5. Der foreligger ikke støtte i den i EØF-traktatens artikel 92 angivne forstand, hvis en medlemsstats myndigheder har pligt til at godtgøre de afgiftspligtige, som i henhold til national ret fremsætter krav herom, de afgifter eller byrder, som de ikke har været pligtige at erlægge, fordi de pågældende afgifter eller byrder var uforenelige med fællesskabsretten.

I sag 61/79

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Tribunale civile e penale di Milano for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

og

DENKAVIT ITALIANA SRL,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 13, stk. 2, og 92, i forbindelse med spørgsmålet om tilbagebetaling af beløb opkrævet i form af afgifter med tilsvarende virkning som told,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og de af parterne fremsatte argumenter under skriftvekslingen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Ved afgørelse af 3. oktober 1978 pålagde præsidenten ved Tribunale di Milano finansministeriet at betale selskabet Denkavit italiana Srl. et beløb på 2 783 140 LIT, som selskabet tidligere havde betalt i afgifter for sundhedskontrol ved import af mælk og afledte produkter. Afgiften antoges at være en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt ved EØF-traktatens artikel 12 og artikel 22 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

2. Finansministeriet appelerede pålægget til Tribunale di Milano og gjorde herved nærmere gældende, at en krænkelse af forbudet mod at opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told ikke efter fællesskabsordningen uden videre medfører pligt til at tilbagebetale de opkrævede beløb, således at tilbagebetalingskravet måtte afvises i det foreliggende tilfælde.

3. Da Tribunale di Milano fandt, at tvisten rejste spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, har retten ved kendelse af 1. marts 1979 anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse følgende spørgsmål:

»A) Er tilbagebetaling af beløb, der blev opkrævet som grænseafgifter (i det foreliggende tilfælde som gebyrer for sundhedskontrol), inden de af fællesskabsinstitutionerne var blevet kvalificeret som afgifter med tilsvarende virkning som told, forenelig med fællesskabsretten, især med EØF-traktatens artikler 13, stk. 2, og 92, når de pågældende afgifter allerede dengang blev overvæltet på køberne af de indførte produkter?

B) Forbyder fællesskabsretten, især EØF-traktatens artikler 13, stk. 2, og 92, at private på grundlag af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told og reglen om disses ophævelse får et krav på tilbagebetaling af beløb, som de uden retlig forpligtelse har betalt til staten, og som denne ulovligt har opkrævet som afgifter med tilsvarende virkning som told, endog efter at disse afgifter var blevet afskaffet ved fællesskabsretten, men inden de af Fællesskabets institutioner var blevet kvalificeret som afgifter med tilsvarende virkning som told?«

4. Forelæggelseskendelsen er indgået til Domstolen den 13. april 1979. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg: sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgte) repræsenteret af advokaterne Giovanni Maria Ubertazzi og Fausto Capelli, Milano, den italienske regering repræsenteret af ambassadør Adolfo Maresca, bistået af avvocato dello Stato Arturo Marzano, den danske regering repræsenteret af Per Lachmann, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber repræsenteret af Sergio Fabro, medlem af den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

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

II — Skriftlige indlæg indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra den italienske regering

Efter at have mindet om, at spørgsmålene i forelæggelseskendelsen er blevet stillet med parternes samtykke, har Den italienske Republiks regering henvist til sine indlæg i sag 66/79 vedrørende et præjudicielt spørgsmål stillet af Italiens Corte de cassazione ved dom af 11. januar 1979. I det væsentlige er de pågældende indlæg blevet sammenfattet som følger i sagsfremstillingen i de forenede sager 66, 127 og 128/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato* mod *Salumi, Vasanelli og Ultrocchi.*

Spørgsmålene i sagerne 66, 127 og 128/79 vedrører ligesom dem, der er stillet i sag 61/79, i det væsentlige — selv om de ikke tager sigte på de samme bestemmelser i traktaten: artikel 177 i sagerne 66, 127 og 128/79, og artiklerne 13 og 92 i sag 61/79 — det samme problem, nemlig om en fællesskabsretlig bestemmelse skal anvendes på omstændigheder, der ligger forud for en dom fra Domstolen, under iagttagelse af Domstolens fortolkning.

Det principielle spørgsmål i de to grupper sager er allerede blevet omtalt i forbindelse med sag 33/76 (*Rewe,* Sml., s. 1989), i det mindste hvad angår pligten til at tilbagebetale de ulovligt opkrævede beløb. Domstolens dom af 16. december 1976 i *Rewe*-sagen skulle imidlertid ikke udtale sig om det spørgsmål, der udtrykkeligt er forelagt i nærværende sag.

— Vedrørende den tidsmæssige virkning af en fortolkende dom

Den italienske regering har henvist til og kritiseret de opfattelser, der blev gjort gældende i sag 33/76, og fremhæver navnlig, at den løsning, den havde foreslået, fremgik af dommen af 8. april 1976 i sag 43/75 (*Defrenne,* Sml., s. 455). I den pågældende dom antog Domstolen, at EØF-traktatens artikel 119 har direkte virkning men begrænsede dennes tidsmæssige virkning til tiden efter dommens afsigelse bortset fra tilfælde, hvor arbejdstagere havde anlagt sag eller rejst en tilsvarende administrativ klage.

Den italienske regering finder, at det kriterium, som blev lagt til grund i *Defrenne*-sagen, også må være afgørende i sager som den foreliggende. Ganske vist var det udelukkende hensigtsmæssighedsbetragtninger, der var afgørende for begrænsningen af artikel 119's direkte virkning. Men antagelsen af et krav på tilbagebetaling af beløb erlagt på et tidspunkt, hvor det ikke var fastslået, at der var tale om afgifter med tilsvarende virkning som told, men hvor det tværtimod var almindeligt antaget, at de ikke havde denne karakter, er uforenelig ikke blot med målsætningerne for EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, men også med målsætningerne i den afledte fællesskabsret som følge af den yderligere påvirkning, som bliver resultatet i samhandelen inden for Fællesskabet.

Den italienske regering har gennemgået navnlig generaladvokatens opfattelse i sag 33/76 (*Rewe*, Sml., s. 2005), hvorefter omstændighederne i den pågældende sag ikke kunne sammenlignes med *Defrenne*-sagens, og er af den opfattelse, at det — i betragtning af forskelsbehandling som følge af de forskellige nationale regler om frister for fortabelse af rettigheder og forældelse — stadig må afklares, om der ikke, navnlig i betragtning af traktatens bestemmelser i artikel 6, stk. 2, bør tillægges den økonomiske byrde, som bliver følgen af pligten til tilbagebetaling, samme betydning som den, der i *Defrenne*-sagen, blev tillagt de skadelige virkninger af en fuldstændig tilbagevirkning.

Opgaven er således at undersøge, om de erhvervsdrivende som følge af en dom fra Domstolen, der tilsidesætter en indtil da almindeligt antaget fortolkning, får en ikke tidligere bestående ret til ikke at betale visse afgifter og gebyrer. I samme forbindelse må det afgøres, om medlemsstaterne under samme omstændigheder får ret til at opkræve de beløb, som de tidligere ikke mente at have ret til, når en dom fra Domstolen viser, at der i virkeligheden var pligt til at erlægge de pågældende beløb.

Hvad angår den første mulighed kunne man tro, at en løsning let kunne findes, dersom man henholder sig til de bestemmelser i den enkelte nationale retsorden, der regulerer »condictio indebiti«. En sådan henvisning til national ret fører imidlertid til forskellige løsninger, idet muligheden for tilbagebetaling endda kan være totalt udelukket i henhold til national lovgivning, (jf. dommen af 26. 6. 1979 i sag 177/78, *Pigs and Bacon Commission* mod *McCarren, Ltd.* endnu ikke offentliggjort).

Spørgsmålet må derfor søges løst på grundlag af fællesskabsretten. Tilbagebetaling af beløb opkrævet i form af afgifter, der anses for at have tilsvarende virkning som told, kan kun antages efter en dom fra Domstolen, som har fastslået, at den opkrævede afgift havde tilsvarende virkning som told, eller muligvis efter, at Kommissionen har udstedt direktiver, jf. EØF-traktatens artikel 13, stk. 3. Til støtte for denne opfattelse gør den italienske regering gældende, at rækkevidden af begrebet afgift med tilsvarende virkning ikke er blevet defineret i traktaten. I henhold til traktatens artikel 13, stk. 2, skulle medlemsstaterne gradvis have afskaffet afgifter med tilsvarende virkning som told i løbet af overgangsperioden og i et tempo fastsat af Kommissionen dels ved direktiver, hvis indhold skulle følge af reglerne i artikel 14, stk. 2 og 3, dels ved direktiver vedtaget af Rådet i henhold til artikel 14,

stk. 2. Det er imidlertid ubestrideligt, at Kommissionen i begyndelsen i de konkrete tilfælde definerede afgifter med tilsvarende virkning på grundlag af en analytisk undersøgelse af oplysninger givet af de forskellige medlemsstater i besvarelse af et spørgeskema, ligesom Kommissionen også foretog selvstændige undersøgelser; dette arbejde er ikke afsluttet for de seks gamle medlemsstaters vedkommende, skønt overgangsperioden er udløbet for flere år siden, og arbejdet er næppe blevet påbegyndt med hensyn til de nye medlemsstaters afgifter.

Med hensyn til den fælles landbrugspolitik bestemte forordningerne direkte, at opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning er uforenelig med anvendelsen af importafgifts-ordningen, endog før Kommissionen — den 15. oktober 1963 — udstedte det første direktiv om afgifter med tilsvarende virkning, men uden at give oplysninger eller præciseringer, der kunne gøre det muligt at afgrænse dem.

Den italienske regering har lagt vægt på den tøvende holdning i Kommissionens tjenestegrene og på, at det var nødvendigt, at Domstolen ved en konstant udvikling i retspraksis nøje fastlagde, hvilke betingelser der skulle være opfyldt for at kunne antage, at et gebyr eller en afgift opkrævet ved import havde tilsvarende virkning som told. Man kan under disse omstændigheder ikke på medlemsstaterne overvælte ansvaret for opretholdelsen af afgifter med tilsvarende virkning indtil den fortolkende dom. Men hvis man gør det, må det antages, at den enkelte toldembedsmand ganske selvstændigt måtte tage ansvaret for følgerne af den direkte virkning af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning, endog før Kommissionen havde udstedt egnede direktiver, og før Domstolens fortolkende dom forelå.

Den italienske regering har også hævdet, at der er forskel på den situation, at private har ret til ikke at betale en afgift med tilsvarende virkning, der er forbudt i henhold til en fællesskabsbestemmelse med direkte virkning, og den situation, at staten har en pligt til tilbagebetaling, der ikke følger af bestemmelsen med direkte virkning men derimod af, at der er konstateret »traktatbrud«. Regeringen hævder, at begrebet om traktatbrud i Fællesskabets retsorden som følge af Fællesskabernes institutionelle målsætninger har en anden betydning end den, der tillægges begrebet i national ret. Den skyldige stat fik fra fællesskabsinstitutionerne ikke pålæg om at inddrive den støtte og de restitutioner ved eksport, der blev tildelt under tilsidesættelse af fællesskabsretten.

Regeringen har ligeledes henvist til Kommissionens informationsnote nr. 75425312 af 30. maj 1975, der blev udsendt efter dommen af 12. november 1974 i sag 34/74 *(Roquette*, Sml., s. 1217) vedrørende fortolkningen af artikel 4a, stk. 2, i Rådets forordning nr. 974/71. I noten gav Kommissionen udtryk for den opfattelse, at medlemsstaterne som følge af sagens særlige omstændigheder ikke havde pligt til at kræve tilbagebetaling af de beløb, som ikke skulle have været udbetalt i betragtning af Domstolens fortolkning af den pågældende artikel. Det følger logisk heraf, at et andet kriterium ikke kan anvendes i et sagsforhold, der udviser samme retlige problemstilling, og som

har forbindelse med en bestemmelse af lignende karakter: resultatet er det samme, uanset om visse beløb skal inddrives eller tilbagebetales af de nationale myndigheder. Tilbagebetalingspligten bør derfor ikke nødvendigvis anses for en følge af den uberettigede opkrævning.

Den italienske regering har fremhævet, at den foreslåede løsning er inspireret af dommen i sag 43/75 *(Defrenne*, nævnt ovenfor), hvori Domstolen udtrykkeligt — uanset om det skyldtes ganske særlige omstændigheder — sondrede mellem fastslåelsen af traktatbruddet og pligten til med tilbagevirkning at fjerne de skadelige følger, som traktatbruddet medførte. De grunde, der var afgørende for Domstolen, da den gik ud over den rent konstaterende virkning af de afsagte domme, nemlig de økonomiske følger, medlemsstaternes handlemåde, Kommissionens manglende initiativ og den forkerte vurdering af virkningen af de gældende fællesskabsbestemmelser, gælder også for området med afgifter med tilsvarende virkning som told og i almindelighed de tilfælde, hvor et beløb er opkrævet på grundlag af en fejlagtig fortolkning af fællesskabslovgivningen. De økonomiske virkninger følger af en samtidig tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet i årevis uden indsigelse og i den overbevisning, at de skulle betales; skaden har forskelligt omfang og fører til forskelsbehandling, når henses til de præklusions- eller forældelsesfrister, der gælder i den enkelte nationale lovgivning. Medlemsstaternes handlemåde og Kommissionens manglende initiativ var ligeledes afgørende, eftersom betaling og opkrævning af de pågældende beløb skete i den fælles og åbenbare overbevisning, at der ikke skete en krænkelse af fællesskabsbestemmelserne. Denne argumentation er særlig relevant med hensyn til afgiftsordningen for sundhedskontrol som følge af ordningens indviklede karakter. Først i 1970 — da fællesskabsbestemmelserne om en fælles markedsordning for de forskellige produkter, der var underkastet sundhedskontrol, allerede havde været i kraft i flere år — tog Kommissionen initiativer over for kun to medlemsstater, initiativer, der ikke førte til noget konkret i ca. 7 år, og som først blev genoptaget efter de forskellige af Domstolen afsagte domme.

— Vedrørende overvæltningen af den omtvistede afgift

Den italienske regering har herefter fremhævet, at tilbagebetaling af beløb enten til De europæiske Fællesskaber eller til medlemsstaterne som følge af en fejlagtig fortolkning af fællesskabsbestemmelserne, fører til en faktisk berigelse af de pågældende erhvervsdrivende, eller nærmere bestemt til en højere og uforudset fortjenstmargen, for de erhvervsdrivende indregnede naturligvis det tilsvarende beløb i deres produktionsomkostninger.

En »restitutio in integrum« der måtte vise sig mere skadelig end det tab, som skulle erstattes, er ligeledes udelukket, når henses til Fællesskabets konkurrenceregler.

Tilbagebetalingen bliver i virkeligheden en støtte til de indenlandske erhvervsdrivende, der på deres kunder overvæltede den byrde, som uberettiget blev pålagt

dem, og medfører et yderligere tab for eksportørerne i de andre medlemsstater, der allerede har lidt et faktisk tab ved, at de måtte reducere deres eksport. Ifølge den italienske regering afføder en tilbagevirkende afskaffelse af en forskelsbehandling, der allerede uopretteligt har øvet indflydelse på handelsforbindelserne, idet de er blevet underkastet en anden ordning end forudset af fællesskabslovgiveren, en virkning, som går imod de målsætninger, der søges fremmet ved fællesskabsbestemmelserne, nemlig de frie varebevægelser på fællesskabsområdet og en ordning med fri konkurrence mellem de interesserede erhvervsdrivende. Det må således antages, at grundsætningen »cessante ratione legis, cessat et ipsa lex« (når de bærende tanker med en lov ophører med at have gyldighed, ophører også loven med at gælde) er relevant, og at fællesskabsbestemmelserne ikke må anvendes i strid med de af dem forfulgte målsætninger.

Hvad angår den tilsvarende men omvendte mulighed, at den fejlagtige fortolkning af fællesskabsbestemmelserne ikke har ført til opkrævning af afgifter, som burde være erlagt, er det ifølge den italienske regering ganske bestemt sværere at antage, at de argumenter, den har fremført med hensyn til den første mulighed, er på deres plads. Der er en fundamental forskel i og med, at opkrævning af skyldige afgifter, der dog aldrig som følge af en fejl er blevet beregnet og opkrævet, er i overensstemmelse med funktionen af og formålene med den fejlagtigt fortolkede lovgivning, og fordi forvaltningens vildfarelse netop er den sædvanlige og nødvendige betingelse for et krav om efterbetaling. Det kan imidlertid ikke på forhånd udelukkes, at grundsætningen »cessante ratione legis, cessat et ipsa lex« også skal lægges til grund, når opgaven er, efter flere års forløb og muligvis til uoprettelig skade for de pågældende, at kræve efterbetaling af den told, som burde have været opkrævet. Argumenter i denne retning kan udledes af den nævnte note fra Kommissionen og af bestemmelserne i visse forslag til forordning, der allerede er fremsat af Kommissionen med henblik herpå. Den fælles overbevisning hos de erhvervsdrivende og toldmyndighederne kan der også tages hensyn til, eftersom det i dette tilfælde udelukkende er de byrder, som antages at skyldes ifølge den fejlagtige fortolkning, der er blevet lagt til grund af de pågældende erhvervsdrivende for at overvælte de tilsvarende omkostninger på tredjemand og for at fastsætte deres priser.

Ifølge den italienske regering kan grundsætningen om beskyttelsen af den berettigede forventning imidlertid ikke anføres til støtte for den nævnte løsning, fordi

1) medlemsstaterne ikke påtager sig nogen videregående eller anden pligt til korrekt fortolkning end den, der påhviler ethvert andet retssubjekt,

2) der ikke ses at kunne antages nogen retlig sanktioneret pligt for den interesserede erhvervsdrivende til at rette sig efter en muligvis ukorrekt fortolkning og

3) grundsætningen om beskyttelsen af den berettigede forventning ikke kan påberåbes med hensyn til anvendelsen af bestemmelser, som for medlemsstater og private har samme bindende virkning.

Den italienske regerings konklusion er, at Domstolen bør kende følgende for ret. Pligten til henholdsvis at tilbagebetale og inddrive visse beløb er ikke nødvendigvis

kongruent med retten til ikke at betale dem og til pligten til at opkræve dem. Den korrekte tilbagevirkende anvendelse af fællesskabsbestemmelserne — når en almindeligt udbredt fejlagtig fortolkning, der er fælles for begge parter i toldsagen, foreløbig har ført til unødvendig betaling eller til manglende opkrævning af skyldige beløb — kan først kræves fra de tidspunkter, da der er fremkommet dels en autoritativ fortolkning af fællesskabsbestemmelserne, dels en autoritativ fastlæggelse af indholdet i konflikten mellem de pågældende bestemmelser og bestemmelserne i national ret.

B — Indlæg fra den danske regering

Den danske regering har henledt opmærksomheden på forbindelsen mellem nærværende sag og sag 68/79 *(Just)*, der ligeledes verserer for Domstolen. I den nævnte sag er spørgsmålet, om fællesskabsretten indeholder regler af betydning for spørgsmålet om tilbagebetaling af afgifter erlagt i strid med EØF-traktatens artikel 95, og om det har nogen betydning, at forhandleren kan dokumentere at have lidt et tab. Den danske regering anfører, at spørgsmålet må ses på baggrund af, at dansk ret ikke indeholder særlige procesfrister for tilbagebetaling, men derimod en regel, hvorefter tilbagebetaling kun finder sted til personer, der har lidt et tab.

Ifølge den danske regering tilsiger fællesskabsretten, at der ved afgifter opkrævet i strid med fællesskabsretten i princippet består en adgang til at kræve tilbagebetaling. Den nærmere regulering heraf, navnlig hvad angår tilbagebetaling til personer, der ikke har lidt tab som følge af en fuldstændig overvæltning, henhører imidlertid under national ret.

C — Indlæg fra sagsøgte

a) Indledende bemærkninger

Sagsøgte (Denkavit) har i første række anført, at de italienske myndigheders opfattelse allerede blev hævdet i sag 33/76 *(Rewe)*, som førte til Domstolens dom af 16. december 1976 (Sml., s. 1989). Opfattelsen blev underkendt i generaladvokatens forslag til afgørelse og stiltiende forkastet af Domstolen. De faktiske omstændigheder i sag 33/76 var for øvrigt anderledes end i nærværende sag, fordi søgsmålet om tilbagebetaling af det ikke-skyldige beløb i *Rewe*-sagen var reguleret i national ret (tysk ret), hvilket ikke er tilfældet i denne sag, hvor de italienske retsregler finder anvendelse på dette spørgsmål.

Sagsøgte har ligeledes anført, dels at der i nærværende sag ikke er tvist om, at afgiften er en afgift med tilsvarende virkning som told, dels at EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, og bestemmelserne i landbrugsforordningerne om afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning ved import fra fællesskabslande er regler, som senest efter overgangsperiodens udløb har fået direkte virkning.

b) Bemærkninger vedrørende realiteten

Ifølge sagsøgte kan der anføres to væsentlige punkter for at kritisere den italienske regerings argumentation og det

svar, den ønsker at give på de forelagte spørgsmål. For det første er der tale om et forsøg på at undergrave den direkte virkning af traktatens artikel 13, for det andet er fortolkningen af retsvirkningen af artikel 92 om støtte fejlagtig.

1. Vedrørende de mulige grænser for den direkte virkning af traktatens artikel 13

Den italienske regerings synspunkt vil føre til at begrænse den direkte virkning, dels af artikel 13, stk. 2, om afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning under overgangsperioden, dels de tilsvarende bestemmelser i landbrugsordningerne. Den fremførte opfattelse må med bestemthed afvises af følgende grunde:

1. Domstolens fortolkende domme om den direkte virkning af Fællesskabets bestemmelser om afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning, navnlig Domstolens dom af 14. december 1972 i sag 29/72, *(Marimex,* Sml. 1972, s. 343; org. ref. Recueil, s. 1309), fastslår stedse, at disse bestemmelser havde direkte virkning fra det tidspunkt, der var fastsat for afskaffelsen af afgifter med tilsvarende virkning, hvilket endog gælder, når den omtvistede økonomiske byrde endnu ikke er erklæret for ulovlig ved en dom fra Domstolen i henhold til traktatens artikel 169, eller ved et direktiv fra Kommissionen udstedt på grundlag af traktatens artikel 13, stk. 2.

2. I dommen af 5. februar 1963 i sag 26/62, *(Van Gend en Loos,* Sml. 1954-1964, s. 375) udtalte Domstolen udtrykkeligt, at den omstændighed, at EØF-traktatens artikel 169 og 170 giver Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at anlægge sag ved Domstolen mod en stat, som ikke har opfyldt sine forpligtelser, ikke fratager private retten til i givet fald at gøre disse forpligtelser gældende for den nationale ret.

3. I *Rewe*-dommen (allerede nævnt) udtalte Domstolen med hensyn til traktatens artikel 13, stk. 2, at det i medfør af det i traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde er de nationale retter, der skal sikre den retsbeskyttelse, som for de retsundergivne følger af den direkte virkning af fællesskabsrettens bestemmelser. Domstolen vil således gøre det muligt for den nationale ret at anvende traktatens artikel 13, stk. 2, endog før fællesskabsinstitutionerne muligvis har grebet ind.

Selv om det fremgår af Domstolens ovenfor nævnte retspraksis, at de retsundergivne i henhold til traktatregler med direkte virkning — i nærværende sag traktatens artikel 13, stk. 2, — har rettigheder, som de nationale retter skal beskytte, må indholdet af rettighederne imidlertid afklares. Det må herved spørges, om den — ikke bestridte — omstændighed, at private med restvirkning kan modsætte sig ethvert forsøg på at afkræve dem afgifter med tilsvarende virkning som told, nødvendigvis for de private må medføre en individuel ret til at få de ulovligt opkrævede beløb tilbagebetalt.

I så henseende opstillede Domstolen i dom 33/76 *(Rewe,* allerede nævnt) to grænser for medlemsstaternes principielle beføjelse til i mangel af fællesskabsbestemmelser på dette område at give for-

skrifter for, hvorledes det nærmere skal forholdes med tilbagebetaling af afgifter med tilsvarende virkning, som er opkrævet ulovligt.

For det første må den nationale lovgivnings regler om tilbagebetaling ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilbagebetaling af de beløb, som staten ulovligt har opkrævet under tilsidesættelse af den interne lovgivning. Den italienske retsorden — hvorefter det er den almindelige civilretlige regel om tilbagebetaling af uretmæssigt oppebårene beløb, der skal finde anvendelse, endog når staten søges om tilbagebetaling af skattebeløb pålagt uden hjemmel — kan således ikke afslå at tilbagebetale de afgifter med tilsvarende virkning, der i forhold til fællesskabsretten er opkrævet ulovligt.

For det andet må forskrifterne og fristerne i praksis ikke gøre det praktisk umuligt at udøve de rettigheder, som de nationale retter har pligt til at bskytte. Det fremgår af et ræsonnement på grundlag af reglen om at slutte fra det mindre til det mere (»de minori ad majus«) ud fra dom 33/76 *(Rewe)*, at enhver løsning, som fuldstændig udelukker udøvelsen af de pågældende rettigheder, strider mod EØF-traktatens artikel 13. Den opfattelse, Kommissionen forfægtede i sag 33/76 — hvorefter artikel 13, stk. 2, ikke er tilstrækkelig hjemmel for, at private har ret til tilbagebetaling af beløb, som ulovligt er opkrævet af staterne — må siges at være fejlagtig eller forældet.

2. Vedrørende traktatens artikel 92 (støtteordninger)

EØF-traktatens artikel 92 tvinger ikke til at frakende adfærden hos den stat, der tilbagebetaler afgifter med tilsvarende virkning, som er ulovligt opkrævet, dens lovlighed, ligesom artiklen heller ikke er grundlag for at antage, at private har en individuel ret til tilbagebetaling. Med hensyn til Domstolens dom af 22. marts 1977 i sag 74/76, *Iannelli*, Sml., s. 557) gør sagsøgte nemlig gældende, at det ikke er muligt at tillægge traktatens artikel 92 en diamentralt modsat betydning end den, der tilkendes artikel 13, stk. 2. Selv om man et øjeblik ville gå ud fra, at privates ret til tilbagebetaling af afgifter med tilsvarende virkning, som er betalt med urette, ikke har hjemmel i EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, udgør den ulovlige opkrævning af en afgift med tilsvarende virkning desuden under alle omstændigheder en kendsgerning, der stifter pligt til tilbagebetaling. Dette skal ske efter de almindelige principper angående »condictio indebiti« og den ugrundede berigelse, som ikke kun kendes i Fællesskabets retsorden, men er retsgrundsætninger, der er fælles for samtlige medlemsstater, og som sådanne ligeledes er en integrerende del af Fællesskabets retsorden.

Det er klart, at tilbagebetaling af ulovligt opkrævede afgifter ikke kan udgøre en støtte efter betydningen i artikel 92, fordi tilbagebetalingen ikke medfører en nedsættelse af statens ressourcer, men blot er opfyldelsen af en fællesskabsretlig pligt. Tilbagebetalingen bliver heller ikke til fortjeneste for fællesskabsimpotøren, men genopretter udelukkende et tab, denne led ved at betale den ulovlige afgift med tilsvarende virkning som told.

Sagsøgte har herefter gennemgået den argumentation, som bygger på, at de erhvervsdrivende på deres købere har overvæltet den økonomiske byrde ved de ikke-skyldige, men betalte afgifter med tilsvarende virkning, hvorefter de gør gældende, at det faktisk ikke kan udelukkes, at importøren fuldstændigt overfører den økonomiske byrde. Denne omstændighed kan imidlertid ikke

hindre, at byrden antages at være en afgift med tilsvarende virkning. Importøren vil i øvrigt på sin side kunne blive sagsøgt af sine købere under en sag om tilbagebetaling af det urigtigt erlagte eller om den ugrundede berigelse.

Når der er tale om afgifter for sundhedskontrol af de pågældende produkter, rammer afgifterne i virkeligheden udelukkende det importerede produkt, og importøren kan derfor udelukkende fuldstændigt overvælte afgiften, når produktets pris er tilstrækkelig lavere end prisen på det indenlandske produkt.

Sagsøgtes konklusion er, at Domstolen bør besvare det første spørgsmål bekræftende og det andet benægtende.

D — Indlæg fra Kommissionen

— Vedrørende den direkte virkning af traktatens artikel 13, stk. 2, og følgerne heraf

Kommissionen har fremhævet generaladvokatens forslag til afgørelse i sag 33/76 *(Rewe),* hvori der blev afsagt dom den 16. december 1976 (Sml., s. 1989). Det er herved Kommissionens opfattelse, at man ikke kan sammenligne en situation som i sag 43/75 *(Defrenne,* allerede nævnt) — hvor der er tale om en bedømmelse af væsentlige interesser hos privatpersoner, som er blevet bragt i vildfarelse ved den holdning, som både de forskellige medlemsstater og fællesskabsinstitutionerne har lagt for dagen, og hvis økonomiske midler kan være begrænsede — med situationen i nærværende sag, hvor derimod en medlemsstats offentlige forvaltning er part.

Det er desuden overflødigt at spørge, om retten til tilbagebetaling af beløb erlagt i form af afgifter med tilsvarende virkning kan antages at være stiftet *efter* dommen fra Domstolen, men *før* det direktiv, Kommissionen udstedte i medfør af traktatens artikel 13, stk. 2. I en sådan situation har Domstolen allerede fastslået, dels at der foreligger en afgift med tilsvarende virkning, dels at traktatens artikel 13, stk. 2, har direkte virkning fra overgangsperiodens udløb. Efter den 1. januar 1970 var det følgelig ikke længere nødvendigt at udstede et direktiv for at fastlægge den rytme, i hvilken afgifterne med tilsvarende virkning skulle afskaffes.

— Vedrørende problemet om den erhvervsdrivendes mulige overvæltning på køberne af den økonomiske byrde, der udgøres af afgiften med tilsvarende virkning

Kommissionen har påberåbt sig dom 33/76 *(Rewe,* allerede nævnt) og er af den opfattelse, at i mangel af særlig fællesskabshjemmel og bortset fra den forskelsbehandling, dette kan medføre som følge af uoverensstemmelserne i de nationale lovgivninger, er de nærmere regler for sagsanlæg og under alle omstændigheder procesfristerne reguleret af bestemmelserne i national ret. En undersøgelse af retstilstanden i de forskellige medlemsstater viser, at tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb automatisk sker i samtlige stater med undtagelse af Danmark, hvor det ud fra billigheds- og retssikkerhedsgrunde kan kræves af en part, som forlanger tilbagebetaling af det pågældende beløb, at han beviser, at han ikke har overvæltet det.

Kommissionen har gennemgået argumentet om, at forskellene mellem de nationale lovgivninger vil føre til forvridninger og forskelsbehandling, og bemærker, at Domstolen allerede har afgjort dette problem i dom 33/76 *(Rewe).* Domstolen kendte for ret, at det, da der ikke foreligger nogen fællesskabslovgivning på området, må henhøre under den enkelte medlemsstats

retsorden at regulere de nærmere regler for sagsanlæg, idet disse regler ikke kan være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål. Følgelig konkluderer Kommissionen, at tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb sker automatisk med undtagelse af de sjældne tilfælde, hvor tilbagesøgningsretten begrænses af åbenbare billighedsog retssikkerhedsgrunde. I tilfælde som det foreliggende, hvor disse grunde ikke spiller ind, kan tilbagebetalingen af beløb betalt i form af afgifter med tilsvarende virkning ikke gøres afhængig af nogen betingelse.

— Vedrørende traktatens artikel 92

Ifølge den italienske regering medfører tilbagebetaling af beløb, som staten ulovligt har opkrævet, en fordrejning af markedet og konkurrencen, således forstået, at en tilbagebetaling til den erhvervsdrivende, der allerede har overvæltet afgiften på forbrugeren, bliver en støtte, der ikke er tilladt af traktaten.

Efter en nærmere undersøgelse af støttebegrebet er Kommissionen derimod af den opfattelse, at tilbagebetalingen ikke omfattes af traktatens artikel 92. I dom af 23. februar 1961 i sag 30/59, *(De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg,* Sml. 1954-1964, s. 211) præciserede Domstolen, at støttebegrebet er mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser i penge eller i form af naturalydelser, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som principielt skal bæres af en virksomheds budget. Ifølge Kommissionen må denne retspraksis indebære, at staten frivilligt skal skride til betaling af den pågældende støtte, og at betalingen skal ske med statsmidler. I nærværende sag er staten imidlertid ved dom blevet pålagt at tilbagebetale en uberettiget opkrævet afgift.

Kommissionens konklusion er, at der bør svares således på de spørgsmål Tribunale di Milano har forelagt:

»Fællesskabslovgivningen, navnlig EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, skaber ret for private til at opnå tilbagebetaling af beløb, som er opkrævet ulovligt i form af afgifter med tilsvarende virkning (her afgifter for sundhedskontrol), efter at de er blevet afskaffet ved fællesskabsretten, hvilket også gælder for tidsrummet før en fortolkende dom fra Domstolen desangående. Selv i tilfælde, hvor de nævnte afgifter allerede på det pågældende tidspunkt er blevet overvæltet på køberne af de importerede produkter, er tilbagebetaling af beløbene til dem, der betalte dem uden at være forpligtet hertil, ikke uforenelig med fællesskabsretten og udgør navnlig ikke en støtte efter betydningen i traktatens artikel 92.

III — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 25. oktober 1979 har følgende afgivet mundtlige indlæg: den italienske regering, ved Marzano, avvocato dello Stato, sagsøgte, ved advokat G. M. Ubertazzi, bistået af advokat F. Capelli, Milano, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved S. Fabro, medlem af den juridiske tjeneste.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. januar 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 1. marts 1979, indgået til Domstolens justitskontor den 13. april s.å., har Tribunale civile e penale di Milano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 13, stk. 2, og 92, med henblik på spørgsmålet om afgiftspligtiges ret til tilbagebetaling af indenlandske afgifter, der er uforenelige med fællesskabsretten, og som de tidligere har erlagt.

2 Spørgsmålene lyder således:

»A) Er tilbagebetaling af beløb, der blev opkrævet som grænseafgifter (i det foreliggende tilfælde som gebyrer for sundhedskontrol), inden de af fællesskabsinstitutionerne er blevet kvalificeret som afgifter med tilsvarende virkning som told, forenelig med fællesskabsretten, især med EØF-traktatens artikler 13, stk. 2, og 92, når de pågældende afgifter allerede dengang blev overvæltet på køberne af de indførte produkter?

B) Forbyder fællesskabsretten, især EØF-traktatens artikler 13, stk. 2, og 92, at private på grundlag af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told og reglen om disses ophævelse får et krav på tilbagebetaling af beløb, som de i urigtig formening om skyld har betalt til staten, og som denne ulovligt har opkrævet som afgifter med tilsvarende virkning som told, endog efter at disse afgifter var blevet afskaffet ved fællesskabsretten, men inden de af Fællesskabets institutioner var blevet kvalificeret som afgifter med tilsvarende virkning som told?«

3 Spørgsmålene er rejst under en retssag, som firma Denkavit italiana anlagde i 1978 mod de italienske skattemyndigheder vedrørende et beløb på 2 783 140 LIT, som firmaet havde betalt i tiden mellem 1971 og 1974 i afgifter for sudhedskontrol i medfør af artikel 32 i bekendtgørelse nr. 1265 af 27. juli 1934 af love om sundhedskontrol (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. (normaltillæg til lovtidende) af 9. 8. 1934, nr. 186).

4 Det væsentlige i spørgsmålene er, dels om medlemsstater, som har opkrævet indenlandske afgifter eller gebyrer, som senere erklæres for uforenelige med fællesskabsretten, har pligt til at imødekomme den afgiftspligtiges krav om tilbagebetaling, dels hvor langt en sådan pligt rækker.

5 I sit skriftlige indlæg har den italienske regering fremhævet de alvorlige økonomiske ulemper, som for medlemsstaterne vil blive resultatet af en pligt til at tilbagebetale de erhvervsdrivende indenlandske afgifter og gebyrer, som blev opkrævet og erlagt i den overbevisning, at de var i overenstemmelse med fællesskabsretten, når det ved en fortolkning af fællesskabsretten, som Domstolen har foretaget i henhold til traktatens artikel 177, først år efter viser sig, at der forelå en ufornelighed, der ikke var åbenbar, og som må foranledige myndigheder og nationale retter til ikke, på grund af fælleskabsrettens forrang, at anvende de pågældende nationale bestemmelser.

6 Dette er ifølge regeringen navnlig tilfældet med hensyn til et stort antal afgifter — særlig i forbindelse med sundhedskontrol — som opkræves ved grænserne, og hvis virkning svarer til virkningen af en told, forbudt ved traktaten, hvilket dog kun gradvis er blevet åbenbart på grundlag af Domstolens fortolkning af dette begreb. Endvidere har Kommissionen selv været klar over, at det var nødvendigt med mærkbart længere frister end de oprindeligt fastsatte — nemlig til udløbet af overgangsperioden — for at undersøge mere end 500 former for gebyrer for at kunne fastslå, om de havde karakter af afgifter med tilsvarende virkning som told.

7 Den italienske regering har ligeledes lagt vægt på de betydelige forskelle, som består mellem medlemsstaterne med hensyn til betingelserene for at anlægge sag, dels for at anfægte afgifter, som er pålagt eller opkrævet ulovligt, dels for at tilbagesøge byrder, der er erlagt i urigtig formening om skyld. Regeringen finder, at de nævnte forskelle er af en sådan karakter, at de, også til skade for de erhvervsdrivende, medfører »en situation med uligevægt«, der fuldt ud svarer til den, som var blevet forårsaget af den fejlagtige opkrævning.

8 Endelig har den italienske regering bemærket, at de fejlagtigt opkrævede afgifter, efter selve deres karakter, af de betalingspligtige erhvervsdrivende er blevet overvæltet på priserne, således at de i sidste instans blev båret af de endelige forbrugere. At give de erhvervsdrivende adgang til tilbagesøgning ville blive ensbetydende med en uberettiget berigelse og faktisk blive en støtte.

9 Disse betragtninger har været grundlaget for den italienske regerings konklusion, at der må antages at bestå et fællesskabsretligt princip, hvorefter der kun vil kunne ske tilbagebetaling af beløb opkrævet i form af afgifter, hvorom det er antaget, at de har tilsvarende virkning som told, når der er tale om beløb, som er opkrævet efter den dom fra Domstolen, der har kvalificeret den pågældende afgiftstype som en afgift med tilsvarende virkning. Nødvendigheden af et sådant princip er i øvrigt blevet antaget af Domstolen i dommen af 8. april 1976 i sag 43/75, *Defrenne* mod *Sabena*, Sml. 455, hvorfor det på denne baggrund må antages, at privates ret til ikke at betale afgiften med tilsvarende virkning og den skyldiges stats pligt til at tilbagebetale den, efter at den er blevet erlagt, ikke nødvendigvis er komplementære.

10 Heroverfor har Denkavit italiana anført, at den direkte virkning af forbudet mod at opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told, jf. traktatens artikel 13, stk. 2, indebærer, at den nævnte virkning med de rettigheder, som følger heraf for private, indtræder fra det tidspunkt at regne, som var fastsat i den pågældende bestemmelse om afskaffelse af de relevante afgifter, og at dette endvidere gælder ganske uanset, hvornår det ved dom fastslås eller har været fastslået, at den pågældende afgift er uforenelig med fællesskabsretten, og uanset om det sker af Domstolen inden for rammerne af en traktatbrudsag, jf. traktatens artikel 169, eller af de nationale retter på grundlag af en fortolkning efter artikel 177 af den pågældende fællesskabsbestemmelses betydning. Den nævnte direkte virkning har ifølge sagsøgeren endda mere dybtgående konsekvenser, idet bestemmelser i national ret, som udelukker eller begrænser beskyttelsen ved domstolene af de rettigheder, som de retsundergivne har i henhold til de bestemmelser i fællesskabsretten, der har direkte virkning, i sig selv bør antages at være uforenelige med den pågældende fællesskabsbestemmelse.

11 De forelagte spørgsmål, som indbyrdes er nært sammenhængende, angår rækkevidden af to bestemmelser i traktaten, nemlig artikel 13, stk. 2, og artikel 92. Ved spørgsmålene søges det klarlagt, hvilken virkning disse bestemmelser har på de retsundergivnes ret til at kræve tilbagebetaling af indenlandske afgifter og på medlemsstatens hertil svarende pligt til at tilbagebetale dem, såfremt de to betingelser, som den nationale ret nærmere har redegjort for, er opfyldt sammen eller enkeltvis: a) når det først efter udløbet af overgangsperioden ved en fortolkning fra Domstolen i henhold til traktatens artikel 177 er fastslået, at de pågældende indenlandske afgifter har karakter af en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, og at de derfor er uforenelige med forbudet i artikel 13, stk. 2, b) når den erhvervsdrivende, som har betalt afgifterne, har overvæltet byrden på køberne af de importerede produkter.

12 Før der gås over til en undersøgelse af, hvilket svar der bør gives på de forelagte spørgsmål, findes det at måtte bemærkes, at Domstolen ikke ved en afgørelse i medfør af EØF-traktatens artikel 177 fastslår, at en bestemt indenlandsk afgift er uforenelig med fællesskabsretten, og at det derfor er forbudt at opkræve den i et konkret tilfælde. Inden for rammerne af det ved den nævnte bestemmelse indførte retslige samarbejde tilkommer det de nationale retter ved anvendelse af princippet om fællesskabsrettens forrang i tvister, som indbringes for dem, at sikre beskyttelsen af de rettigheder, som de retsundergivne i henhold til selve traktaten udleder af den direkte virkning af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning samt told. Denne omstændighed er afgørende for, hvorledes de forelagte spørgsmål skal besvares.

Traktatens artikel 13, stk. 2

13 Traktatens artikel 13, stk. 2, bestemmer, at »afgifter, der har tilsvarende virkning som indførselstold, og som er i kraft mellem medlemsstaterne, afskaffes gradvis af disse i løbet af overgangsperioden. Kommissionen fastsætter gennem direktiver det tempo, i hvilket afviklingen skal foregå. Den lader sig herved lede af de i artikel 14, stk. 2 og 3, fastsatte bestemmelser og af de direktiver, som Rådet udsteder i medfør af den nævnte artikels stk. 2«.

14 Ifølge fast praksis ved Domstolen, jf. navnlig dommene af henholdsvis 19. juni 1973 i sag 77/72, *(Capolongo,* Sml., s. 611), 18. juni 1975 i sag 94/74, *(IGAV,* Sml., s. 699) og 5. februar 1976 i sag 87/75, *(Bresciani,* Sml.,

s. 129), består der for så vidt angår samtlige afgifter, der har tilsvarende virkning som told, ifølge artikel 13, stk. 2, senest med virkning fra overgangsperiodens udløb, dvs. fra den 1. januar 1970, et præcist og undtagelsesfrit forbud mod at opkræve sådanne afgifter, således at bestemmelsen ifølge sin natur i høj grad er egnet til at have direkte virkning i retsforholdene mellem medlemsstaterne og deres borgere. Som Domstolen har udtalt i dommen af 9. marts 1978 i sag 106/77, *Det italienske Finansministerium* mod *Simmenthal*, Sml., s. 643, skal fællesskabsrettens regler udfolde deres virkninger fuldt ud og ensartet og i alle medlemsstater fra deres ikrafttræden og under hele deres gyldighedsperiode.

15 Traktatens artikel 177 bestemmer, at Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål, navnlig vedrørende fortolkningen af traktaten og af retsakter fra institutionerne. Denne kompetence skal sikre, at de nationale retter på ensartet måde fortolker og anvender fællesskabsretten, herunder navnlig bestemmelserne med direkte virkning.

16 Den fortolkning, som Domstolen foretager af en fællesskabsretlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 177, belyser og præciserer i nødvendigt omfang betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Det følger heraf, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt.

17 Kun undtagelsesvist vil Domstolen som antaget i dommen af 8. april 1976 i sag 43/75, *Defrenne* mod *Sabena*, Sml., s. 455 under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er forankret i Fællesskabets retsorden, og under hensyntagen til de alvorlige vanskeligheder, som dens dom kunne have vedrørende fortidige retsforhold stiftet i god tro, finde anledning til at begrænse muligheden for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på en fornyet prøvelse af de nævnte retsforhold.

18 En sådan begrænsning kan imidlertid kun antages at bestå på grundlag af selve den dom, der afgør fortolkningsspørgsmålet. Det grundlæggende krav om, at fællesskabsretten skal anvendes ensartet og generelt, indebærer, at kun Domstolen kan afgøre, om dens fortolkning skal undergives tidsmæssige begrænsninger.

19 De nødvendige betingelser for at godkende sådanne begrænsninger foreligger ikke, når den tvist, som den nationale ret har fået forelagt, hidrører fra forbudet mod at opkræve indenlandske afgifter med tilsvarende afgift som indførselstold, idet dette forbuds generelle rækkevidde og absolutte karakter har været antaget af Domstolen fra 1962, dvs. før udløbet af overgangsperioden, (jf. dommen af 14. 12. 1962 i de forenede sager 2 og 3/62, *Kommissionen* mod *storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Belgien*, Sml. 1954-1964, s. 339). I dommen udtalte Domstolen, at »begrebet afgift med tilsvarende virkning som told på ingen måde [er] en undtagelse fra den almindelige regel om forbud mod told, men fremtræder som et supplement, der er nødvendigt for at forbudet kan blive virkningsfuldt«.

20 Tilsvarende afviste Domstolen i dommen af 16. juni 1966 i de forenede sager 52-55/65, *Forbundsrepublikken Tyskland* mod *Kommissionen*, Sml. 1965-1968, s. 179, det argument, at administrative gebyrer, der er en modydelse for en af forvaltningen ydet tjeneste, kan falde uden for begrebet afgift med tilsvarende virkning. I dommen af 10. december 1968 i sag 7/68, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik*, Sml. 1965-1968, s. 541 bekræftede Domstolen denne fortolkning med hensyn til afgifter på italienske kunstværker, hvilket den gentog i dommen af 1. juli 1969 i sag 24/68, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik*, Sml. 1969, s. 47; org.ref. Recueil s. 193 med hensyn til statistikafgifter. Endelig udtalte Domstolen i dommen af samme dato i de forenede sager 2 og 3/69, *(Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, Sml. 1969, s. 49), at det i EØF-traktatens artikler 9 og 12 omhandlede begreb afgifter med tilsvarende virkning omfatter enhver afgift, der er ikke en told i egentlig forstand, og som pålægges varer, der cirkulerer inden for Fællesskabet, når de føres over grænsen, for så vidt den ikke er hjemlet i særlige bestemmelser i traktaten, uden at der i øvrigt skal tages hensyn til, at der i den pågældende afgift indgår socialsikringslignende elementer.

21 Det fremgår af den ovennævnte faste retspraksis, at såvel medlemsstaterne som de interesserede erhvervsdrivende allerede før udløbet af overgangsperioden, dvs. allerede før det tidspunkt, hvor forbudet i medfør af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, havde generel og ubetinget virkning, havde tilstrækkelig kendskab til forbudets rækkevidde til, at der ikke findes at være grundlag for at begrænse denne, i hvert fald ikke for tiden efter den 1. januar 1970.

22 Det er imidlertid vigtigt at gøre opmærksom på, at når retsvirkningen af en fællesskabsretlig regel — såsom traktatens artikel 13, stk. 2 — med de beskrevne virkninger er at forbyde opkrævning af indenlandske afgifter eller gebyrer, kræver sikringen af de rettigheder, som den direkte virkning af et sådant forbud hjemler de retsundergivne, ikke nødvendigvis, at der i medlemsstaterne består en ensartet og fælles regel vedrørende de processuelle og materielle betingelser for sagsanlæg vedrørende indsigelse mod eller tilbagebetaling af de pågældende afgifter.

23 Det fremgår af en sammenlignende undersøgelse af de nationale retssystemer, at spørgsmålet om anfægtelse af ulovlige krav om betaling af afgifter er løst på forskellig måde i de enkelte medlemsstater og inden for samme stat endog kan afhænge af, hvilke typer af skatter og afgifter der er tale om. I nogle tilfælde er der, for klager over ulovlige afgiftskrav og for andragender om tilbagebetaling, ved lov fastsat præcise frist- og procedureregler for såvel klager til afgiftsmyndighederne som indbringelse af spørgsmålet for domstolene. Med henblik på sådanne anfægtelsesmuligheder har Domstolen i dommene *Rewe* og *Comet* af 16. december 1976 i sagerne 33 og 45/76, (Sml., s. 1989 hhv. s. 2043), udtalt, at det er foreneligt med fællesskabsretten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes rimelige søgsmålsfrister til beskyttelse af både den afgiftspligtige og den pågældende myndighed.

24 I andre tilfælde skal sager om tilbagebetaling af urigtigt erlagte afgifter indbringes for de almindelige domstole, i de fleste tilfælde efter de regler, som gælder for tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld. Der er adgang til at rejse sådanne søgsmål inden for kortere eller længere frister, i visse tilfælde inden for den almindelige formueretlige forældelsesfrist, hvorved de berørte medlemsstater i tilfælde af, at der konstateres en indbyrdes uforenelighed mellem nationale afgiftsregler og fællesskabsretten, kan blive stillet over for krav, der sammenlagt har en betydelig størrelse.

25 Det fremgår af de allerede nævnte domme af 16. december 1976 *(Rewe* og *Comet)*, at det i medfør af det i traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde er de nationale retter i medlemsstaterne, der skal sikre en retsbeskyttelse, som for de retsundergivne følger af fællesskabsrettens direkte virkning. I mangel af fællesskabsbestemmelser om anfægtelse af eller indsigelse mod tilbagesøgning af indenlandske afgifter, der ulovligt kræves erlagt eller er opkrævet med urette, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de nærmere processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for de retsundergivne, idet disse regler dog ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og idet reglerne i intet tilfælde må være således udformede, at de umuliggør hævdelse af rettigheder, som de nationale retter har pligt til at beskytte.

26 Der er grund til at præcisere, at kravet om beskyttelse af de rettigheder, som Fællesskabets retsorden sikrer på dette område, ikke indebærer, at der skal ske tilbagebetaling af afgifter opkrævet med urette, såfremt dette måtte føre til en ugrundet berigelse. Fra et fællesskabsretligt synspunkt er der således intet til hinder for, at nationale retter i overensstemmelse med deres nationale regler tager hensyn til, om de med urette opkrævede afgifter har kunnet indregnes i de afgiftspligtige virksomheders priser og har kunnet overvæltes på køberne. Det er ligeledes foreneligt med fællesskabsrettens principper, at nationale retter, for hvem tilbagesøgningskrav indbringes, i overensstemmelse med deres nationale regler tager det tab i betragtning, som en importør kan have lidt som følge af, at diskriminerende eller beskyttende afgiftsmæssige foranstaltninger har medført en begrænsning af importmængden fra andre medlemsstater.

27 Den italienske regering har henledt opmærksomheden på de begrænsninger, som lovligt kan gøres, dels i udøvelsen af retten til at rejse indsigelse mod ulovlige afgifter, dels i krav på tilbagebetaling heraf, samt på den sondring, som i så henseende foretages i de nationale lovgivninger mellem betingelserne for at kunne nægte at betale en afgift eller for at anfægte selve opkrævningen, og betingelserne for tilbagebetaling af allerede tidligere betalte afgifter. Da der er tale om indenlandske afgifter, bør disse overvejelser under hensyn til fællesskabsrettens nuværende stade komme til udtryk i de nationale lovgivninger under hensyntagen til de ovenfor angivne begrænsninger.

28 Spørgsmålene vedrørende fortolkningen af artikel 13, stk. 2, vil derfor være at besvare således:

a) Den direkte virkning af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, indebærer, at medlemsstaternes myndigheder og retter efter overgangsperiodens udløb efter omstændighederne kan behandle sager, der anlægges til anfægtelse af nationale afgifter med tilsvarende virkning som told, eller angår krav om tilbagebetaling af sådanne afgifter, som endog måtte være erlagt inden det tidspunkt, da Domstolen ved en fortolkning i henhold til traktatens artikel 177 har kvalificeret dem som afgifter med tilsvarende virkning som told.

b) Det tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de betingelser, hvorefter de afgiftspligtige kan anfægte de pågældende afgifter eller kræve tilbagebetaling heraf, idet disse betingelser ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og idet de ikke må umuliggøre hævdelse af rettigheder, som følger af Fællesskabets retsorden.

c) Fællesskabsretten udelukker ikke, at nationale retter i overensstemmelse med national lovgivning tager hensyn til, at afgifter opkrævet med urette har kunnet indregnes i priser, der er fastsat af den afgiftspligtige virksomhed og herved har kunnet overvæltes på køberne.

Vedrørende traktatens artikel 92

29 Med hensyn til traktatens artikel 92 spørger den nationale ret i det væsentlige, om der vil foreligge en støtte efter traktatens artikel 92 og følgelig et med fællesskabsretten uforeneligt forhold, såfremt de erhvervsdrivende får tilbagebetalt indenlandske afgifter, som de i urigtig formening om skyld har erlagt under de af retten beskrevene omstændigheder.

30 Artikel 92, stk. 1, bestemmer, at »... statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, [er] uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«

31 Bestemmelsen tager således sigte på de beslutninger fra medlemsstaterne, hvorved disse med henblik på gennemførelsen af deres egne økonomiske og sociale mål, ensidigt og selvstændigt stiller økonomiske midler til rådighed for virksomheder eller andre retssubjekter eller giver dem fordele, der skal begunstige virkeliggørelsen af de ønskede økonomiske eller sociale mål. Bestemmelsen omfatter ikke en pligt til at betale eller tilbagebetale beløb, som beror på, at de pågældende beløb ikke skyldtes af den, som betalte dem. Det følger heraf, at et indenlandsk afgiftssystem, som hjemler den afgiftspligtige mulighed for at rejse indsigelse mod tilbagebetaling af en afgift, ikke er en støtte efter betydningen i traktatens artikel 92's forstand. Særegenheder i de nationale lovgivninger vedrørende tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb, navnlig på afgiftsområdet, er nemlig afgørende for, hvorvidt det er muligt at tilbagesøge en afgift på grund af denne omstændighed.

32 Spørgsmålene vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 92 vil derfor være at besvare således, at der ikke foreligger støtte i den i EØF-traktatens artikel 92 angivne forstand, hvis en medlemsstats myndigheder har pligt til at godtgøre de afgiftspligtige, som i henhold til national ret fremsætter krav herom, de afgifter eller byrder, som de ikke har været pligtige at erlægge, fordi de pågældende afgifter eller byrder var uforenelige med fællesskabsretten.

Vedrørende sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af den danske og italienske regering samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunale civile e penale di Milano ved kendelse af 1. marts 1979, registreret på Domstolen den 13. april 1979, for ret:

1. a) Den direkte virkning af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2, indebærer, at medlemsstaternes myndigheder og retter efter overgangsperiodens udløb efter omstændighederne kan behandle sager, der anlægges til anfægtelse af nationale afgifter med tilsvarende virkning som told, eller angår krav om tilbagebetaling af sådanne afgifter, som endog måtte være erlagt inden det tidspunkt, da Domstolen ved en fortolkning i henhold til traktatens artikel 177 har kvalificeret dem som afgifter med tilsvarende virkning som told.

b) Det tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de betingelser, hvorefter de afgiftspligtige kan anfægte de pågældende afgifter eller kræve tilbagebetaling heraf, idet disse betingelser ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og idet de ikke må umuliggøre hævdelse af rettigheder, som følger af Fællesskabets retsorden.

c) Fællesskabsretten udelukker ikke, at nationale retter i overensstemmelse med national lovgivning tager hensyn til, at afgifter opkrævet med urette har kunnet indregnes i de priser, der er fastsat af den afgiftspligtige virksomhed og herved har kunnet overvæltes på køberne.

2. Der foreligger ikke støtte i den EØF-traktatens artikel 92 angivne forstand, hvis en medlemsstats myndigheder har pligt til at godtgøre de afgiftspligtige, som i henhold til national ret fremsætter krav herom, de afgifter eller byrder, som de ikke har været pligtige at erlægge, fordi de pågældende afgifter eller byrder var uforenelige med fællesskabsretten.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. marts 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 9. JANUAR 1980 [1]

Høje Ret.

Ved afgørelse af 3. oktober 1978 pålagde præsidenten ved Tribunale civile e penale di Milano sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgeren) at betale sagsøgte 2 783 140 LIT, som sagsøgte fra 1971 til 1974 havde betalt i gebyrer for sundhedskontrol ved import af mælk og mejeriprodukter og således havde betalt forbudte afgifter med tilsvarende virkning som told. Sagsøgeren appellerede betalingspålægget og gjorde herved gældende, at en krænkelse af forbudet mod at opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told ikke uden videre medfører pligt til at tilbagebetale de opkrævede beløb. Herefter forelagde 1. afeling for civile sager ved Tribunale di Milano ved kendelse af 1. marts 1979 (2. april 1979) Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»A) Er tilbagebetaling af beløb, der blev opkrævet som grænseafgifter (i det foreliggende tilfælde som gebyrer for sundhedskontrol), inden de af fællesskabsinstitutionerne var blevet kvalificeret som afgifter med tilsvarende virkning som told, forenelig med fællesskabsretten, især med EØF-traktatens artikler 13, stk. 2,

1 — Oversat fra tysk.