retters kompetence og bør afgøres af disse ved anvendelse af deres nationale love, for så vidt fællesskabsretten ikke regulerer forholdet. Inden for rammerne heraf påhviler det medlemsstaternes retter, under anvendelse af det samarbejdsprincip, der er knæsat i EØF-traktatens artikel 5, at sikre den retsbeskyttelse, der følger af fællesskabsbestemmelsernes direkte virkning, både når bestemmelserne skaber pligter for de retsundergivne, og når de tildeler dem rettigheder. Det tilkommer således hver medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og at fastsætte processuelle regler for sagsanlæg til beskyttelse af de rettigheder, som tilkommer de retsundergivne efter fællesskabsrettens direkte virkning, idet disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og idet de under ingen omstændigheder må umuliggøre udøvelsen af rettigheder, som de nationale retter har pligt til at beskytte.

Disse betragtninger har gyldighed både i tilfælde af en udtrykkelig henvisning til national lovgivning, således som det er sket i artikel 8 i forordning nr. 729/70, og i tilfælde af en stiltiende henvisning til den nationale lovgivning.

3. Fællesskabsretten, og navnlig artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1957/69, er på sit nuværende stade ikke til hinder for, at der under sager, hvorunder medlemsstaternes myndigheder kræver tilbagebetaling af beløb, der med urette er blevet udbetalt til virksomheder som eksportrestitutioner, anvendes et retssikkerhedsprincip, som udledes af national ret, og i henhold til hvilket økonomiske fordele, som er blevet ydet ved en fejltagelse fra de offentlige myndigheders side, ikke kan kræves tilbagebetalt, såfremt den begåede fejl ikke skyldes modtagerens urigtige oplysninger, eller såfremt fejlen let kunne have været undgået, uanset at oplysningerne var ukorrekte, men afgivet i god tro.

I sag 265/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Haag, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

H. FERWERDA BV, Rotterdam,

og

PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES, Rijswijk,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning nr. 1957/69 af 30. september 1969 om supplerende gennemførel-

sesbestemmelser vedrørende ydelse af eksportrestitutioner inden for de varesektorer, for hvilke der er fastsat fællespriser (EFT 1969 II, s. 410),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for første afdeling, fungerende præsident A. O'Keeffe, formanden for anden afdeling A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssektretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelsesdommen og de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne), Ferwerda, der er et selskab med hjemsted i Rotterdam, afsendte i 1976 to partier frosset kød til hollandske passagerskibe på krydstogt i havet omkring Bermuda-øerne. Sagsøgerne opnåede i forbindelse hermed forudfastsættelse og forudbetaling af restitutionen ved eksport til tredjelande, hvilket er hjemlet i Rådets forordning nr. 441/69 af 4. marts 1969 om supplerende hovedregler for ydelse af eksportrestitutioner til de produkter, for hvilke der gælder en ordning med en enhedspris, og som udføres i uforandret stand eller i form af visse varer, som ikke henhører under traktatens bilag II (EFT 1969 I, s. 84).

Artikel 6, stk. 5, i Kommissionens forordning nr. 1957/69 af 30. september 1969 (EFT 1969 II, s. 410) om gennem-

førelsesbestemmelser til forordning nr. 441/69 bestemmer følgende: »Det udbetalte, eventuelt forhøjede restitutionsbeløb tilbagebetales i overensstemmelse med forskrifterne i denne artikel, når de i stykke 1 nævnte beviser ikke føres inden for den foreskrevne frist. Såfremt beløbet i så tilfælde ikke tilbagebetales trods påkrav, bliver den tidligere stillede kaution aktuel.« Blandt de beviser, der skal føres »inden for den foreskrevne frist«, er, at varerne har »nået deres bestemmelsessted, som fastsat i forordning nr. 1041/67/EØF, artikel 3«. I øvrigt ligestiller Kommissionens forordning nr. 192/75 af 17. januar 1975 (EFT L 25, 1975, s. 1) i artikel 3, hvad angår retten til at oppebære en restitution, »levering inden for Fællesskabet af proviant til søgående skibe eller til luftfartøjer . . .« med udførsel.

De ovennævnte fællesskabsregler var i Nederlandene genstand for et cirkulære af 15. oktober 1976 fra Produktschap voor Vee en Vlees (organ under den offentligretlige erhvervsstyring med retsanordnende beføjelser, her for sektoren kvæg og kød). Ifølge cirkulærets bilag kunne en erhvervsdrivende med hensyn til de pågældende produkter gøre krav på en restitution for leveringer til »særlige bestemmelsessteder« (leveranties aan bijzondere bestemmingen), og en note angav blandt disse særlige bestemmelsessteder »levering af proviant til søgående skibe« (leveranties voor de bevoorrading van zeeschepen). Noten gentog ordlyden af artikel 3 i forordning nr. 192/75 men udelod ovennævnte artikels præcisering af, at der skal være tale om »levering inden for Fællesskabet af proviant til . . . skibe«. Under henvisning til dette cirkulære ansøgte Ferwerda hos Produktschap voor Vee en Vlees, sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgte), og opnåede i 1976 eksportrestitutioner for det kød, som det sendte til de hollandske skibe på krydstogt i havet omkring Bermuda-øerne. På de formularer, som sagsøgerne skulle udfylde, angav de nøjagtig bestemmelsesstedet for de afsendte partier. Produktschap, der i mellemtiden var blevet klar over den begåede fejl, sendte den 16. december 1977 Ferwerda en skrivelse med krav om tilbagebetaling af restitutionerne. Produktschap gjorde gældende, at de var blevet udbetalt under overtrædelse af både artikel 3 i Rådets forordning nr. 441/69 — idet Bermuda-øerne ikke er opført på den liste over tredjelande, hvortil der kan eksporteres oksekød under oppebærelse af restitutioner — og artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 192/75, idet levering af proviant til skibe med hensyn til ydelse af restitutioner kun ligestilles med udførsel, når der er tale om levering *inden for* Fællesskabet.

Ferwerda anlagde sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven (appelinstans i sager mellem private og organer under den offentligretlige erhvervsstyring) mod kravet om tilbagebetaling og påberåbte sig herved, at de kunne gøre krav på en restitution, fordi ordlyden af cirkulæret af 15. oktober 1976 blandt de særlige bestemmelsessteder, der var ligestillet med en udførsel med ret til restitutioner, nævnte »levering af proviant til søgående skibe«, uden at angive noget,

som kunne begrunde den opfattelse, at der med dette udtryk udelukkende menies »levering inden for Det europæiske økonomiske Fællesskab af proviant til søgående skibe«. Herved var sagsøgerne kommet i en vildfarelse på grund af det pågældende cirkulære, og denne omstændighed udelukker efter deres mening Produktschaps ret til at kræve tilbagebetaling af den fejlagtigt tildelte restitution.

Produktschap har ikke bestridt, at cirkulæret var affattet tvetydigt, men mener dels, at tvetydigheden ikke kunne bringe Ferwerda i en vildfarelse, dels, at artikel 6, stk. 5, i ovennævnte forordning nr. 1957/69 under alle omstændigheder forhindrer Produktschap i at afstå fra at tilbagesøge de betalte restitutioner.

I kendelsen af 15. december 1978 fra College van Beroep voor het Bedrijfsleven foretages der først en undersøgelse af, hvad der efter nederlandsk ret kan være hjemmel for pligten til at tilbagebetale uretmæssigt modtagne restitutioner. I så henseende nævner den nationale ret artikel 9, stk. 1, i den nederlandske lov af 5. juli 1962 om import og eksport (In- en Uitvoerwet 1962, Stbl (lovtidende) 1962 nr. 295, s. 741). Ifølge denne bestemmelse »kan den kompetente minister tilbagekalde en licens, restitution og dispensation, såfremt de oplysninger, der er afgivet med henblik på erhvervelse heraf, er ukorrekte eller ufuldstændige i en sådan grad, at afgørelsen vedrørende ansøgningen ville være faldet anderledes ud, såfremt de korrekte eller fuldstændige faktiske omstændigheder havde foreligget fuldt oplyst, da afgørelsen blev truffet«. I kendelsen udtaler den nationale ret også, at det foreløbig (naar het voorlopig oordeel van het College) forekommer den, at artikel 9 i In- en Uitvoerwet af 1962 ikke, under hensyn til sagens omstændigheder, kan være hjemmel for et søgsmål om tilbagebetaling, og at et sådant søgsmål kan være i strid med det almindelige princip om god forvaltning (algemeen beginsel van behoorlijk bestuur), der antages at gælde i den nederlandske retsorden, og som forbyder, at retssikkerheden krænkes.

Den nationale ret rejser imidlertid det spørgsmål, om — og i påkommende tilfælde i hvilket omfang — fællesskabsrettens almindelige regler eller retsgrundsætninger er til hinder for at anvende de ovennævnte almindelige regler og retsgrundsætninger i national ret.

Under disse omstændigheder har den nationale ret, der mener, at tvisten rejser spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, ved kendelse af 15. december 1978, registreret på Domstolen den 21. december 1978, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal artikel 6, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1957/69 fortolkes således, at et i en national lov fastsat eller i henhold til national lov anvendt retssikkerhedsprincip ikke kan gøres gældende over for et krav om tilbagebetaling af en restitution?

2. Skal artikel 6, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1957/69 fortolkes således, at den afgørelse om tilbagebetaling af restitutionen ikke kan prøves i forhold til et af fællesskabsretten udledt retssikkerhedsprincip?

3. Såfremt de under punkt 1. og 2. stillede spørgsmål må besvares således, at det er udelukket at gøre et nationalt eller fællesskabsretligt retssikkerhedsprincip gældende i sådanne tilfælde, er artikel 6, stk. 5, i forord-

ning (EØF) nr. 1957/69 da også til hinder for, at eksportøren kan kræve erstatning hos den myndighed, som har krævet restitutionen tilbagebetalt, når erstatningskravet støttes på sådanne faktiske omstændigheder, der kunne begrunde en påberåbelse af retssikkerhedsprincippet, såfremt det ikke havde været udelukket efter artikel 6, stk. 5?«

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har sagsøgte og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber indgivet skriftlige indlæg.

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 — Indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra Produktschap voor Vee en Vlees

Produktschap indrømmer, at de oplysninger om de forsendte partiers bestemmelsessted, der af Ferwerda blev givet på formularerne til brug for Produktschap, nemlig »M.S. Rotterdam — Bermudaeilanden« (M.S. Rotterdam — Bermudaøerne), var så korrekte og fuldstændige, at Ferwerda ikke kan være omfattet af artikel 9, stk. 1, i In- ein Uitvoerwet. Ferwerda fik tildelt restitutionerne som følge af Produktschaps fejlagtige fortolkning af artikel 3 i forordning nr. 192/75, og fejlen skyldes den omstændighed, at reglen om forsyning af skibe aldrig før var blevet påberåbt med henblik på skibe, der lå opankret ved tredjelande.

Det, der i denne situation er vigtigt for College van Beroep voor het Bedrijfsleven, er at få oplyst, om artikel 9 i In- en Uitvoerwet, der klart skal beskytte borgeren, på en eller anden måde »griber ind« i den almindelige fællesskabsretlige regel, hvorefter beløb, der som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser er tabt, skal inddrives (artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. 4. 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), eller mere konkret i den ovennævnte bestemmelse i artikel 6, stk. 5, i Kommissionens forordning nr. 1957/69).

Produktschap mener, at artikel 9 i den nederlandske lov ikke griber ind i noget som helst. Genstanden og formålet med forudbetalingsordningen er, som et slags modstykke til fordelene i forbindelse med aktiv forædling, at indføre en lignende fordel for varer, der skal eksporteres, men som endnu befinder sig i toldoplag, hvilket vil sige, at restitutionen allerede kan forudbetales for de pågældende varer ud fra den formodning, at det senere vil vise sig, at der var fornødent grundlag for at yde restitutionen.

Ordningen indebærer følgelig, at betalingerne finder sted på et tidspunkt, hvor det er usikkert, om den pågældende vil opfylde sine forpligtelser. Produktschap har foretaget en analyse af det system med sikkerhedsstillelse, der blev indført ved Rådets forordning nr. 441/69 og Kommissionens forordning nr. 1957/69, og har sammenlignet systemet med

ordningen efter artikel 12 i Kommissionens forordning nr. 192/75. Produktschap drager den slutning, at forudbetaling af restitutionen sker på den resolutive betingelse, at de varer, der er omfattet af forudbetalingsordningen, ikke blot eksporteres til et tredjeland eller er tiltænkt et særligt bestemmelsessted, f.eks. proviantering af skibe i Fællesskabet, men også at det er muligt at tildele en restitution for disse fremtidige transaktioner. Det afhænger derfor af den senere indtrædende faktiske situation, om forudbetalingen af restituionen var berettiget eller ej.

I det foreliggende tilfælde var situationen således, at eksporten ganske vist fandt sted, men til et område, for hvilket der ikke var fastsat nogen restitution. Den objektive situation påvirkes ikke af, at den pågældende muligvis fejltolkede fællesskabsreglerne, ej heller af, at Produktschap måske oprindeligt gav udtryk for, at angivelsen af bestemmelsesstedet medførte, at der ikke længere kunne herske tvivl om betalingen. I så fald kan retsbeskyttelsen af den retsundergivne kun tilsidsættes, såfremt den pågældende kunne være i god tro om, at ydelsen af en restitution også var hjemlet for proviantering af skibe, der lå opankret uden for EØF.

Ifølge Produktschap er det for øvrigt meget lidt sandsynligt, at en leverandør til skibe, der i adskillige år har udøvet denne virksomhed, aldrig skulle have læst artikel 3 i forordning nr. 192/75, som udtrykkeligt udelukker denne mulighed. Det er derfor overflødigt at påberåbe sig et upræcist cirkulære fra Produktschap, fordi den pågældende ikke kan påberåbe sig det i god tro.

Svaret på det første spørgsmål bør derfor være, at genstanden for og formålet med forudbetalingsordningen udelukker, at der kan gives afkald på tilbagesøgning af en uberettiget opnået restitution, medmindre adfærden hos en medlemsstats forvaltning førte den retsundergivne til at tro, at begunstigelsen var uigenkaldelig og ikke længere kunne anfægtes, uden at retssikkerhedsprincippet herved blev krænket.

Hvad angår svarene på det andet og tredje spørgsmål, skal Produktschap henholde sig til Domstolens afgørelse.

B — Indlæg fra Kommissionen

Vedrørende det første og andet spørgsmål

I første række har Kommissionen anført, at artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1957/69 ikke kan finde anvendelse i nærværende sag. Ifølge den nævnte bestemmelse skal det udbetalte restitutionsbeløb tilbagebetales, når de i stykke 1 nævnte beviser — navnlig at varen i uforarbejdet stand har forladt Fællesskabets geografiske område eller har nået sit bestemmelsessted, som fastsat i forordning nr. 1041/67, artikel 3 (EFT 1967, s. 298) — ikke føres inden for den foreskrevne frist. Ferwerda har imidlertid opfyldt dette beviskrav. Det er desuden tvivlsomt, om man kan anvende den pågældende bestemmelse i den situtation, hvor de nationale forvaltninger er ansvarlige for begåede fejl. At anvende artikel 6, stk. 5, ville efter Kommissionen opfattelse betyde, at de pågældende myndigheder begik magtfordrejning.

Derimod må der lægges vægt på artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den

fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), der foreskriver, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser træffer de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde,

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder,

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Kommissionen konkluderer, at når reglerne i national ret finder anvendelse, må de nationale retsgrundsætninger også komme til anvendelse, herunder dem, der forbyder nationale forvaltninger at træffe foranstaltninger, som strider mod retssikkerheden.

I anden række har Kommissionen rejst det spørgsmål, om anvendelsen af nationale retsgrundsætninger begrænses af fællesskabsretten. I dommen af 28. juni 1977 (sag 118/76, *Balkan Import*, Sml., s. 1177), der angik en anden almindelig retsgrundsætning i en medlemsstat, fastslog Domstolen nemlig, at det såkaldte »billigheds«-princip, som antages at gælde i Forbundsrepublikken Tysklands skatteret, ikke kan anvendes af den nationale ret, såfremt en sådan anvendelse berører virkningen af fællesskabsreglerne for den ved fællesskabsretten indførte afgifts beregnings- eller ligningsgrundlag eller dens størrelse. Kommissionen nærer imidlertid tvivl om, hvorvidt Domstolens konklusion i sag 118/76, der drejede sig om opkrævning af en afgift, analogt kan anvendes på tilbagebetaling af restitutioner. For det første finder tilbagesøgning af uberettiget oppebårne beløb kun sjældent sted, hvilket er tilstrækkeligt til at vise, at eventuelle retssager med henblik på tilbagesøgning ikke kan øve en negativ indflydelse på restitutionens beregnings- eller ligningsgrundlag eller dens størrelse. Desuden rejser Kommissionen det spørgsmål, om det er korrekt at behandle retssikkerhedsprincippet på samme måde som det såkaldte »billigheds«-princip, således som det blev forstået i Balkan Import-sagen. Domstolen har nemlig, f.eks. i dommen af 21. februar 1974 (forenede sager 15-33, 52, 53, 57-109, 116, 117, 123, 132, 135-137/73, *Kortner m.fl.*, Sml. 1974, s. 177) antaget, at retssikkerhedsprincippet er en del af fællesskabsretten, hvorimod den udtrykkeligt i den allerede nævnte sag 118/76 fastslog, at der ikke i fællesskabsretten er hjemmel for at anvende det såkaldte »billigheds«-princip med den betydning, det har i tysk skatteret.

Inden for anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1957/69 er situationen ifølge Kommissionen anderledes. I denne bestemmelse har fællesskabslovgiver ikke blot fastsat betingelserne for, hvornår tilbagebetaling skal ske, men også de følger, som undladelse af tilbagebetaling har for modtageren. I et sådant tilfælde, hvor tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb er reguleret præcist af fællesskabsretten, finder Kommissionen det vanskeligt at se, at der også kan være plads for retsgrundsætninger i den nationale ret.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Hvad angår det tredje spørgsmål, har Kommissionen henvist til dommen af 13. februar 1979 (sag 101/78, *Granaria*, Sml. 1979, s. 623), i hvilken Domstolen kendte for ret, at spørgsmålet om en national myndighed skal erstatte skader, som medlemsstaternes organer og embedsmænd har forvoldt private ved anvendelse af fællesskabsretten, det være sig ved en krænkelse af fællesskabsretten eller ved en handling eller undladelse i strid med den nationale ret, skal bedømmes af de nationale domstole på grundlag af den pågældende medlemsstats nationale ret.

Kommissionen skal imidlertid gøre opmærksom på, at et sådant princip kan skabe en konflikt i den situation, hvor det må erkendes, at området ikke er reguleret af national ret, og at man må søge hjælp i fællesskabsretten for at løse det spørgsmål, som retssikkerhedsprincippet eventuelt kan anvendes på. Hvis det fællesskabsretligt set, ud fra et i fællesskabsretten fastlagt retssikkerhedsbegreb, viser sig, at der ikke er noget til hinder for tilbagebetaling, vil den retsundergivne nemlig altid have mulighed for at påberåbe sig nationale retsregler om ansvar uden for kontraktsforhold.

Følgelig har Kommissionen foreslået, at spørgsmålene fra College van Beroep voor het Bedrijfsleven i Haag besvares således:

1. Artikel 6, stk. 5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1957/69 af 30. september 1969 angår ikke det tilfælde, hvor produkter eller varer eksporteres til steder beliggende uden for Fællesskabets område.

2. Tilbagebetaling af en restitution uden for tilfælde, der er reguleret i artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1957/69, kan være underlagt et retssikkerhedsprincip, der følger af medlemsstatens nationale ret.

3. Artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1957/69 er ikke til hinder for, at en eksportør på grundlag af national ret anlægger erstatningssag mod nationale myndigheder.«

III — Mundtlig forhandling

Sagen blev påråbt i retsmødet den 27. juni 1979, og generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. september 1979.

Præmisser

1 Ved dom af 15. december 1978, indgået til Domstolen den 21. december 1978, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af traktatens artikel 177 forelagt tre spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 6, stk. 5, i Kommissionens forordning nr. 1957/69 af 30. september 1969 om supplerende gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af eksportrestitutioner inden for de varesektorer, for hvilke der er fastsat fællespriser (EFT 1969 II, s. 410).

2 Spørgsmålene lyder således:

»1. Skal artikel 6, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1957/69 fortolkes således, at et i en national lov fastsat eller i henhold til national lov anvendt retssikkerhedsprincip ikke kan gøres gældende over for et krav om tilbagebetaling af en restitution?

2. Skal artikel 6, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1957/69 fortolkes således, at en afgørelse om tilbagebetaling af restitutionen ikke kan prøves i forhold til et af fællesskabsretten udledt retssikkerhedsprincip?

3. Såfremt de under punkt 1. og 2. stillede spørgsmål må besvares således, at det er udelukket at gøre et nationalt eller fællesskabsretligt retssikkerhedsprincip gældende i sådanne tilfælde, er artikel 6, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1957/69 da også til hinder for, at eksportøren kan kræve erstatning hos den myndighed, som har krævet restitutionen tilbagebetalt, når erstatningskravet støttes på sådanne faktiske omstændigheder, der kunne begrunde en påberåbelse af retssikkerhedsprincippet, såfremt det ikke havde været udelukket efter artikel 6, stk. 5?«

3 Spørgsmålene er rejst under en retssag mellem en nederlandsk kødeksportør, selskabet Ferwerda, og de i Nederlandene kompetente myndigheder, som kræver tilbagebetaling af eksportrestitutioner, som ubestridt er blevet tildelt og betalt fejlagtigt som følge af en urigtig anvendelse af artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 192/75 af 17. januar 1975 om gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 25, 1975, s. 1). Ifølge nævnte artikel 3 ligestilles levering inden for Fællesskabet af proviant til søgående skibe eller til luftfartøjer, som beflyver internationale ruter, herunder ruter inden for Fællesskabet, med udførsel fra Fællesskabet, og skaber ret til eksportrestitutioner. Det fremgår af sagens akter, der er fremsendt af den nationale ret, at det eksporterede kød var bestemt til proviantering af skibe hjemmehørende i Nederlandene, men som befandt sig i farvandet omkring Bermuda-øerne, således at den betingelse ikke var opfyldt, hvorefter leveringen skal ske i Fællesskabet for at kunne ligestilles med en eksport, for hvilken der ydes en restitution, og Bermuda-øerne er heller ikke opført på den liste over tredjelande, hvortil der kan eksporteres med ret til en restitution. Denne fejlagtige anvendelse fandt sted under

omstændigheder, som har ført den nationale ret til at måtte afgøre, om vildfarelsen skyldes de nederlandske myndigheder eller den pågældende erhvervsdrivende, og hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at det kan pålægges den erhvervsdrivende, som har oppebåret restitutionen, at tilbagebetale den.

4 Den nationale ret har rejst det spørgsmål, om tilbagebetalingspligten i henhold til artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1975/69 — hvilken pligt har direkte virkning i medlemsstaternes retsorden — kan ophæves eller begrænses i sine virkninger ved en national retsregel udledt af en almindelig retsgrundsætning. Selskabet Ferwerda har nemlig gjort gældende, at det rejste krav om tilbagebetaling af de eksportrestitutioner, som selskabet fejlagtigt havde oppebåret, strider mod retssikkerhedsprincippet. Ifølge den nationale ret er dette princip anerkendt i Nederlandenes retsorden, hvorefter det gyldigt kan gøres gældende under en tilbagesøgningssag anlagt af myndighederne, hvilket navnlig fremgår af en bestemmelse i den nederlandske »In- en Uitvoerwet« af 5. juli 1962 og af de forklaringer, den nederlandske regering har givet i motiverne til den nævnte lov.

5 Under disse omstændigheder ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om fællesskabsretten i almindelighed og artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1957/69 i særdeleshed er til hinder for anvendelsen af en sådan national retsgrundsætning. Såfremt dette måtte være tilfældet, ønsker retten oplyst, om fællesskabsretten indeholder en regel af samme karakter, som den således har pligt til at anvende.

6 Den eksportrestitution, som Ferwerda har oppebåret, er en økonomisk fordel, der er tildelt i henhold til fællesskabslovgivningen og finansieret af Fællesskabets egne indtægter inden for rammerne af den almindelige budgetordning, der er indført ved artiklerne 199-209, som udgør EØF-traktatens finansielle bestemmelser.

7 Bestemmelserne vedrørende fastsættelsen af og betingelserne for opkrævning af de økonomiske byrder, som Fællesskabet har kompetence til at indføre, og som i egentlig forstand udgør egne indtægter, såsom told, landbrugsimportafgifter og monetære udligningsbeløb, samt bestemmelserne om de betingelser, der gælder for tildeling og opgørelse af de økonomiske fordele for de

erhvervsdrivende, der ydes fra fællesskabsbudgettet, er fastlagt ved Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201), og ved de til gennemførelse heraf vedtagne forordninger, samt ved Rådets forordning nr. 729/70, ligeledes af 21. april 1970, om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), hvis bestemmelser er blevet udvidet til at omfatte monetære udligningsbeløb ved artikel 2 i Rådets forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972 (EFT 1972 (28. 12.), s. 20). Alle disse bestemmelser må ses i sammenhæng med det almindelige system i traktatens finansielle bestemmelser, hvilket system — ligesom de tilsvarende systemer i medlemsstaterne — stærkt er præget af den almindelige lighedsgrundsætning, hvorefter sammenlignelige forhold ikke må behandles forskelligt, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet.

8 Det følger heraf, at de gebyrer, som tilflyder fællesskabsbudgettet, og de økonomiske fordele, som udbetales herfra, må reguleres og anvendes således, at de på ensartet måde pålægges eller ydes til alle, der opfylder fællesskabsbestemmelsernes betingelser for en sådan byrde eller fordel. Dette krav må indebære, at der ikke sker forskelsbehandling, hvad angår de formelle og materielle betingelser, hvorunder på den ene side de erhvervsdrivende kan anfægte de dem pålagte fællesskabsafgifter og kræve tilbagebetaling i tilfælde af, at de er betalt fejlagtigt, eller kræve at få adgang til de økonomiske fordele fra Fællesskabet, som de har krav på, og hvorunder på den anden side medlemsstaternes forvaltninger, der optræder på vegne af Fællesskabet, kan opkræve de nævnte afgifter og eventuelt tilbagesøge de økonomiske fordele, som måtte være ydet retsstridigt.

9 Rådet har fulgt denne vej, navnlig ved udstedelsen af forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1), og forordning nr. 1430/79 af 2. juli 1970 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT L 175, s. 1), som dog begge først træder i kraft den 1. juli 1980. De allerede gældende bestemmelser og den ovennævnte ordning løser imidlertid kun delvis problemerne om ligestillingen af

de retsundergivne på det pågældende område, og den nødvendigvis tekniske og detaljerede karakter af denne form for lovgivning gør det kun muligt delvis, ved en retslig fortolkning, at råde bod på den manglende ligestilling.

10 Som Domstolen har fastslået i dommen af 21. maj 1976 (sag 26/74, *Roquette*, Sml. 1976, s. 677), følger det heraf, at tvister vedrørende tilbagebetaling af beløb opkrævet for Fællesskabets regning henhører under de nationale retters kompetence og bør afgøres af disse ved anvendelse af deres nationale love, for så vidt fællesskabsretten ikke regulerer forholdet. Inden for rammerne heraf påhviler det medlemsstaternes retter, under anvendelse af det samarbejdsprincip, der er knæsat i traktatens artikel 5, at sikre den retsbeskyttelse, der følger af fællesskabsbestemmelsernes direkte virkning, både når bestemmelserne skaber pligter for de retsundergivne, og når de tildeler dem rettigheder. Det tilkommer imidlertid hver medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til beskyttelse af de rettigheder, som tilkommer de retsundergivne efter fællesskabsrettens direkte virkning, idet disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og idet de under ingen omstændigheder må umuliggøre udøvelse af rettigheder, som de nationale retter har pligt til at beskytte.

11 Ovennævnte betragtninger har bl.a. fundet udtryk i den allerede nævnte forordning fra Rådet, nr. 729/70, der i artikel 8 udtrykkeligt fastslår, at medlemsstaterne, der handler på Fællesskabets vegne, har pligt til at tilbagesøge de økonomiske fordele, som måtte være ydet med urette, hvorved det dog tilføjes, at tilbagesøgningen skal ske »i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser«.

12 Det følger imidlertid af disse betragtninger, at den udtrykkelige henvisning til national lovgivning er undergivet de samme grænser som dem, der gælder for den forudsætningsvise henvisning, der er fastslået som nødvendig i mangel af fællesskabsbestemmelser, således forstået, at anvendelsen af national lovgivning skal ske uden forskelsbehandling i forhold til de sager, som indledes med henblik på at afgøre den samme type, men rent nationale

tvister, og at de processuelle regler ikke i sidste ende må umuliggøre udøvelse af rettigheder, som følger af fællesskabsretten.

13 Under anvendelse af disse regler fastslog Domstolen i dommen af 28. juni 1977 (sag 118/76, *Balkan*, Sml. 1977, s. 177), at selv om samtlige formaliteter, som gælder for tilbagesøgning af fællesskabsafgifter, afhænger af medlemsstaternes myndigheder, er anvendelsen af en national billighedsregel (Härteklausel), hvorefter myndighederne kan indrømme fritagelse for skyldige afgifter, udelukket ved fællesskabsafgifter, såfremt anvendelsen »ændrer rækkevidden af fællesskabsrettens bestemmelser for afgiftens beregnings- eller ligningsgrundlag eller dens størrelse«.

14 Det må derfor undersøges, om en fællesskabsretlig grundsætning eller en særlig fællesskabsretlig bestemmelse udelukker den af den forelæggende ret omtalte nationale regel. Gennemgangen af dette spørgsmål viser, at det ikke er tilfældet.

15 Herved må bemærkes, at et krav om tilbagebetaling af økonomiske fordele fra Fællesskabet, der er tildelt med urette, under ingen omstændigheder kan tilsidesættes på grundlag af nogen antagelse, som en af medlemsstaternes lovgivninger udleder eller tillader at udlede af et retssikkerhedsprincip. Det må undersøges i det enkelte tilfælde, om denne anvendelse ikke rokker ved selve grundlaget for den bindende regel om tilbagesøgning, og om den medfører, at den umuliggøres.

16 Det fremgår af den nationale rets udtalelser, at det retssikkerhedsprincip, som den henviser til, hvad angår det offentliges tilbagesøgning af ulovligt tildelte eksportrestitutioner, er udtrykt i artikel 9, stk. 1, i In- en Uitvoerwet, hvorefter »en ... restitution [kan ... tilbagekaldes], såfremt de oplysninger, der er afgivet med henblik på erhvervelse heraf, er ukorrekte eller ufuldstændige i en sådan grad, at afgørelsen vedrørende ansøgningen ville være faldet anderledes ud, såfremt de faktiske omstændigheder havde foreligget fuldt oplyst, da afgørelsen blev truffet«.

17 Selv om det under en præjudiciel sag ikke tilkommer Domstolen at fortolke den pågældende nationale bestemmelse eller at fastlægge dens nøjagtige rækkevidde, må det dog konstateres, at en fællesskabsretlig grundsætning på fællesskabsrettens nuværende stade ikke er til hinder for, at der anvendes et retssikkerhedsprincip, der udledes af national ret, og i henhold til hvilket økonomiske fordele, som med urette er blevet ydet en erhvervsdrivende, ikke kan kræves tilbagebetalt, når den begåede fejl ikke skyldes modtagerens urigtige oplysninger, eller såfremt fejlen let kunne have været undgået, uanset at oplysningerne var ukorrekte, men afgivet i god tro.

18 Tilbage bliver imidlertid at undersøge, om artikel 6 i forordning nr. 1957/69, og navnlig stykke 5, som ønskes fortolket, er en særlig regel, der indeholder en undtagelse fra henvisningen til national ret og erstatter denne med en fællesskabsregel, hvorefter den pågældende erhvervsdrivende ubetinget har pligt til at tilbagebetale den med urette ydede restitution.

19 Forordning nr. 1957/69 fastsætter supplerende regler til dem, som allerede er foreskrevet i andre forordninger fra Rådet og Kommissionen, navnlig Rådets forordning nr. 441/69 af 4. marts 1969 (EFT 1969 I, s. 84), med hensyn til ydelse af eksportrestitutioner. Den pågældende forordning tager sigte på en række særlige situationer, såsom tilfældet med produkter, ved hvis udførsel der ydes restitutioner, men som forarbejdes før eksporten, og forordningen hjemler i dette tilfælde — i forbindelse med bestemmelserne i Rådets forordning nr. 441/69 og Kommissionens forordning nr. 1041/67 af 21. december 1967 (EFT 1967, s. 298), som senere blev afløst af Kommissionens forordning nr. 192/75 af 17. januar 1975 (EFT L 25, s. 1), der afløstes af forordning nr. 2730/79 af 29. november 1979 (EFT L 317, 1979, s. 1) — hel eller delvis forudbetaling af restitutionen. Ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1957/69 er det, som anført ovenfor, en forudsætning for at anvende en af ordningerne i henhold til artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 441/69 — dvs. fordelen ved forudbetaling af restitutionen — at der stilles sikkerhed. Sikkerheden skal garantere, at det inden for visse frister bevises, at produkterne eller varerne har nået det bestemmelsessted, som restitutionen er ydet for.

Samme artikels stykke 5 bestemmer, at »det udbetalte, eventuelt forhøjede restitutionsbeløb tilbagebetales i overensstemmelse med forskrifterne i denne

artikel, når de i stykke 1 nævnte beviser ikke føres inden for den foreskrevne frist. Såfremt beløbet i så tilfælde ikke tilbagebetales trods påkrav, bliver den tidligere stillede kaution aktuel«.

20 Uden at det er nødvendigt at afgøre, om artikel 6, stk. 5, tager sigte på tilfælde som de foreliggende, er det tilstrækkeligt at konstatere, at det ikke af ordlyden af stykke 5, navnlig ikke alene af ordene »i overensstemmelse med forskrifterne i denne artikel«, kan udledes, at denne bestemmelse, med hensyn til de tvister, som kunne opstå på grundlag af de særlige tilfælde, der reguleres af Rådets forordning nr. 441/69 og Kommissionens forordninger nr. 1041/67, 192/75 og 2730/79 (nævnt ovenfor), har skullet indføre en særlig fællesskabsordning for tilbagebetaling af fejlagtigt udbetalte beløb, mens det i alle andre tvister om tilbagesøgning af restitutioner, i mangel af fællesskabsregler, er national ret, der finder anvendelse.

21 Det følger af ovenstående betragtninger, at det første spørgsmål må besvares således, at på fællesskabsrettens nuværende stade er denne og navnlig artikel 6, stk. 5, i Kommissionens forordning nr. 1957/69 ikke til hinder for, at der under sager, hvorunder medlemsstaternes myndigheder kræver tilbagebetaling af beløb, der med urette er blevet udbetalt til virksomheder som eksportrestitutioner, anvendes et retssikkerhedsprincip, som udledes af national ret, og i henhold til hvilket økonomiske fordele, som er blevet ydet ved en fejltagelse fra de offentlige myndigheders side, ikke kan kræves tilbagebetalt, såfremt den begåede fejl ikke skyldes modtagerens urigtige oplysninger, eller såfremt fejlen let kunne have været undgået, uanset at oplysningerne var ukorrekte, men afgivet i god tro.

22 Det følger af ordlyden af spørgsmål 2 og 3, at de som følge af svaret på spørgsmål 1 er blevet uden genstand.

Vedrørende sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for 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 College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved dom af 15. december 1978, registreret på Domstolen den 21. december 1978, for ret:

Fællesskabsretten, herunder artikel 6, stk. 5, i Kommissionens forordning nr. 1957/69 af 30. september 1969 (EFT 1969 II, s. 410), er på sit nuværende stade ikke til hinder for, at der under sager, hvorunder medlemsstaternes myndigheder kræver tilbagebetaling af beløb, der med urette er blevet udbetalt til virksomheder som eksportrestitutioner, anvendes et retssikkerhedsprincip, som udledes af national ret, og i henhold til hvilket økonomiske fordele, som er blevet ydet ved en fejltagelse fra de offentlige myndigheders side, ikke kan kræves tilbagebetalt, såfremt den begåede fejl ikke skyldes modtagerens urigtige oplysninger, eller såfremt fejlen let kunne have været undgået, uanset at oplysningerne var ukorrekte, men afgivet i god tro.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. marts 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. O'Keeffe
Formand for første afdeling,
fungerende præsident