Kommissionen har indført ved forordning (EØF) nr. 1922/92 af 13. juli 1992 [2] til opfyldelse af denne dom.

Domstolen bliver således på ny anmodet om at tage stilling til beregningsmetoderne vedrørende den såkaldte clawback. I medfør af fællesskabsordningen er eksportører af får og geder i Det Forenede Kongerige forpligtede til at betale dette beløb til de britiske myndigheder som tilbagebetaling af den præmie, producenterne tidligere har opnået for at slagte dyrene.

2. Indtil 1992 byggede tilbagebetalingsordningen for clawback på Rådets forordning (EØF) nr. 1837/80 [3], der gennemførte en fælles markedsordning for fåre- og gedekød, som senere afløst af Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 [4], samt på Kommissionens forordning (EØF) nr. 1633/84 [5], som fastlagde visse gennemførelsesbestemmelser til ordningen.

Ved forordning nr. 1837/80 var Det Forenede Kongerige blevet bemyndiget til at yde producenter af fåre- og gedekød en »variabel præmie ved slagtning« for dyr beregnet til slagtning. Denne præmie kunne ydes, når de priser, der var konstateret på det repræsentative marked i Det Forenede Kongerige, lå under et »vejledende niveau« svarende til 80% af basisprisen [6].

3. Når de produkter, for hvilke der var blevet ydet præmie, blev eksporteret (hvilket kunne finde sted 21 dage efter deres første

* Originalsprog: italiensk.

1 — Dom af 10.3.1992, forenede sager C-38/90 og C-151/90, Sml. I, s. 1781.

2 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1633/84 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende variabel præmie ved slagtning af får og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2661/80 samt om betingelserne for tilbagebetaling af clawback som følge af Domstolens dom i de forenede sager C-38/90 og C-151/90 (EFT L 195, s. 10).

3 — Forordning af 27.6.1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 183, s. 1).

4 — Forordning af 25.9.1989 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 289, s. 1), senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1741/91 af 13.6.1991 (EFT L 163, s. 41).

5 — Forordning af 8.6.1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende variabel præmie ved slagtning af får og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2661/80 (EFT L 154, s. 27).

6 — Dog med forbehold af interventionsorganernes anvendelse af stotteforanstaltninger.

markedsføring), skulle eksportørerne tilbagebetale de nationale myndigheder et beløb svarende til præmien. Formålet var at udligne virkningerne af et tilskud, som ikke længere var berettiget, når produkterne blev markedsført i Fællesskabet. Navnlig pålægges det i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 Kommissionen at træffe de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at der opkræves »et beløb svarende til denne præmie« [7], når produkterne forlader Det Forenede Kongerige.

Forordning nr. 1633/84, som blev vedtaget af Kommissionen i medfør af denne bestemmelse, fastsatte beregningskriteriet såvel for slagtepræmien som for clawback. Mens slagtepræmien blev fastlagt til den gældende sats i den uge, hvor produkterne for første gang blev markedsført, eller satsen på den dag, hvor slagtningen fandt sted, blev clawback beregnet på grundlag af den gældende sats for den uge, hvori eksporten havde fundet sted [8].

4. I Lomas-dommen fastslog Domstolen som ovenfor anført, at artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1633/84 var ugyldig. I overensstemmelse med fast retspraksis fastslog Domstolen indledningsvis, at opkrævning af clawback ved eksport af produkter, for hvilke der tidligere var ydet præmie, var tilladt [9].

Domstolen fastslog dernæst, at beregningsmetoderne for clawback skulle medføre, at denne afgift udlignede præmiens virkninger, når de produkter, for hvilke der var ydet præmie, blev udført af det pågældende område, uden at denne ordning kunne medføre uberettiget tab eller vinding for producenterne, og Domstolen fastslog, at de ovenfor beskrevne beregningsmetoder var ulovlige, idet de ikke sikrede et fuldstændigt sammenfald mellem de to beløb [10].

5. Domstolen bemærkede imidlertid, at retssager om tilbagesøgning af clawback for tidsrummet før dommens afsigelse ville kunne medføre betydelige økonomiske konsekvenser og betydelige organisatoriske vanskeligheder for Det Forenede Kongerige og fandt det ligeledes under hensyntagen til retssikkerheden passende at begrænse de tidsmæssige virkninger af afgørelsen om ulovlighed. Følgelig fastslog Domstolen, at denne ulovlighed kun kunne påberåbes med tilbagevir-

7 — Artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 871/84 af 31.3.1984 (EFT L 90, s. 35). Den nævnte nye grundforordning nr. 3013/89 indeholder en næsten tilsvarende bestemmelse; i artikel 24, stk. 5, bestemmes det nemlig, at hvis der er udbetalt slagtepræmie, og produkterne derefter eksporteres, »træffer Kommissionen de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der opkræves et beløb svarende til den faktisk ydede præmie, når disse produkter forlader Storbritannien«.

8 — Artikel 3 og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1633/84.

9 — Jf. tidligere afsagt dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, og af 2.2.1988, sag 61/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 431.

10 — Den i note 1 nævnte Lomas-dom, præmis 22, og dommens dispositive bestemmelser, hvori Domstolen fastslog, at Kommissionen havde overskredet de beføjelser, den var blevet tildelt ved artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 ved at have fastsat de omtvistede beregningsmetoder.

kende kraft af de erhvervsdrivende, som før dommens afsigelse havde anlagt retssag eller indgivet en hermed ligestillet klage [11].

6. Den retlige ramme, som jeg netop har beskrevet, er i tidens løb undergået betragtelige ændringer. For det første blev Det Forenede Kongerige bemyndiget til fra markedsføringsåret 1992 at undlade at yde slagtepræmie [12].

Dernæst vedtog Kommissionen med henblik på opfyldelse af Lomas-dommen den omtalte forordning nr. 1922/92, hvorved det nye beregningssystem for clawback, som er omhandlet i denne sag, blev gennemført. Som anført i artikel 3 gælder forordningen i alle de situationer, hvor der pr. 10. marts 1992 endnu ikke var betalt clawback (situation omfattet af artikel 1) [13], eller hvor de erhvervsdrivende havde indledt søgsmål med henblik på tilbagebetaling af de beløb, som de med urette havde betalt i clawback (situation omfattet af artikel 2).

7. I medfør af artikel 1 i forordning nr. 1922/92, hvorved artikel 4 i forordning nr. 1633/84 ændres, har de erhvervsdrivende i det væsentlige to alternative muligheder, når de skal betale beløb som clawback. De kan således vælge at betale et beløb, som nøjagtigt svarer til den præmie, som producenterne har opnået (herefter »første valgmulighed«), når de samtidig på en for myndighederne tilfredsstillende måde godtgør, »hvilke præmiebeløb der faktisk er ydet«; i mangel heraf kan de vælge at betale »et beløb svarende til den gennemsnitlige størrelse af præmien for ugen for produkternes udførsel og for de tre foregående uger« (herefter »anden valgmulighed«).

8. I medfør af artikel 2 i forordning nr. 1922/92 er der derimod gennemført beregningsmetoder for de beløb, som de erhvervsdrivende i medfør af Lomas-dommen kan kræve som tilbagebetaling af den clawback, som er betalt med urette. Disse erhvervsdrivende har ligeledes mulighed for at vælge mellem to alternative beregningsmetoder, som i det væsentlige svarer til første og anden valgmulighed som omhandlet af artikel 1.

11 — Sagen udsprang af to straffesager mod eksportører af fåre- og gedekød, der var tiltalt for at have indgivet fejlagtige angivelser til de britiske myndigheder til brug for bl.a. beregningen af deres tilsvarende clawback. Domstolen fastslog, at det forhold, at bestemmelserne vedrørende beregningen, som dog udgjorde det »juridiske grundlag« for de strafbare handling, ikke fritog Det Forenede Kongerige fra forpligtelsen til at foretage en strafferetlig forfølgelse af de erhvervsdrivende, som havde tilsidesat dem.

12 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3246/91 af 7.11.1991 om bemyndigelse af Det Forende Kongerige til ikke mere at yde en variabel præmie ved slagtning af får i Storbritannien og om undtagelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1633/84 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende variabel præmie ved slagtning af får (EFT L 307, s. 16).

13 — Som netop anført blev slagtepræmien ophævet fra markedsføringsåret 1992. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at de britiske myndigheder i tidsrummet 1991-1992 — mens man netop afventede Domstolens dom i Lomas-sagen — havde ophævet opkrævningen af clawback ved eksport af produkter, for hvilke der tidligere var blevet ydet præmie; det var således nødvendigt for Kommissionen efter dommens afsigelse at vedtage beregningsmetoder for clawback med henblik på at regulere de transaktioner, som var blevet udsat.

I artikel 2 fastslås det således, at de erhvervsdrivende har ret til tilbagebetaling (»under overholdelse af de i henhold til national ret gældende frister og procedurer«) af forskellen mellem det clawback-beløb, de har betalt, og den præmie, som faktisk er ydet for de samme produkter. Imidlertid kan der på anmodning af de erhvervsdrivende selv »også foretages tilbagebetaling af forskellen mellem det clawback-beløb, der faktisk er betalt, og den gennemsnitlige størrelse af præmien for den uge, hvor produkterne er udført, og for de tre foregående uger«.

I medfør af artikel 2, stk. 2, var de erhvervsdrivende forpligtet til inden den 30. november 1992 over for myndighederne at angive den dato, fra hvilken deres krav løb, det clawback-beløb, der var betalt til den 10. marts 1992, den præmie, der faktisk var ydet (med undtagelse af de erhvervsdrivende, som havde valgt den anden mulighed), samt »fremlægge dokumentation for ovennævnte oplysninger over for de britiske myndigheder«.

9. Sagsøgerne i hovedsagen er selskaber, som eksporterer fåre- og gedekød. De har anlagt sag for at opnå tilbagebetaling af den clawback, som de havde betalt fra 1980 til sagens anlæg (6.3.1992). Senere, som præciseret under retsmødet, har de indskrænket påstanden til at angå den ikke nærmere fastlagte forskel mellem det clawback-beløb, de har betalt med urette, og det beløb, som de skulle have betalt i samme periode, såfremt de fællesskabsretlige bestemmelser blev anvendt korrekt [14].

Efter at den nævnte forordning nr. 1922/92 var trådt i kraft, bestred sagsøgerne under hovedsagen de deri fastlagte beregningsmetoder, idet de gjorde gældende, at begge de valgmuligheder, som i medfør af artikel 1 og 2 stod åbne for de erhvervsdrivende, var i strid med grundforordningen. Den første valgmulighed var efter deres opfattelse i praksis uigennemførlig, fordi de britiske myndigheder kræver en dokumentation for præmiebeløbet, som eksportøren, der ikke har modtaget beløbet, rent faktisk ikke er i stand til at fremkomme med; den anden valgmulighed var efter sagsøgernes opfattelse ulovlig, i det omfang den ikke, som anført i Lomas-dommen, sikrer, at der er fuldstændigt sammenfald mellem det præmiebeløb, som producenten har modtaget, og det clawback-beløb, som eksportøren afkræves betaling af.

10. Dette er grunden til, at den britiske retsinstans har udsat sagen og forelagt Domstolen seks præjudicielle spørgsmål.

14 — Desuden bemærkes, at sagsøgerne, mens sagen verserede for den nationale retsinstans, fik pålæg om at betale supplerende clawback-beløb, denne gang beregnet med hjemmel i den nye fællesskabsordning, hvilket de forgæves gjorde indsigelse imod; eftersom sagsøgerne, som det vil ses, bestrider denne ordnings gyldighed, har de ligeledes krævet tilbagebetaling af forskellen mellem det betalte og det skyldige beløb for så vidt angår disse opkrævninger.

Med det første og det fjerde spørgsmål anmodes Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af artikel 1 og 2 i forordning nr. 1922/92, dvs. det nye beregningssystem for clawback-beløbet, samt om beregningsmetoderne for de beløb, som skal tilbagebetales til de erhvervsdrivende, der i medfør af Lomas-dommen kan kræve en sådan tilbagebetaling.

Såfremt første og fjerde spørgsmål besvares benægtende, anmodes Domstolen om at præcisere, hvilke beviser de erhvervsdrivende er forpligtede til at forelægge for de nationale myndigheder med henblik på beregning af clawback eller af de beløb, som skal tilbagebetales (andet og femte spørgsmål).

Med det tredje spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, hvorvidt de erhvervsdrivende på baggrund af Lomas-dommen har ret til ligeledes at kræve tilbagebetaling af de beløb, de har betalt som clawback-afgift i den periode, der lå forud for sagsanlægget eller en hermed ligestillet klage.

Endelig ønskes med det sjette spørgsmål oplyst, hvorvidt der foreligger fællesskabsretlige og nationale bestemmelser, som den nationale retsinstans skal eller kan tage i betragtning ved fastlæggelsen af det beløb, som skal tilbagebetales, navnlig bestemmelser vedrørende bevisbyrde, ugrundet berigelse og forældelsesfrister for sagsanlæg, og i givet fald disses bestemmelsers rækkevidde.

11. Denne sag rejser således de samme spørgsmål som dem, hvorom Domstolen allerede har udtalt sig i Lomas-dommen.

I mit forslag til afgørelse af denne sag var udgangspunktet min overbevisning om, at kun hvis præmien svarede nøjagtigt til clawback-afgiften, ville formålet med bestemmelsen i grundforordningen være opfyldt, og jeg foreslog Domstolen at fastslå, at de dagældende beregningskriterier for clawback-afgiften var ulovlige. Domstolen, der som ovenfor anført var enig i denne opfattelse, fastslog, at artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1633/84 var ulovlig, uden at sætte spørgsmålstegn ved bestemmelserne i den grundforordning, som var grundlaget for artiklen.

12. Det bemærkes imidlertid, at retsforhandlingerne i denne sag i modsætning til Lomas-sagen finder sted på et tidspunkt, hvor ydelsen af præmien og følgelig også opkrævningen af clawback-afgift er blevet indstillet. Domstolen opfordres således til at fortolke en ordning, som — skønt den stadig gælder — skal regulere afsluttede forhold, hvad enten det drejer sig om beregning af de beløb, som endnu skyldes i forbindelse med de beregninger, som har været udsat siden Lomas-dommen, eller om beregningen af de beløb, som er betalt med urette.

Under denne sag skal der således tages stilling til beregningsmetoderne for et beløb (clawback-afgiften), som eksportøren skal betale med henblik på at udligne et andet

beløb (præmien), som tidligere er ydet opdrætteren; det er således formålet at fastlægge, hvad eksportørerne havde skullet (eller skal) betale som clawback-afgift i de tilfælde, hvor beregningen stadig er udsat, eller hvad de skal have tilbagebetalt, fordi beløbet er blevet betalt med hjemmel i en beregningsmetode, som er erklæret ulovlig.

13. Dertil kommer et andet forhold, som efter min opfattelse er af afgørende betydning: I medfør af fællesskabsordningen, såvel i den oprindelige som i den ændrede udgave, pålægges der hverken den producent, som har modtaget præmien, eller den myndighed, som har ydet præmien, nogen forpligtelse til at opbevare beviser for beløbets størrelse. Hvor usædvanligt dette end kan forekomme, følger heraf, at beviset for præmiens nøjagtige størrelse muligvis fuldt ud lovligt ikke længere foreligger på det tidspunkt, hvor clawback-afgiften betales.

Efter det således foreliggende forekommer det mig åbenbart, at — medmindre Domstolen skulle ændre praksis på området for clawback ved på ny at drage gyldigheden af hele ordningen eller af bestemmelserne i den underliggende grundforordning ind (to muligheder, som på nuværende tidspunkt ikke ville føre til konkret forskellige resultater) — svaret på den forelæggende rets første, andet, fjerde og femte spørgsmål må være tilpasset kravene til, hvad der konkret er praktisk muligt.

14. Jeg må følgelig ændre den rådgivning, jeg gav i mit tidligere forslag til afgørelse, idet man nu også må tage højde for, hvorvidt de foreslåede løsninger til regulering af tidligere begivenheder er praktisk mulige: Ingen er forpligtet til at gøre det umulige.

Med dette udgangspunkt er jeg af den opfattelse, at de to valgmuligheder, som i den nye ordning står åbne for den erhvervsdrivende, i tilstrækkelig grad respekterer grundforordningens formål, selv om denne ordning ikke fuldstændig svarer hertil; ordningen opfylder under alle omstændigheder navnlig i det væsentlige kravet om, at virkningerne af den ydede præmie skal udlignes, idet præmien mister enhver økonomisk berettigelse, når produktet eksporteres fra referenceområdet.

15. I det tilfælde, hvor eksportøren kan fremkomme med de relevante beviser, kan han således (i de tilfælde, hvor beregningerne har været udsat) betale en clawback-afgift, som nøjagtig svarer til præmien, eller (i tilfælde af krav om tilbagebetaling) opnå tilbagebetaling af den nøjagtige forskel mellem de to beløb.

I modsat fald kan han under alle omstændigheder opnå en beregning af en referenceclawback, som ligger rimeligt tæt op ad præmiebeløbet, eftersom det bygger på gennemsnittet af de gældende priser for de fire uger, som pr. definition omfatter såvel produktets første markedsføring som dets eksport.

16. Dertil kommer, at det er bemærkelsesværdigt, at sagsøgerne selv, samtidig med, at de bestrider lovligheden af den nye beregningsmetode, ikke har kunnet foreslå en anden til erstatning heraf, som rent konkret skulle være praktisk mulig med henblik på at fastlægge den nøjagtige størrelse af den præmie, som producenterne har modtaget for de produkter, for hvilke sagsøgerne er (eller har været) forpligtede til at betale clawback. Hvad angår tidligere ydede præmier er en sådan beregning i mangel af bevis simpelt hen umulig at foretage.

17. Sagsøgerne i hovedsagen er desuden fremkommet med den indvending, at den første valgmulighed i virkeligheden ikke er praktisabel, eftersom den pålægger dem en overordentlig vanskelig bevisbyrde og derfor er ulovlig i medfør af fællesskabsretten [15]; de har desuden fremført, at når henses til, at den clawback-afgift, som de havde betalt, var blevet beregnet med udgangspunkt i ulovlige kriterier, burde bevisbyrden for præmiens størrelse snarere påhvile den myndighed, som havde ydet den.

Uanset den mulige rigtighed af disse argumenter skal jeg indskrænke mig til at anføre, at der i lyset af de ovenfor anførte betragtninger er risiko for, at enhver diskussion om en bevisbyrde for en dokumentation, som i de fleste tilfælde fuldt ud lovligt ikke længere foreligger, viser sig efter omstændighederne at være meningsløs [16].

18. Den af sagsøgerne påberåbte retspraksis, hvori Domstolen har udstukket de grænser, som i medfør af fællesskabsretten gælder ved anvendelsen af nationale bestemmelser vedrørende bevisbyrde [17], kan på grund af den pågældende ordnings særegne karakter efter min opfattelse heller ikke finde anvendelse i det specielle tilfælde vedrørende præmiestørrelsen.

For det første må det ikke glemmes, at forordning nr. 1922/92 i sig selv indeholder en særlig bestemmelse angående bevis for den ydede præmie, idet det udtrykkeligt fastslås, at de eksportører, som har til hensigt at vælge den første beregningsmulighed, over for de britiske myndigheder på »tilfredsstillende måde« skal godtgøre størrelsen af den ydede præmie.

19. For det andet skal den mulighed, som den erhvervsdrivende har for præcist at angive præmiens størrelse og således opnå, at clawback-afgiften svarer nøjagtigt hertil, under alle omstændigheder betragtes som

15 — Dom af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595.

16 — Da ordningen ikke længere gælder, vil betragtninger om bevisformer vedrørende fremtiden ligeledes være overflødige.

17 — Jf. f.eks. dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633.

blot værende en af de to alternative muligheder, som står åbne for den erhvervsdrivende, og som han kan udnytte, hvis han kan fremlægge de nødvendige beviser. Når dette ikke er muligt, skal den erhvervsdrivende under alle omstændigheder betale en passende clawback-afgift, i påkommende tilfælde under alle omstændigheder med mulighed for med hjemmel i de beregningskriterier, som er fastlagt som anden valgmulighed, at opnå tilbagebetaling af beløb, som er betalt med urette.

I det første tilfælde er det åbenbart, at de britiske myndigheder — som et udstrakt udslag af samarbejdsånd — anerkender bevisværdien af de dokumenter, som de erhvervsdrivende kan fremlægge, og som gør det muligt præcist at fastlægge den ydede præmies nøjagtige størrelse.

20. Herefter må det første og det fjerde spørgsmål besvares således, at den nye ordning ikke er ugyldig, da den — endog i de tilfælde, hvor det er umuligt at bevise den ydede præmies nøjagtige størrelse — gør det muligt at fastlægge clawback-afgiften, således at den ligger rimeligt tæt op ad det anslåede beløb, og at ordningen således må antages at opfylde den funktion, med henblik på hvilken den blev indført; det andet og det femte spørgsmål må imidlertid besvares således, at det i medfør af den omhandlede ordning tilkommer de nationale myndigheder at vurdere, om de eventuelle beviser, som eksportøren har fremlagt, gør det muligt præcist at fastlægge størrelsen af den faktisk ydede præmie.

21. Nogle få bemærkninger vil være tilstrækkelige til at besvare det tredje spørgsmål, hvorved Domstolen som nævnt anmodes om at præcisere rækkevidden af begrænsningen af de tidsmæssige virkninger af Lomas-dommen, således at den periode, for hvilken de erhvervsdrivende, som har fremsat deres krav før den 10. marts 1992, har ret til tilbagebetaling af den clawback, som er betalt med urette, kan fastlægges præcist.

Ifølge fast retspraksis kan Domstolen af retssikkerhedsmæssige hensyn, når der foreligger særlige omstændigheder, begrænse de af Domstolen afsagte præjudicielle dommes tilbagevirkende kraft, som jo er hovedreglen. For imidlertid at undgå, at også de borgere, der i tide har anlagt sag ved de nationale domstole, unddrages retsbeskyttelse i tilfælde, hvor institutionerne tilsidesætter fællesskabsretten, kan Domstolen træffe afgørelse om, at dommen har tilbagevirkende kraft i hvert fald for så vidt angår disse retsundergivne [18].

22. I forbindelse med, at Domstolen har fastslået dette princip, har den aldrig udstukket yderligere begrænsninger for de ovenfor nævnte retsundergivnes sagsanlæg, og Domstolen har navnlig ikke afgrænset den periode, som af de retsundergivne kan gøres gældende som omfattet af Domstolens afgørelse om ugyldighed.

18 — Jf. dom af 26.4.1994, sag C-228/92, Roquette Frères, Sml. I, s. 1445.

Man kan heraf slutte, at når Domstolen ikke udtrykkeligt har truffet anden afgørelse herom, og der ikke foreligger eventuelle nationale forældelsesbestemmelser for sagsanlæg (som dog skal anvendes med de begrænsninger, som fremgår af punkt 24 ff.), kan de erhvervsdrivende, som før afsigelsen af Lomas-dommen havde anlagt retssag eller indgivet en hermed ligestillet klage for at opnå tilbagebetaling af den clawback-afgift, som var betalt med urette, under den af dem anlagte retssag gøre gældende, at de omhandlede bestemmelser i artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1633/84 har været ugyldige fra ikrafttrædelsestidspunktet.

23. Jeg skal herefter besvare det sjette og sidste spørgsmål, hvorved den nationale dommer som anført ønsker klarlagt, hvilke bestemmelser som finder anvendelse, når det clawback-beløb, som sagsøgerne gør gældende at have betalt med urette, skal fastlægges.

Navnlig anmodes Domstolen om dels at præcisere, om og hvorvidt der i dette tilfælde foreligger anvendelige, materielle fællesskabsretlige bestemmelser, og dels, om den forelæggende ret skal — eller kan — tage hensyn til følgende faktorer, som er relevante i medfør af national ret: a) det almindelige princip, hvorefter bevisbyrden for betaling med urette påhviler sagsøgeren; b) den omstændighed, at betaling er sket på grundlag af en fejlagtig retsanvendelse og ikke har givet anledning til protest; c) det forhold, at tilbagesøgning af beløb, som er betalt med urette, ikke må medføre ugrundet berigelse af sagsøgeren; d) gældende bestemmelser om forældelsesfrister for sagsanlæg.

24. Hertil bemærkes indledningsvis, at ifølge fast retspraksis skal de nationale myndigheder, når der ikke foreligger fællesskabsbestemmelser herom, sikre tilbagebetaling af de beløb, som med urette er opkrævet i medfør af fællesskabsbestemmelser, som er erklæret ugyldige, samt i overensstemmelse med gældende national ret afgøre alle spørgsmål, som opstår i forbindelse hermed. Anvendelsen af national ret er imidlertid underlagt begrænsninger: De processuelle krav må ikke i praksis gøre det umuligt at udøve de rettigheder, der tillægges af Fællesskabets retsorden, og bestemmelserne må heller ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret [19].

Hvad angår det foreliggende tilfælde indeholder forordning nr. 1922/92 bestemmelser, hvis anvendelse den nationale ret ikke kan tilsidesætte, nemlig den bestemmelse, som fastlægger, hvem der kan anlægge retssag om

19 — Dom af 12.6.1980, sag 130/79, Express Dairy Foods, Sml. s. 1887, præmis 12 og 14, samt den i note 18 nævnte nyere dom Roquette Frères, præmis 18. Jf. for så vidt angår bevisbyrdespørgsmålet den i note 15 nævnte dom San Giorgio, præmis 14 (det bemærkes, at det her omhandlede spørgsmål vedrører bevis for den betaling, som er foretaget med urette, og ikke som ovenfor i punkt 14 og 15 spørgsmålet om bevis særligt for præmiens størrelse); jf. vedrørende ugrundet berigelse ligeledes dom af 10.7.1980, sag 811/79, Ariete, Sml. s. 2545, præmis 13; jf. vedrørende præklusionsfrister dom af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, præmis 16.

tilbagesøgning (dvs. de erhvervsdrivende, som har indledt de rette retsmidler før den 10. marts 1992), og de bestemmelser, hvorved det fastlægges, hvad der kan tilbagebetales, og hvilke oplysninger, som skal fremlægges inden den 30. november 1992, for at beløbets størrelse kan fastlægges (artikel 2, stk. 1 og 2).

25. Hvad derimod angår de punkter, som ikke er afklaret med forordningen, henviser den nævnte artikel 2 udtrykkeligt til de i henhold til national ret gældende frister og procedurer.

Ikke blot Domstolens praksis, men tillige forordningens ordlyd, overlader det til national ret, som naturligvis skal respektere de ovenfor angivne begrænsninger, at fastsætte bestemmelser om sagsforløbet for de nationale domstole, navnlig hvad angår bevisbyrdespørgsmålet, spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger ugrundet berigelse, og præklusionsfrister vedrørende selve sagsanlægget.

26. I forbindelse hermed må man i øvrigt bestemt tilsidesætte det af Kommissionen og Det Forenede Kongerige fremførte argument, hvorefter den treårige forældelsesfrist, som fremgår af artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 [20] af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter skulle anvendes analogt i stedet for de relevante bestemmelser i national ret.

Når henses til det udtrykkelige forbehold i forordningen kan jeg nemlig ikke indse, hvorfor det skulle være nødvendigt at foretage en analogifortolkning af en forordning, der er vedtaget med henblik på at regulere tilsvarende, men ikke identiske forhold, når anvendelsen af national ret på den anden side inden for de grænser, der er udstukket af Domstolens praksis, kan sikre en tilstrækkelig beskyttelse af de rettigheder, som er tillagt borgeren i fællesskabsretten.

27. Det forholder sig derimod anderledes, hvad angår det under b) nævnte forhold, dvs. muligheden for at tage hensyn til et nationalt retsprincip, hvorefter de erhvervsdrivende, som ikke over for de nationale myndigheder har protesteret mod betalingen, udelukkes fra at kunne anlægge retssag.

Hertil bemærkes som ovenfor anført, at det i forordning nr. 1922/92 udtrykkeligt angives, hvem der kan fremsætte krav om tilbagebetaling, uden at dette er underlagt andre betingelser med hensyn til hvilken adfærd, der blev udvist ved betalingen. Det omtalte princip finder således med al ønskelig tydelighed ikke anvendelse i dette tilfælde.

20 — EFT L 175, s. 1.

28. I lyset af det ovenfor anførte foreslår jeg således Domstolen at besvare de spørgsmål, som High Court of Justice, Queen's Bench Division, har forelagt således:

»1) Gennemgangen af artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1633/84 af 8. juni 1984, som ændret ved artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1922/92 af 13. juli 1992, og af artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1922/92 intet frembragt, der kan rejse tvivl om disse bestemmelsers gyldighed.

2) Artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1633/84 af 8. juni 1984, som ændret ved artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1922/92 af 13. juli 1992, og artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1922/92 skal fortolkes således, at de nationale myndigheder i overensstemmelse med national praksis og regulering på området skal fastslå, hvorvidt de af de erhvervsdrivende fremlagte beviser på tilfredsstillende måde godtgør, hvilket præmiebeløb, der faktisk er ydet.

3) Præmis 30 i Domstolens dom af 10. marts 1992 i de forenede sager C-38/90 og C-151/90, Lomas m.fl., skal fortolkes således, at med forbehold af gældende nationale bestemmelser vedrørende forældelsesfrister for sagsanlæg kan de erhvervsdrivende eller deres retssuccessorer, som inden den 10. marts 1992 har anlagt retssag eller indgivet en efter gældende national lovgivning hermed ligestillet klage, påberåbe sig, at artikel 4, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1633/84 af 8. juni 1984, i den oprindelige udgave, har været ugyldig fra bestemmelsens ikrafttræden.

4) Hvad angår de punkter, som ikke er afklaret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1922/92 af 13. juli 1992, skal de nationale myndigheder, herunder navnlig de nationale retsinstanser, når der ikke foreligger fællesskabsbestemmelser, sikre tilbagebetaling af de beløb, som med urette er opkrævet i medfør af de bestemmelser, der er anført i artikel 4, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1633/84 af 8. juni 1984, og som Domstolen har kendt ugyldige, samt anvende gældende national ret til løsning af spørgsmål vedrørende bevisbyrden, ugrundet berigelse og forældelsesfrister for sagsanlæg. National ret skal imidlertid anvendes således, at bestemmelserne ikke er mindre gunstige for sådanne søgsmål end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og således at bestemmelserne ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som tillægges borgerne af Fællesskabets retsorden.«