DOMSTOLENS DOM
AF 4. APRIL 1974 [1]

Den belgiske stat og storhertugdømmet Luxembourg mod Mertens og andre (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Hof van Beroep, Bruxelles)

»Civile erstatningskrav fremsat i en straffesag«

Forenede sager 178, 179 og 180/73

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — importafgifter og restitutioner — retsforfølgning og øvrige retsskridt — medlemsstaternes kompetence
(Rådets forordning nr. 729/70, artikel 4 og artikel 8; afgørelse af 21. april 1970, artikel 6)

Det fremgår af artikel 4 og artikel 8 i forordning nr. 729/70 såvel som af artikel 6 i afgørelsen af 21. april 1970, at medlemsstaterne stadig pålagt varetagelsen af og omsorgen for importafgifts- og restitutionsordningernes funktion og fortsat optræder i dette øjemed i forhold til borgerne.

Det følger heraf, at det for medlemsstaternes og deres myndigheders adgang til at være parter i retssager vedrørende tilbagebetaling af unddragne fællesskabsindtægter eller fejlagtigt udbetalte beløb er uden betydning, at Fællesskabet er tillagt egne midler.

I de forenede sager nr. 178, 179 og 180/73

angående en anmodning, der i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Cour d'Appel (15. afdeling), Bruxelles, for til brug for en der verserende retssag mellem

1. DEN BELGISKE STAT ved ministeren for økonomiske anliggender

og

2. STORHERTUGDØMMET LUXEMBOURG ved udenrigsministeren, ministeren for udenrigshandel, landbrugsministeren og i nødvendigt omfang finansministeren

1 — Processprog: Hollandsk.

som erstatningssøgende

og

1. PIETER MERTENS m.fl., bl.a JOSEPH VAN DEN AVENNE og LUCOVICUS JOOSEN, (sag nr. 178/73)

2. VICTOR BLOCH (sag nr. 179/73)

3. JOSEPH VAN SLAMBROUCK m.fl. (sag nr. 180/73)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets (EØF) forordning nr. 25 af 4. avril 1962 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT specialudgave 1959-1962, s. 118; original reference JO nr. 30 af 20. 4. 1962, s. 991) og nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT specialudgave 1970 (I), s. 196; original reference JO nr. L 94 af 28. 4. 1970, s. 13) og Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT specialudgave 1970 (I), s. 201; original reference JO nr. L 94 af 28. 4. 1970, s. 19),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene A. M. Donner (refererende) og M. Sørensen, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Sammenfatning af de faktiske omstændigheder og den skriftlige forhandling

De faktiske omstændigheder og den skriftlige forhandlings forløb kan sammenfattes således:

I en straffesag, rejst af anklagemyndigheden på foranledning af den belgiske stat ved finansministeren, afsagde kriminalretten i Antwerpen den 29. juni 1970 domme i en del ensartede, forenede sager, hvorved et vist antal personer enten som gerningsmænd eller medvirkende blev kendt skyldige i svigagtig

eksport og import. De eksporterede produkter, som i sagerne nr. 178 og 179/73 hørte under den fælles markedsordning for korn, blev med tredjelandslicenser og mod betaling af tredjelandsrestitutioner rent faktisk transporteret fra Belgien ind i en anden medlemsstat og derfra på ny indført i Belgien. Kriminalretten idømte de tiltalte fængsels- og bødestraffe.

I øvrigt har retten, foranlediget af den belgiske stat ved ministeren for økonomiske anliggender og storhertugdømmet Luxembourg ved udenrigsministeren, ministeren for udenrigshandel, landbrugsministeren og finansministeren — der alle har indtalt erstatningskrav — i medfør af artikel 3 i lov om strafferetsplejen dømt de fysiske og juridiske personer, der er civilretligt ansvarlige, til at godtgøre de ulovligt opnåede eksportrestitutioner og at betale de unddragne importafgifter.

Den 5. oktober 1972 kendte kriminalretten i Antwerpen et vist antal personer skyldige i svigagtig import enten som gerningsmænd eller medvirkende. De importerede produkter, som i denne sag (nr. 180/73) hørte under de fælles markedsordninger, særligt for oksekød og svinekød, blev importeret til Belgien ved hjælp af falske toldpapirer med den klare hensigt at undgå importafgifterne. Retten idømte de tiltalte fængsels- og bødestraffe og dømte i øvrigt de fysiske og den juridiske person, der var civilretligt ansvarlig, til betaling af de unddragne importafgifter.

Ved domme af 5. marts 1971 (i sag nr. 178/73) og 28. maj 1971, efter at der var fremsat indsigelse (i sag nr. 179/73), besluttede Hof van Beroep, Bruxelles, med enkelte undtagelser at frifinde de tiltalte for anklagen vedrørende denne svikmølleimport.

Den 28. februar 1973 stadfæstede Hof van Beroep, Bruxelles, den af kriminalretten i Antwerpen afsagte dom af 5. oktober 1972 hvad angår strafudmålingen (sag nr. 180/73).

Med hensyn til de civile krav, der er indtalt under disse sager, har nogle af de tiltalte med støtte i anbringender udledt af fællesskabsretten bl.a. bestridt, at der kan indtales adhæsionskrav, og at de forurettede i øvrigt skulle have søgsmålskompetence.

På grund af disse indsigelser har Hof van Beroep ved de nævnte domme udsat sin afgørelse af de civile krav og forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål.

Endelig har visse af parterne i sagerne nr. 178 og 180/73 anket de nævnte domme fra Hof van Beroep. Efter at Hof van Cassation ved domme af 19. december 1972 (sag nr. 178/73) og 25. september 1973 (sag nr. 180/73) afviste ankerne, har Hof van Beroep, Bruxelles, ved kendelser af 26. oktober 1973 (sagerne nr. 178 og 179/73) og 31. oktober 1973 (sag nr. 180/73), der er registreret på Domstolens justitskontor henholdsvis den 30. oktober 1973 og den 6. november 1973, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal bestemmelserne i forordning nr. 25 af 4. april 1962 fra Rådet for Det europæiske økonomiske Fællesskab og bestemmelserne om ændring eller gennemførelse af denne forordning, i særdeleshed forordningens artikel 2, særligt med henblik på beregningen af medlemsstaternes bidrag til Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget, således som denne beregning er defineret i samme forordnings artikel 7, i henhold til hvilken en del af disse bidrag hidrører fra afgifter opkrævet af medlemsstaterne ved indførsel fra tredjelande, fortolkes således, at Fællesskabet eventuelt sammen med den pågældende medlemsstat, fra den dag forordning nr. 25 trådte i kraft:

a) var den direkte berettigede og i givet fald den direkte skadelidte hvad angår betaling af de udgifter, der følger af den fælles landbrugspolitik, og oppebørsel af de indtægter, der hidrører herfra:

b) Såfremt det første led i dette spørgsmål ikke i det hele kan be-

svares bekræftende, må svaret da ikke desto mindre være bekræftende i det (begrænsede) omfang, den enkelte medlemsstats nettoimport fra tredjelande og hermed de opkrævede importafgifter ifølge førnævnte artikel 7 er afgørende for beregningen af medlemsstaternes bidrag til Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget, og altså klart angive, at Fællesskabet straks fra begyndelsen i det mindste for en del var berettiget til de importafgifter, der opkræves af medlemsstaterne?

2. Skal Rådets (EØF) forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 og Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter såvel som disse forskrifters gennemførelsesbestemmelser fortolkes således, at der fra deres ikrafttræden:

   a) er sket overførelse af alle selvstændige beføjelser vedrørende egne indtægter og udgifter inden for rammerne af Fællesskabets landbrugspolitik fra medlemsstaterne til Fællesskabet således, at 1) alene Fællesskabet fra dette tidspunkt har søgsmålskompetence vedrørende de nævnte indtægter og udgifter, og 2) at medlemsstaternes eventuelle beføjelse til at bistå Fællesskabet ved opkrævningen eller betalingen herefter ikke længere skal betragtes som medlemsstaternes *selvstændige* beføjelse (eventuelt delt med Fællesskabet) men som en kompetence, der udøves på Fællesskabets *vegne*?

   b) Såfremt spørgsmål 2 a) besvares bekræftende: gælder dette da ikke også under hensyn til, at den overførsel af selvstændige beføjelser, som er nævnt under spørgsmål a), øjeblikkeligt har fået virkning for søgsmål, der er indgivet efter de nævnte bestemmelsers ikrafttræden eller allerede er tingfæstet på dette tidspunkt, og som vedrører tidligere opståede faktiske omstændigheder eller rettigheder?«

I henhold til artikel 20 i statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol har parterne i hovedsagen, Van den Avenne og Joosen, repræsenteret af professor W. van Gerven, kongeriget Belgiens regering, repræsenteret af advokaterne, R. Bützler og P. Goemans, i sagerne nr. 178 og 179/73 og af advokaterne, L. de Bruyn og P. Van Eeckhout, i sag nr. 180/73, storhertugdømmet Luxembourgs regering, repræsenteret af advokat R. Bützler, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber indgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved kendelse af 13. februar 1973 besluttet at forene sagerne nr. 178, 179 og 180/73 under retsforhandlingerne og ved domsafsigelsen.

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

II — Indlæg afgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF's Domstol

De indlæg, der er afgivet i henhold til statuttens artikel 20, kan sammenfattes således:

1. Beskrivelse af ordningen for finansiering af den fælles landbrugspolitik

Da de indgivne spørgsmål vedrører fortolkningen af ordningen for finansiering af landbrugspolitikken, bør dennes kendemærker, således som de er blevet beskrevet i de forskellige indlæg, først sam-

menfattes. Den fælles landbrugspolitik har i tidens løb været undergivet tre forskellige finansieringsordninger.

a) Første fase

Fra 1. juli 1962 til 30. juni 1965 reguleredes finansieringen af Rådets forordning nr. 25 af 4. april 1962 (EFT specialudgave 1959-1962, s. 118; original reference JO 1962, s. 991). Denne forordning blev afløst af artiklerne 2-6 i Rådets forordning nr. 130/66 af 26. juli 1966 (EFT specialudgave 1965-1966, s. 189; original reference JO 1966, s. 2965) for perioden fra 1. juli 1965 til 30. juni 1967.

Under denne første fase blev alene en del af medlemsstaternes udgifter finansieret gennem Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget (i det følgende benævnt »Fonden«). Dels indeholder forordning nr. 25 en udtømmende opregning. Og dels er optagelsen i denne fortegnelse knyttet til strenge betingelser. Således finansieres de restitutioner, medlemsstaterne betaler ved udførsel til tredjelande, ikke fuldt ud men kun på grundlag af »restitutionssatsen i den medlemsstat, der har det laveste gennemsnitlige restitutionsbeløb«, og »nettoeksportens mængde«, dvs. forskellen mellem eksport og import fra »tredjelande« af et givet produkt (artikel 3, stk. 1, litra a i forordning nr. 25).

Fondens finansiering af de således afgrænsede restitutioner begrænses yderligere til en del af de udgifter, der kommer i betragtning, dvs. til 1/6 for 1962/63, 2/6 for 1963/64, 3/6 for 1964/65, 6/10 for 1965/66 og 7/10 for 1966/67 (artikel 5, stk. 1 i forordning nr. 25 og artikel 2 i forordning nr. 130/66).

Hvert år fastsætter Rådet efter budgetbehandlingen de midler, hvormed Fonden skal afholde disse udgifter.

Under den første fase fra 1962 indtil midten af 1965 beregnes Fondens indtægter dels efter den almindelige fordelingsnøgle i EØF-traktatens artikel 200, stk. 1 og dels i forhold til hver medlemsstats nettoimport fra tredjelande (artikel 7 i forordning nr. 25).

I tidens løb formindskes den del af bidragene, der beregnes efter den almindelige fordelingsnøgle (100 % i 1962/63, 90 % i 1963/64 og 80 % i 1964/65), og den del, der beregnes i henhold til den særlige fordelingsnøgle vokser (0 % i 1962/63, 10 % i 1963/64 og 20 % i 1964/65). Fra midten af 1965 til midten af 1967 beregnedes medlemsstaternes bidrag på grundlag af en fast ad hoc-fordelingsnøgle.

b) Anden fase: fra 1. juli 1967 indtil 31. december 1970

I denne periode beregnes den del af medlemsstaternes udgifter, der finansieres gennem Fonden, på grundlag af bruttoeksporten til »tredjelande« for et givet produkt artikel 8, stk. 1 i forordning nr. 130/66). De restitutioner, der betales af medlemsstaterne, godtgøres således fuldtud (forordningens artikel 7).

I denne periode beregnes medlemsstaternes bidrag til Fonden i forhold til de afgifter, hver enkelt medlemsstat opkræver ved import fra tredjelande, og — såfremt der er behov herfor — i henhold til en fast fordelingsnøgle.

c) Tredje fase: fra 1. januar 1970

Den nugældende ordning medfører, at landbrugspolitikken finansieres direkte af selve Fællesskabet (Rådets forordning af 21. april 1970 (EFT specialudgave 1970 (I), s. 196; original reference JO nr. L 94, s. 13) og Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT specialudgave 1970 (I), s. 201; original reference JO nr. L 94, s. 19). Fællesskabet stiller nu *på forhånd* de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne og ikke først *efterfølgende* som i de foregående to faser. På den anden side udgøres Fondens indtægter nu ikke længere af medlemsstaternes finansielle bidrag, men af Fællesskabernes egne indtægter, der bl.a. hidrører fra landbrugsimportafgifterne. Disse opkræves af medlemsstaterne på Fællesskabets vegne i henhold

til deres nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser (artikel 6 i Rådets afgørelse af 21. april 1970).

2. Indlæg vedrørende det første spørgsmål

a) *Van den Avenne* og *Joosen* har anført, at den adfærd, der ligger til grund for hovedsagen, er udvist i årene 1965 og 1966, altså under den første fase. Alligevel har den nationale dommer med rette i sine spørgsmål medtaget senere faser.

Allerede artikel 2 i forordning nr. 25, der er omtalt i det første præjudicielle spørgsmål, henviser udtrykkeligt til den sidste fase med disse ord: »Indtægterne fra de afgifter, der opkræves ved indførsel fra tredjelande, tilfalder Fællesskabet og anvendes til Fællesskabets udgifter, således at indtægterne på Fællesskabets budget samtidig omfatter disse indtægter, samt alle øvrige indtægter i henhold til traktatens bestemmelser . . .«

Den ordning, der fastlægges ved denne bestemmelse, er gradvist blevet gennemført i overgangsperioden. Allerede artikel 7 i forordning nr. 25 bestemmer for den første fases vedkommende, at de opkrævede importafgifter for en del skal overføres til Fællesskabet, eftersom de variable bidrag er knyttet til summen af de opkrævede afgiftsbeløb.

Følgeligt ville det første spørtsmål også kunne formuleres således: var Fællesskabet under den første fase direkte berettiget til at opkræve afgifterne på en sådan måde, at det var den direkte skadelidte i det tilfælde, hvor afgifterne blev unddraget? Hvis det er vanskeligt at svare rent bekræftende, kan Fællesskabet da betragtes som direkte skadelidt i det omfang, de omhandlede medlemsstaters nettoimport reelt har været afgørende for den variable del af bidragene til Fonden og hermed for overførslen af importafgifter til Fællesskabet?

I henhold til Van den Avenne og Joosen må dette spørgsmål besvares bekræftende. De har udviklet følgende synspunkter:

a) Det fremgår såvel af ordlyden som af placeringen af artikel 2 i forordning nr. 25, at Rådet fra begyndelsen har anbragt finansieringen af den fælles landbrugspolitik i en fællesskabsmæssig sammenhæng. De følgende bestemmelser må derfor fortolkes under hensyn til denne sammenhæng, dvs. under hensyn til Fælleskabets egen ansvarlighed for Fondens indtægter og udgifter;

b) en sådan fortolkning er den eneste, der er forenelig med traktatens bestemmelser på det landbrugspolitiske område. Selv i overgangsperioden kunne finansieringen af den fælles landbrugspolitik ikke skilles fra denne politiks mål. Fuldstændigt at adskille restitutions- og importafgiftsordningen, hvis finansiering under den første fase blev sikret af medlemsstaterne fra den fælles landbrugspolitik, ville have truet løsningen på fællesskabsplan af det stærke modsætningsforhold, der bestod mellem Fællesskabets interesse (fjernelse af et overskud af visse produkter gennem et importafgifts- og restitutionssystem) og den enkelte medlemsstats interesse (formindskelse af udgifterne til landbrugspolitikken), mens den fælles landbrugspolitik gjorde denne løsning nødvendig. Straks fra den fælles landbrugspolitiks begyndelse har dennes finansiering altså udgjort et vigtigt led.

c) Fællesskabets adkomst til de importafgifter, medlemsstaterne opkrævede i overgangsperioden, var så indlysende, at der i rapporter til Europa-Parlamentet blev udtrykt tvivl om gyldigheden af forordning nr. 130/66 med den begrundelse, at importafgifterne allerede da udgjorde egne indtægter i den i EØF-traktatens artikel 201 forudsatte betydning, uden at den korrekte fremgangsmåde var blevet fulgt.

Van den Avenne og Joosen foreslår følgende svar på det første spørgsmål bestemmelserne i Rådets forordning nr.

25 af 4. april 1962 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik skal fortolkes således, at Fællesskabet fra forordningens ikrafttræden kan være direkte skadelidt, hvad angår oppebørslen af indtægterne fra den fælles landbrugspolitik.«

Kongeriget Belgiens regering og Storhertugdømmet Luxembourgs regering har gjort gældende, at forordning nr. 25, særligt artiklerne 2 og 7, ikke hjemler Fællesskabet nogen ret til at opkræve importafgifterne i overgangsperioden. Den del af importafgifterne, medlemsstaten betaler til Fællesskabet, har faktisk karakter af et simpelt bidrag — en egentlig forpligtelse, medlemsstaten har over for Fællesskabet. Denne karakter er bibeholdt, efter at den almindelige fordelingsnøgle i henhold til EØF-traktatens artikel 200 (delvist) er blevet erstattet af en koefficient, der er bedre tilpasset den fælles landbrugspolitiks specielle træk. I overgangsperioden fungerede Fonden som et fordelings- eller clearingsorgan. Dens funktion var at samle og igen at fordele medlemsstaternes bidrag i henhold til forordning nr. 25 og nr. 130/66.

Der kunne kun ske en konvertering af de afgifter, der opkrævedes i overgangsperioden, til Fællesskabets egne indtægter — således at forstå at denne konvertering skaber en egentlig fordringsret for Fællesskabet — hvis betingelserne i henhold til EØF-traktatens artikel 201, tredje led først blev opfyldt: et med enstemmighed udarbejdet forslag fra Rådet, en udtalelse fra forsamlingen, medlemsstaternes vedtagelse.

Regeringen for Den franske Republik har anført, at spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne med henblik på dækning for de besvegne afgifts- og restitutionsbeløb, ikke kan løses på grundlag af artikel 2 i forordning nr. 25. Denne bestemmelse er kun en enkelt formålserklæring, som på davrærende tidspunkt ikke havde nogen retsvirkning.

I modsætning hertil fremgår det af artikel 7 i forordning nr. 25 og af artikel 11 i forordning nr. 130/66, at fondens indtægter udgøres »af *medlemsstaternes finansielle bidrag*, der beregnes dels efter fordelingsnøglen i traktatens artikel 200, stk. 1, og dels i forhold til de enkelte staters nettoimport fra tredjelande«.

I denne periode måtte afgifterne altså, selv om deres størrelse blev fastsat på fællesskabsplan, betragtes som *nationale indtægter*, hvis størrelse i forhold, der senere forandredes, indgik som en faktor ved beregningen af de finansielle bidrag, som hver medlemsstat skyldte Fællesskabet. Det system, der blev indført ved forordning nr. 25 og generelt ved alle indtil 1970 fremkomne finansieringsordninger for den fælles landbrugspolitik, har i mangel af modstående bestemmelse overladt det til medlemsstaterne at træffe enhver foranstaltning til sikring af gennemførelsen af de fællesskabsretlige bestemmelser.

Det kan således hverken af indtægternes retlige karakter eller af en eller anden bestemmelse, der i denne forbindelse skulle have berørt medlemsstaternes suveræne beføjelser, konkluderes, at alene Fællesskabet er berettiget til at træffe foranstaltninger til inddrivelsen af de besvegne importafgifter.

Kommissionen har sammenfattet sit indlæg om virkemåden af den fælles landbrugspolitiks finansieringsordning i perioden fra 1962 til 1967 således, at de »tredjelandsimportafgifter«, hver medlemsstat opkrævede i løbet af den omhandlede periode, var disses egne indtægter. Artikel 2 i forordning nr. 25 henviser udelukkende til »fællesmarkedets afsluttende etape«.

Det princip, der indeholdes i denne artikel, skulle virkeliggøres i henhold til den fremgangsmåde, der er foreskrevet EØF-traktatens artikel 201, hvilket først fandt sted i 1970 ved Rådets afgørelse af 21. april 1970 om egne indtægter.

Ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt svigen vedrørende afgifterne har haft konsekvenser for medlemsstaternes bidrag til Fonden, må der sondres mellem de forskellige regnskabsperioder, der er inddraget i hovedsagen. Det er åbenbart, at opkrævningen af importaf-

gifterne ikke har haft indflydelse på Fondens virke, eftersom der blev anvendt en fast fordelingsnøgle til beregning af de forskellige medlemsstaters bidrag (fra midten af 1962 indtil midten af 1967).

Den særlige fordelingsnøgle på grundlag af nettoimporten, der blev anvendt i regnskabsperioderne 1963/64 og 1964/65, har hverken haft som virkning eller som formål at overføre de »tredjelandsimportafgifter«, som blev opkrævet af de medlemsstater, der havde nettoimport, til Fonden. Der eksisterede ikke nogen sådan sammenhæng mellem de opkrævede importafgifter og nettoimporten, der kunne gøre det muligt at beregne den indflydelse, de opkrævede afgifter havde på de bidrag, der beregnedes efter nettoimportens omfang. Under den ordning, der gjaldt i den første fase, varierede »tredjelandsimportafgifterne« endog fra medlemsstat til medlemsstat, således at enhver sammenligning mellem de forskellige medlemsstaters bidrag var formålsløs.

Følgelig kan de unddragne afgifter ikke have nogen interesse før den anden fase, hvor medlemsstaternes bidrag for en del blev beregnet i forhold til de afgifter, hver enkelt medlemsstat opkrævede ved import fra tredjelande, og om nødvendigt for en anden del efter en fast fordelingsnøgle.

Hvad angår de restitutionsbeløb, der med urette er blevet udbetalt i første periode, har Kommissionen anført, at Fonden ikke har lidt nogen skade her i betragtning af, at Belgien og Storhertugdømmet Luxembourg ikke havde nogen nettoeksport i den omhandlede sektor. Da disse udgifter ikke finansieredes gennem Fonden, kunne medlemsstaterne ikke trække på Fonden.

Kommissionen har understreget, at den udviste svig i sidste instans har haft skadelige følger for de andre medlemsstater, hvis bidrag blev fastsat for højt, eftersom fastsættelsen af nettoimporten (det delvise grundlag for beregningerne af bidragene til Fonden) for Belgiens og Luxembourgs vedkommende ikke var korrekt.

Den samme konklusion gælder for den anden fase: den svig, der er udvist i forbindelse med opkrævningen af importafgifterne eller ved udbetaling af restitutionerne, medfører ingen skadevirkning for Fonden selv, men derimod for medlemsstaterne, hvis bidrag skulle nedsættes i takt med de importafgifter, de pågældende medlemsstater senere kunne gøre krav på.

Alligevel blev disse unøjagtigheder dækket ved Fondens kontoregulering, der blev udsendt i henhold til en beslutning fra Kommissionen, der gjorde Fondens ydelser i de omhandlede regnskabsperioder op og efterfølgende meddelte medlemsstaterne saldoen på deres konti (artikel 10, i finansforordningen af 5. februar 1964 (JO 1964, s. 599) om Den europæiske udviklings- og garantiefond for Landbruget). Disse kontoopgørelser må betragtes som endelige (se dom af 6. juli 1971, forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, sag nr. 2/71, Recueil 1971, ss. 669 til 677). I øvrigt bestemmer artikel 12 i Rådets forordning nr. 283/72 af 7. februar 1972 (EFT specialudgave 1972 (I), s. 85; original reference JO 1972, nr. L 36, s. 1) udtrykkeligt, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at tilbagebetale Fællesskabet beløb, der uberettiget er udbetalt som følge af uregelmæssigheder og forsømmelser, der vedrører regnskabsperioderne 1962/63 til 1966/67 incl. Denne bestemmelse har kun betydning for retsforholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

Hvad angår retsforholdet mellem medlemsstaterne og borgerne, indeholder den ovennævnte bestemmelse følgende begrænsning: »Med forbehold af medlemsstaternes forpligtelse til at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt.«

Ifølge Kommissionen må det første spørgsmål besvares således:

Selv i de tilfælde, hvor de unddragne importafgifter og de uretmæssigt udbetalte restitutioner under den ordning, der gjaldt i henhold til forordningerne nr. 25 og 130/66 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, kan have haft økono-

miske skadevirkninger for Fællesskabet, påhviler indkrævningen af de unddragne importafgifter og tilbagesøgningen af uretmæssigt udbetalte restitutioner medlemsstaterne.

3. Vedrørende det andet spørgsmål

a) *Van den Avenne* og *Joosen* har anført, at samtlige indtægter, der hidrører fra landbrugsimportafgifter, fra 1. januar 1971 indgår i Fællesskabernes budget. Det fremgår af artikel 3, stk. 1, tredje afsnit i Rådets afgørelse af 21. april 1970, at disse afgifter straks fra opkrævningen endeligt tilhører Fællesskabet. Selv om disse fællesskabsmidler opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser, drejer det sig kun om et »opkrævningsmandat«, således som det fremgår af det sidste punktum i artikel 6, stk 1 i ovennævnte bestemmelse.

I medfør af forordning nr. 729/70 har Fællesskabet herefter, dvs. fra 1. januar 1971, gennem Fonden direkte finansieret restitutionerne ved udførsel til tredjelande (artikel 1, stk. 2 og artikel 2). Ganske vist udpeger medlemsstaterne selv de kontoret og organer, som de bemyndiger til at afholde de omhandlede udgifter (artikel 4, stk. 1), men her drejer det sig kun om et »betalingsmandat«, således som det fremgår af artikel 4, stk. 2 og artikel 5, stk. 2.

Spørgsmålet, om der den 1. januar 1971 skete overdragelse af suveræne beføjelser, bør derfor ud fra EØF-traktatens artikel 201 og Domstolens praksis besvares bekræftende.

EØF-traktatens artikel 201 foreskriver en særlig procedure til sikring af de nationale parlamenters medbestemmelsesret, thi en beslutning om udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter fratager de nationale parlamenter deres kompetence på dette område. Fra 1. januar 1971 indgår landbrugsimportafgifterne i Fællesskabets budget i stedet for i medlemsstaternes, og de nødvendige midler til betaling af restituioner trækkes på Fællesskabets egne indtægter og stilles til medlemsstaternes disposition.

Magten til at sikre sig egne indtægter og af disse at finansiere egne udgifter er et af de ældste kendetegn ved en uafhængig stat. Hvis der gives afkald herpå til fordel for Fællesskabet, omend inden for visse grænser, sker der en reel og betydelig overdragelse af suveræne beføjelser. Staternes mulighed for at overdrage suveræne beføjelser til Fællesskabet er ved flere lejligheder fastslået af Domstolen, særligt i dommene *Van Gend en Loos* af 5. februar 1963, sag nr. 26/62, Recueil 1963, s. 1, *Costa mod Enel* af 15. juli 1964, sag nr. 6/64, Recueil 1964, s. 1141, og *Kommissionen mod Rådet* af 31. marts 1971, sag nr. 22/70, Recueil 1971, s. 263.

Med henblik på det foregående er det klart, at medlemsstaternes beføjelse til at bistå Fællesskabet med opkrævning eller betaling ikke længere er nogen selvstændig kompetence, men en beføjelse der udøves på Fællesskabets *vegne*. Det drejer sig her om en nødvendig kompetencedelegation, eftersom Fællesskabet kun disponerer over en »planlæggende administration« og ikke over en »udøvende administration«, hvorfor det har været tvunget til at appellere til de nationale administrationer for at kunne iværksætte den fælles politik og fællesskabsretten. I dette tilfælde fungerer disse administrationer for så vidt som Fællesskabets udøvende myndigheder.

Med henblik på spørgsmålet om, hvorvidt det følger af kompetenceoverdragelsen til Fællesskabet, at alene Fællesskabet efter dette tidspunkt er søgsmålsberettiget, har Van den Avenne og Joosen henvist til Rådets forordning nr. 283/72 af 7. februar 1972 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område (EFT specialudgave 1972 (I), s. 85; original reference JO nr. L 36, 1972, s. 1). Denne forordning er blevet udstedt under henvisning til artikel 8 i forordning nr.

729/70. I henhold til denne bestemmelse skal medlemsstaterne træffe de fornødne foranstaltninger for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder vedrørende restitutionerne og gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

I medfør af artikel 5, stk. 1 og artikel 6, stk. 3 påhviler det medlemsstaterne at indlede retslig og administrativ forfølgning med henblik på en officiel konstatering af uregelmæssighederne eller forsømmelserne. Det er altså klart, at det er medlemsstaterne, der skal sørge for retsforfølgning i forbindelse med de uretmæssigt udbetalte restitutioner. Ikke desto mindre må det tages i betragtning, at denne bemyndigelse til at indlede retsforfølgning, der er overdraget medlemsstaterne, udgør en kompetence, der udøves på Fællesskabets vegne, en reel beføjelse, der knytter sig rent accessorisk til »betalingsmandatet« i henhold til forordning nr. 729/70. Det unterstreges, at udøvelsen af denne søgsmålskompetence er af særegen natur, eftersom den ikke længere udøves i medfør af medlemsstaternes selvstændige beføjelser men i medfør af en ren administrativ beføjelse, der er overdraget de nationale administrationer, der for så vidt fungerer som Fællesskabets udøvende myndigheder. Van den Avenne og Joosen anmoder om, at den forelæggende ret må blive gjort bekendt med det ovenfor udviklede synspunkt.

Hvad angår tilbagesøgningen af de uddragne importafgifter, trænger den samme løsning sig på. Selv om Rådets forordning nr. 2/71 af 2. januar 1971 om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansiele bidrag med Fællesskabsernes egne indtægter (EFT specialudgave 1971 (I), s. 3; original reference JO 1971 nr. L 3, s. 1) ikke overdrager medlemsstaterne noget mandat til at indlede retsforfølgning, er dette dog indeholdt i »det almindelige mandat til at sørge for tilbagebetaling«, der blev givet medlemsstaterne ved Rådets afgørelse af 21. april 1970.

I henhold til Van den Avenne og Joosen fik den her konstaterede overdragelse af selvstændige beføjelser og forandringen i medlemsstaternes retlige adgang til at indlede retsskridt angående uretmæssigt udbetalte restitutioner eller unddragne importafgifter straks virkning fra den 1. januar 1971, endog hvad angår retskrav, der var tingfæstet på denne dato, og vedrørende tidligere fremkomne omstændigheder eller tidligere opståede rettigheder.

Overdragelsen af medlemsstaternes selvstændige beføjelser til Fællesskabet bevirkede, at alle under denne kompetence henhørende rettigheder og forpligtelser i forhold til borgerne udelukkende tilkommer Fællesskabet. Således udgør retten til at pålægge afgifter (importafgifter) og retten til at yde støtte (restitutioner) en kompetence, som fra den 1. januar 1971 tilkommer Fællesskabet i henseende til betalingen af skyldige importafgifter eller tilbagesøgningen af de restitutioner, der tidligere er uretmæssigt udbetalt. Overdragelsen af selvstændige beføjelser medfører et fuldstændigt brud med fortiden og betyder her i det foreliggende tilfælde, at de retssager, medlemsstaterne før den 1. januar 1971 har indledt vedrørende importafgifter eller restitutioner, må genoptages, eller endog at de, hvis det er bestemt i national ret, fremover skal føres af Fællesskabet, selv om dette optræder ved medlemsstaternes mellemkomst. Disse intervenerer imidlertid i denne sag med en anden adkomst end den, hvormed de indledte sagen før den 1. januar 1971.

Ganske vist kan artikel 12 i forordning nr. 283/72 anføres mod den oven for udviklede opfattelse, idet det heri bestemmes, at medlemsstaterne intet skal tilbagebetale til Fællesskabet som følge af uregelmæssigheder og forsømmelser, der vedrører regnskabsperioderne 1962/63 til 1966/67. Denne bestemmelse, der kun sigter til anvendelsen af de generhvervede beløb, svækker imidlertid ikke den almindelige grundsætning om medlemsstaternes henholdsvis Fællesskabets retlige kompetence vedrørende tilbagesøgningen.

Endelig kan man ikke tillægge den tilsyneladende fravigelse af det ovenfor nævnte princip, der skete ved dom nr. 22/70, nogen vægt. Denne fravigelse vedrører kun forhandlingerne med tredjelande: da disse tredjelande var i god tro med hensyn til de gældende kompetenceregler, kunne man ikke påtvinge dem en ny kompetenceordning, der var oprettet, mens forhandlingerne stod på, med fare for at disse skulle strande. I denne sag er der derimod ikke i den i den nævnte dom forudsatte betydning involveret noget tredjeland, hvis berettigede tillid til lovligheden af de tidligere kompetenceregler måtte tilsikres, således som det var tilfældet i den nævnte dom.

Under hensyn til det foregående foreslår Van den Avenne og Joosen følgende svar på det andet spørgsmål:

a) Bestemmelserne i Rådets afgørelse af 21. april 1970 og i forordning nr. 729/70 såvel som disse forskrifters gennemførelsesbestemmelser skal fortolkes således, at alle selvstændige beføjelser vedrørende opkrævning af landbrugsimportafgifter og finansiering af landbrugsrestitutioner fra den nævnte afgørelses og forordnings ikrafttræden, dvs. fra 1. januar 1971, af hver medlemsstat er overdraget til Fællesskabet. Det følger heraf, at den ret, der er tillagt medlemsstaterne til at opkræve importafgifter og yde restitutioner fra den 1. januar 1971, ikke længere er nogen selvstændig kompetence, men en kompetence, der udøves på Fællesskabernes vegne ifølge delegation. Det samme gælder for muligheden for at søge de uretmæssigt udbetalte restitutioner tilbagebetalt ad rettens vej, hvilken beføjelse er tillagt medlemsstaterne ved forordning nr. 283/72. Også denne beføjelse er delgeret og udøves af medlemsstaterne på Fællesskabets vegne.

b) På grund af den øjeblikkelige og absolutte virkning af overdragelsen af de selvstændige beføjelser har denne overdragelse og de heraf flydende retsvirkninger, der er beskrevet ovenfor, også virkning for de retssager, medlemsstaterne har anlagt før overdragelsen af de selvstændige beføjelser, men som endnu verserede på overdragelsestidspunktet. Det påhviler den nationale dommer at drage de for sagen nødvendige konklusioner heraf.

b) *Den belgiske regering og regeringen for storhertugdømmet Luxembourg* har først og fremmest anført, at Rådets afgørelse af 21. april 1970 og forordning nr. 729/70 ikke omhandler nogen overdragelse af selvstændige beføjelser hverken til opkrævning af importafgifter eller til ydelse af restitutioner. Selv om denne forordning og denne afgørelse pålægger medlemsstaterne at træffe visse foranstaltninger, tilkommer gennemførelsen heraf dog dem selv, således at der ikke eksisterer nogen umiddelbar retlig forbindelse mellem Fællesskaberne og borgerne.

Denne fortolkning er stadfæstet ved Rådets afvisning af et forslag til en forordning om finansiering af den fælles landbrugspolitik, fremlagt for Rådet af Kommissionen den 16. juli 1969 (JO 1969, nr. C 123, s. 27). Artikel 4 i dette forslag til forordning bestemte, at de organer eller kontorer, der skulle upeges af medlemsstaterne, skulle foretage betalingerne i Fællesskabets navn.

Faktisk er det her i medlemsstatens navn, at restitutionen er betalt, og tilsvarende, at importafgifterne er opkrævet.

Den opfattelse, hvorefter delegationen fra Fællesskabet til medlemsstaten skaber en direkte retlig forbindelse mellem Fællesskabet og borgerne, kan ikke anerkendes.

Såfremt det antages, at en sådan delegation er retligt mulig, er det nødvendigt, at den fremgår af en fællesskabsretlig bestemmelse, og at der træffes praktiske foranstaltninger til dens gennemførelse. Noget sådant er ikke sket. Der er ved forskrifterne heller ikke fastsat nogen retlig overdragelse af bestående fordringer, hverken generelt eller konkret. Beføjelsen til at bestemme over borgerne tilkommer endnu fuldt og helt medlems-

staterne, selv om disse i denne henseende er forpligtet til at tage hensyn til Fællesskabet. Såfremt der havde foreligget delegation, ville individets retsbeskyttelse i øvrigt ikke længere have været tilsikret fuldstændigt: i det tilfælde, hvor der foreligger en sådan retsakt fra Fællesskabet, ville et afslag fra en national myndighed på betaling af en restitution ikke kunne indbringes for de nationale retsinstanser. Imidlertid kan private ikke anlægge sag ved Domstolen, når der ikke foreligger nogen beslutning fra Rådet eller Kommissionen.

Det forhold, at 10 % af afgifterne tilfalder medlemsstaten, berettiger ikke til en anden retlig benævnelse af den gældende ordning; rent praktisk udgør dette forhold en passende godtgørelse for statens medvirken. Således er det godtgjort, at Rådet heller ikke for den afsluttende etape har godtkendt, at Fællesskabet bærer det direkte finansielle ansvar.

Såfremt det antages, at den ordning, der blev indført ved afgørelsen af 21. april 1970 og ved forordning nr. 729/70, har skabt en direkte retlig forbindelse mellem Fællesskabet og medlemsstaternes *borgere,* kan der ikke tillægges disse bestemmelser tilbagevirkende gyldighed for en allerede eksisterende retstilstand, der udelukkende skyldes omstændigheder, der er opstået lang tid før, de nye lovbestemmelser trådte i kraft. De retssager, der er foranlediget af den fejlagtige udbetaling af restitutionerne og den manglende betaling af de unddragne importafgifter i de to første faser, hvor Fonden udelukkende blev finansieret gennem statslige bidrag, kan ikke gennemføres i henhold til regler, der gælder for den afsluttende etape. At tillægge artikel 201 tilbagevirkende gyldighed vil være i strid med den deri forskrevne fremgangsmåde for overgangen til ordningen med de egne midler og vil derfor stride mod denne artikel. Det vil medføre en tilsidesættelse af retssikkerheden, der som retsgrundsætning må respekteres ved traktatens anvendelse.

I medfør af forordning nr. 25 har medlemsstaterne i øvrigt været berettiget til at mene, at de importafgifts- og restitutionsbeløb, der blev opkrævet henholdsvis udbetalt i de tre første år af overgangsperioden, tilhørte dem i betragtning af, at denne forordning udtrykkeligt sondrer mellem overgangsperioden og den afsluttende etape. Såfremt forordning nr. 729/70 imidlertid tillægges tilbagevirkende gyldighed, vil de pågældende medlemsstater blive frataget beføjelsen til retsforfølgning af krav, der stammer fra den tidligere periode, en beføjelse som udtrykkelig er blevet tillagt dem ved forordning nr. 25.

Den belgiske og luxembourgske regering foreslår følgende svar på det andet spørgsmål:

Forordning nr. 729/70 og Rådets afgørelse af samme dato fastsætter med bindende virkning arten af de foranstaltninger, medlemsstaterne skal træffe, men hvis gennemførelse endog i den afsluttende etape af finansieringen af den fælles landbrugspolitik sker ved medlemsstaternes foranstaltning, således at der ikke skabes nogen direkte retlig forbindelse mellem Fællesskabet og borgerne; individets retssikkerhed og det offentliges tvangshåndhævelse er stadig et anliggende, der henhører under medlemsstaternes lovgivning.

Subsidiært

Såfremt det antages, at forordning nr. 729/70 og Rådets afgørelse af 21. april betyder en overdragelse af selvstændige beføjelser til Fællesskabet, der skaber en direkte forbindelse mellem dette og importørerne og eksportørerne, hvad angår opkrævning af importafgifter og betaling af restitutioner, finder denne overdragelse ikke anvendelse på en udøvelse — senere end den nævnte forordnings ikrafttræden — af fordringsrettigheder, der er opstået tidligere, dvs. i den fælles landbrugspolitiks overgangsperiode. For det første giver EØF-traktatens artikel 201 faktisk ikke Fællesskabet nogen rådighed over egne indtægter, før udskiftningen af medlemsstaternes bidrag med Fællesskabets egne indtægter er blevet godkendt i henhold til medlemssta-

ternes forfatningsmæssige bestemmelser, og for det andet ville retssikkerheden bringes i fare, såfremt Fællesskabet udøvede fordringsrettigheder, som medlemsstaterne definitivt har erhvervet, eftersom Fællesskabet i så fald ville oppebære beløb, der tilkommer medlemsstaterne i medfør af de regler, der gjaldt for finansieringen i overgangsperioden.

Den franske regering har anført, at det følger af bestemmelserne i Rådets afgørelse af 21. april 1970 sammenholdt med forordning nr. 2/71, at alle spørgsmål vedrørende borgernes påligning af skatter og af de omhandlede importafgifter skal løses af de nationale myndigheder i henhold til fællesskabsretten ved de fremgangsmåder, der er fastsat i medlemsstaternes lovgivning.

Såfremt der foreligger svig i forbindelse med landbrugsimportafgifterne, kan retssager med henblik på på ny at få »fastlået« disse midler og at inddrive de unddragne afgiftsbeløb, således kun i henhold til de nævnte forskrifter iværksættes af medlemsstaterne.

Med henblik på generhvervelsen af de fejlagtigt udbetalte restitutioner har den franske regering med støtte i bestemmelserne i artikel 8, stk. 1 i forordning nr. 729/70 og artikel 6, stk. 3 i forordning nr. 283/72 understreget, at alene medlemsstaterne er beføjet til at tage de nødvendige skridt til inddrivelse af de besvegne beløb hos borgerne. Hvis medlemsstaterne undlader at opfylde deres forpligtelse til tilbagesøgning af de fejlagtigt udbetalte restitutioner sanktioneres dette i øvrigt dels ved, at den pågældende stat gøres økonomisk ansvarlig (artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70), dels ved den fremgangsmåde der er fastsat i EØF-traktatens artikel 169.

Kommissionen er af den opfattelse, at det også efter ordningen med egne indtægter, dvs. efter den 1. januar 1971, først og fremmest tilkommer medlemsstaterne selv at indtale de omhandlede beløb ad rettens vej.

Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen påberåbe sig den ordning, der blev indført ved Rådets afgørelse af 21. april 1970, og ordlyden af de hertil knyttede bestemmelser. Der er ikke her, hvad angår opkrævning af egne indtægter, taget stilling til spørgsmålet om nogen direkte retlig forbindelse mellem Fælleskabet og borgerne: i henhold til artikel 6, stk. 1 i den nævnte afgørelse opkræves fællesmarkedets indtægter af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love eller administrativt fastsatte bestemmelser. Dette almindelige princip blev indført ved forordning nr. 2/71 særlig dennes artikel 1, stk. 1 og artikel 2, stk. 1. Det er i øvrigt allerede bekræftet af Domstolen i dommen af 25. oktober 1972, sag nr. 96/71, Hageman mod Kommissionen, Recueil 1972, s. 1005.

Hvad der gælder for Fællesskabets indtægter gælder også for dets udgifter som f.eks. de restitutioner, der udbetales inden for rammerne af landbrugspolitikken. Rent faktisk udpeger medlemsstaterne de kontorer og organer, som de bemyndiger til at afholde de udgifter, der er omhandlet i artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, og træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de forødne foranstaltninger for ... at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser (forordning nr. 729/70, artikel 4, artikel 7, stk. 1 og artikel 8, stk. 1).

Selv om EØF-traktaten endelig skulle udgøre et tilstrækkeligt retsgrundlag, har man ikke desto mindre undladt at overdrage Fællesskabet den opgave et retsforfølge private for at generhverve Fællesskabets indtægter og for at søge de uretmæssigt udbetalte beløb tilbagebetalt. Dels er det personale, Kommissionen for øjeblikket har til rådighed, for lille til en så kompliceret og omfattende administrativ opgave, dels har medlemsstaterne en bedre position i retssager mod private.

Denne løsning svarer i øvrigt til den måde, hvorpå opgaverne hidtil i almindelighed har været fordelt i Fællesskabet,

idet dets institutioner har fungeret som »planlæggende administration« og medlemsstaternes organer og kontorer som »udøvende administration«. I mange tilfælde er den konkrete udøvelse af fællesskabsretlige forskrifter betroet medlemsstaterne, der altså således bliver Fællesskabets indirekte administration, uden at der i øvrigt er grund til at gøre nogen sondring, når det som her drejer sig om privates økonomiske forpligtelser.

Kommissionen mener ikke, at Hof van Beroeps spørgsmål vedrørende institutionelle problemer kræver noget udtrykkeligt svar med henblik på hovedsagens afgørelse: om afgørelsen falder ud til fordel for delegationssynspunktet fremfor kompetencefordelingssynspunktet eller til fordel for en antagelse af fælles administration fremfor en antagelse af en handlebeføjelse på Fællesskabets vegne eller i Fællesskabets interesse er i denne forbindelse af mindre interesse. Under alle omstændigheder pålægger de fællesskabsretlige bestemmelser, der skal anvendes, tilstrækkeligt klart medlemsstaterne en forpligtelse til at sørge for retsforfølgning, og udstyrer dem derudover med det hertil fornødne retlige grundlag.

Efter Kommissionens opfattelse kan det andet spørgsmål besvares på følgende måde:

Artiklerne 1, 2 og 13 i Rådets forordning nr. 2/71 om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 medfører, at det først og fremmest påhviler medlemsstaternes kompetente kontorer og organer at indlede retsforfølgning til inddrivelse af de unddragne importafgifter.

I medfør af artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik påhviler det først og fremmest medlemsstaternes kompetente kontorer og organer at sørge for retsforfølgning til tilbagesøgning af de uretmæssigt udbetalte eksportrestitutioner.

Van de Avenne og Joosen, kongeriget Belgiens regering og storhertugdømmet Luxembourgs regering og Kommissionen har afgivet deres mundtlige indlæg i det offentlige retsmøde den 7. marts. 1974.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. april 1974.

Præmiser

1 Ved kendelser af 5. marts 1971 (i sagerne nr. 178 og 179/73) og 28. februar 1973 (i sag nr. 180/73), indgået til justitskontoret henholdsvis den 30. oktober og 6. november 1973, har Hof van Beroep, Bruxelles, anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af to identiske spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 25 af 4. april 1962 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT specialudgave 1959-1962, s. 118; original reference JO 1962, nr. 30, s. 991), Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT specialudgave, 1970 (I), s. 196; original reference JO 1970, nr. L 94, s. 13) og Rådets afgørelse af samme dato angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT specialudgave, 1970 (I), s. 201; original reference JO 1970, nr. L 94, s. 19).

2 Det fremgår af sagens akter, at spørgsmålene er fremsat i sammenhæng med de straffesager, der er rejst for udvist svig i forbindelse med eksport og import af produkter henhørende under de fælles markedsordninger, og hvor den belgiske stat og storhertugdømmet Luxembourg med henblik på at få de pågældende fysiske og juridiske personer kendt forpligtet til at godtgøre de ulovligt opnåede eksportrestitutioner og betale unddragne landbrugsimportafgifter har indtalt et erstatningskrav.

3 da visse af de tiltalte har påberåbt sig, at det som følge af indførelsen af en fælles landbrugspolitik og særlig af reglerne vedrørende dennes finansiering ikke længere er medlemsstaterne, men Det europæiske økonomiske Fællesskab, der er den interesserede part ved opkrævningen af importafgifterne og ydelsen af restitutionerne, har den nationale dommer skønnet det nødvendigt med en besvarelse af dette spørgsmål, før han træffer sine afgørelser.

4 Da de tre sæt spørgsmål er identiske, bør de besvares ved én dom;

5 da disse spørgsmål, det første vedrørende fællesskabsrettens karakter i overgangsperioden, det andet vedrørende dens karakter under enhedsmarkedet, søger at kaste lys over de eventuelle konsekvenser for retsplejen af den omstændighed, at Fællesskabet tildeles egne indtægter, bør det sidste spørgsmål undersøges først.

6 Ved det første spørgsmål ønskes det oplyst, hvorvidt forordning nr. 729/70 og Rådets afgørelse af samme dato såvel som disse forskrifters gennemførelsesbestemmelser skal fortolkes således, at alle selvstændige beføjeler vedrørende egne indtægter og udgifter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik fra begyndelsen er overdraget fra medlemsstaterne til Fælleskabet således at 1) alene dette herefter har søgsmålskompetence angående disse indtægter og udgifter, og 2) at medlemsstaternes eventuelle beføjelse til at bistå Fællesskabet ved opkrævningen eller betalingen herefter ikke længere skal betragtes som medlemsstaternes selvstændige beføjelse (eventuelt delt med Fællesskabet) men som en kompetence, der udøves på Fællesskabets vegne;

7 såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det yderligere oplyst, hvorvidt en sådan besvarelse, på grund af den umiddelbare virkning af overdragelsen af de selvstændige beføjelser, også gælder for søgsmål, der er ind-

givet efter de nævnte bestemmelsers ikrafttrædelsesdato eller var tingfæstet på denne dato, og som vedrører tidligere opståede faktiske omstændigheder eller rettigheder.

8 Artikel 2 i forordning nr. 25/62 bestemmer, at indtægter fra afgifter, der opkræves ved indførsel af landbrugsvarer fra tredjelande, i fællesmarkedets afsluttende etape »tilfalder Fællesskabet og anvendes til Fællesskabets udgifter«, idet Rådet rettidigt skal indlede den procedure, der er fastsat i traktatens artikel 201 med henblik på gennemførelsen af disse bestemmelser;

9 samtidig bestemmer artikel 2, at restitutionerne ved udførsel af landbrugsvarer til tredjelande i fællesmarkedets afsluttende etape skal finansieres af Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget;

10 til gennemførelse af denne bestemmelse såvel som af traktatens artikler 201-209 er der ved forordning nr. 729/70 og ved afgørelsen af 21. april 1970 fastlagt regler om Fondens finansiering af eksportrestitutioner og om, at samtlige indtægter, der hidrører fra landbrugsimportafgifterne, indgår i Fællesskabernes budget.

11 Selvom de nævnte forskrifter bestemmer, at landbrugsimportafgifterne og finansieringen af restitutioner ved udførsel til tredjelande kan indgå under Fællesskabernes budget som egne indtægter og udgifter, indeholder de ingen præcisering af fællesskabsmyndighedernes eventuelle beføjelser af disse afgifter og indrømmelse eller betaling af disse restitutioner;

12 artikel 4 i forordning nr. 729/70 bestemmer, at medlemsstaterne udpeger de kontorer og organer, som de bemyndiger til at betale de omhandlede udgifter, og at de særligt meddeler Kommissionen »de administrative og regnskabstekniske forudsætninger, hvorunder betalinger i forbindelse med gennemførelsen af Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget foretages«;

13 den samme artikel bestemmer yderligere, at Kommissionen stiller de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne, for at de udpegede kontorer

og organer kan foretage de omhandlede betalinger »i overensstemmelse med Fællesskabets regler og de nationale lovgivninger«;

14 forordningens artikel 8 bestemmer, at medlemsstaterne »i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser [træffer] de nødvendige foranstaltninger for ... at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser«, og »tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger ... dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for«;

15 i artikel 6 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 bestemmes, at de omhandlede fællesskabsmidler opkræves af medlemsstaterne »i henhold til deres nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser, der i givet fald ændres i dette øjemed«, idet medlemsstaterne stiller disse indtægter til Kommissionens rådighed.

16 Det fremgår af disse bestemmelser, at medlemsstaterne stadig er pålagt varetagelsen af og omsorgen for importafgifts- og restitutionsordningernes funktion og fortsat optræder i dette øjemed i forhold til borgerne;

17 det følger heraf, at det for medlemsstaternes og deres myndigheders adgang til at være parter i retssager vedrørende tilbagebetaling af unddragne fællesskabsindtægter eller fejlagtigt udbetalte beløb er uden betydning, at Fællesskabet er tillagt egne midler.

18 Da spørgsmålets litra b kun er stillet for det tilfælde, at dets litra a besvares bekræftende, falder det herefter bort;

19 det første spørgsmål falder ligeledes bort, da det benægtende svar på det andet spørgsmål nødvendigvis indebærer et lignende svar på det første.

Vedrørende sagsomkostninger

20 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og regeringen for Den franske Republik, der begge har fremsat indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres, og da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den for Hof van Beroep, Bruxelles verserende sag, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den ved kendelser af 26. oktober 1973 og 31. oktober 1973, for ret:

Det er for medlemsstaternes og deres nationale myndigheders adgang til at være parter i retssager vedrørende tilbagebetaling af unddragne fællesskabsindtægter eller fejlagtigt udbetalte beløb uden betydning, at Fællesskabet er tillagt egne midler.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxemburg den 4. april 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident