DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
5. oktober 1988 *

I sag 210/87,

angående en anmodning, som tribunale civile e penale di Venezia i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Remo Padovani og arvingerne efter Mantovani

mod

Amministrazione delle finanze dello Stato,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende spørgsmålet, om det fællesskabsretlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning kan gøres gældende mod en national forvaltningsmyndigheds efteropkrævning af et tillæg til en landbrugsimportafgift, som ikke er blevet opkrævet i forbindelse med kornimport,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne T. Koopmans, K. Bahlmann, C. N. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

efter at der er indgivet indlæg af:

— sagsøgerne i hovedsagen ved advokaterne G. M. Ubertazzi, F. Capelli og G. Simeone,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Prozillo, som befuldmægtiget,

* Processprog: Italiensk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 21. april 1988, hvorunder Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber var repræsenteret af G. Marenco, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. juni 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. maj 1987, indgået til Domstolen den 9. juli s.å., har tribunale civile e penale di Venezia i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål, hvorved det skal afklares, om det fællesskabsretlige princip om retssikkerhed og om beskyttelse af den berettigede forventning kan påberåbes af en erhvervsdrivende under en sag, hvorunder de italienske myndigheder i medfør af national ret har rejst krav om efteropkrævning af et tillæg til en EF-landbrugsimportafgift.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en retssag, anlagt af Remo Padovani og arvingerne efter Mantovani, mod Amministrazione delle finanze dello Stato, som havde berigtiget en for lav fastsættelse af importafgifter, der i 1972 var blevet opkrævet ved indførsel af korn.

3 Ifølge artikel 15, stk. 1, i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1967, s. 29), der finder anvendelse på den pågældende indførsel, er den importafgift, der skal opkræves, den, der gælder på indførselsdagen. I henhold til national ret opkrævede de italienske myndigheder dengang de omtvistede importafgifter ifølge sin da faste og uanfægtede fortolkning af begrebet indførselsdag. Denne fortolkning indebar, at myndighederne i tilfælde

af en ændring af afgiftssatsen, efter at toldvæsenet havde modtaget fortoldningsbegæringen, på importørens anmodning kunne anvende den gunstigste sats, såfremt varen endnu ikke var overgivet til importøren.

4 Fortolkningen blev senere underkendt ved en præjudiciel dom afsagt af Domstolen i Frecassetti-sagen (dom af 15. juni 1976, 113/75, Sml. s. 983), hvorefter indførselsdagen er den dag, da angivelsen om varens indførsel modtages af toldvæsenet, idet den importafgift, der skal opkræves, er den på denne dag gældende, således at en afgiftssats, der er gunstigere på et senere tidspunkt, ikke kan finde anvendelse.

5 Efter afsigelsen af denne dom ophævedes ved dekret nr. 695 af 22. september 1978 fra Den Italienske Republiks præsident muligheden for at anvende den gunstigste sats i forbindelse med EF-landbrugsimportafgifterne; det nye kriterium var imidlertid begrænset i tid til at gælde fra og med den 11. september 1976, datoen for offentliggørelsen af domskonklusionen i sag 113/75 i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT C 214, s. 14).

6 Senere vedtog Rådet 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). Forordningens formål var især af retssikkerhedsgrunde at begrænse de nationale myndigheders muligheder for at efteropkræve EF-afgifter.

7 I mellemtiden havde de italienske myndigheder over for sagsøgerne i hovedsagen indledt efteropkrævning af forskellen mellem den importafgift, der var gældende på dagen for modtagelsen af fortoldningsbegæringen, og den afgift, der svarede til den først anvendte mere fordelagtige sats. Med henblik herpå tilstillede myndighederne i december 1977 sagsøgerne et første betalingspålæg. Derpå afbrød myndighederne forældelsesfristen ved meddelelse af nye pålæg, og det seneste blev forkyndt i 1986.

8 Sagsøgerne indbragte spørgsmålet for den forelæggende ret og gjorde herved gældende, at fastsættelsen og opkrævningen af afgiftstillægget på grundlag af det nye kriterium strider mod det fællesskabsretlige princip om retssikkerhed og om beskyttelse af de erhvervsdrivendes berettigede forventning.

9 Den nationale ret har under de foreliggende omstændigheder antaget, at sagsøgerne ikke kan påberåbe sig et i national ret gældende princip om beskyttelse af den berettigede forventning, og at de grænser, som ved ovennævnte forordning nr. 1697/79 er draget for nationale myndigheders efteropkrævning af afgifter, som ikke er afkrævet debitor, ikke kan finde anvendelse. Retten vil imidlertid ikke udelukke, at man dog under alle omstændigheder vil kunne nå frem til den antagelse, at fællesskabsretten indeholder et generelt beskyttelsesprincip, der vil kunne gøres gældende i denne sag. Den har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Gælder i fællesskabsretten uafhængigt af de særlige, udtrykkelige bestemmelser i Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 et retsprincip om beskyttelse af de erhvervsdrivendes berettigede forventning, for så vidt angår ydelser, der er reguleret i fællesskabsretten, og finder dette princip også anvendelse, selv om det ikke har sit modstykke i national ret?

2) Kan i bekræftende fald dette princip anvendes med henblik på at undgå pålæggelse af en højere afgift i tilfælde af import af landbrugsprodukter, der har fundet sted før den 1. juli 1980 — og som derfor ikke omfattes af ordningen ifølge artikel 5 i forordning (EØF) nr. 1697/79 — til fordel for importører, der i god tro har betalt landbrugsafgifter i henhold til fællesskabsretten med et lavere beløb end det, der efter de gældende regler skulle erlægges, idet de gik ud fra den fastsættelse, der fast og ensartet blev foretaget af den nationale forvaltning i det omhandlede tidsrum i tilslutning til retningslinjer for fortolkningen, der også har kunnet udledes af officielle af Fællesskabet udstedte akter, og som er blevet fulgt ved national ret, men senere underkendt af De Europæiske Fællesskabers Domstol?«

10 Vedrørende de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse

omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

11 Med den nationale rets spørgsmål, som bør gennemgås under ét, skal det i det væsentligste afklares, om fællesskabsretten, uanset de særlige bestemmelser i forordning nr. 1697/79, indeholder et princip om beskyttelse af den berettigede forventning, der forpligter en national forvaltningsmyndighed til at afholde sig fra i medfør af national ret at efteropkræve et tillæg til en landbrugsimportafgift, som myndigheden oprindelig ikke havde opkrævet ifølge fast og sikker forvaltningspraksis, der senere er blevet underkendt af Domstolen; dette problem opstår også, når de erhvervsdrivende på grund af denne praksis i god tro kun anså sig forpligtet til at erlægge det først opkrævede beløb.

12 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen har fastslået (dom af 27. marts 1980, Salumi, forenede sager 66, 127 og 128/79, Sml. s. 1237), at den præjudicielle fortolkning, som Domstolen foretager af en fællesskabsretlig regel, belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Det følger heraf, at den således fortolkede regel, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, kan og skal anvendes endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen.

13 Herved skal det præciseres, at førnævnte dom af 15. juni 1976 ikke i fortolkningen af begrebet indførselsdagen lader indgå en tidsmæssig begrænsning, der måtte være begrundet i bydende retssikkerhedshensyn.

14 Det findes i øvrigt at burde påpeges, at de begrænsninger, som ved forordning nr. 1697/79 er indført med hensyn til nationale forvaltningers muligheder for at foranstalte efteropkrævning, ikke finder anvendelse på afgiftsberegning foretaget inden den 1. juli 1980 (jfr. dom af 12. november 1981, Salumi II, forenede sager 212-217/80, Sml. s. 2735).

15 Heraf følger, at de nationale myndigheder principielt efter fællesskabsretten var forpligtet til at foretage efteropkrævning af forskellen mellem de faktisk opkrævede importafgifter og de importafgifter, som burde have været opkrævet.

16 For så vidt som fællesskabsbestemmelserne ikke har fastsat de nærmere regler og betingelser for opkrævning af de i hovedsagen omtvistede landbrugsimportafgifter, tilkommer det medlemsstaterne i deres nationale retsorden at regulere forholdet med forbehold af de begrænsninger, som ifølge fællesskabsretten gælder for en sådan anvendelse af national ret.

17 I forbindelse med de nærmere regler og betingelser for opkrævningen opstår problemet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det bliver således et spørgsmål, om problemet er løst i fællesskabsretten, eller om denne intet indeholder herom.

18 Hertil bemærkes, at det i fællesskabsretten forankrede princip om beskyttelse af den berettigede forventning, uanset de særlige regler i ovennævnte forordning nr. 1697/79, ikke finder anvendelse i efteropkrævningssager under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende.

19 Det fremgår således af en sammenlignende gennemgang af de relevante nationale bestemmelser, at der faktisk ikke findes almindelige retsgrundsætninger, der enten er fælles for medlemsstaternes retssystemer, eller som i almindelighed gælder i national ret, af hvilke der kan udledes en almindelig fællesskabsretlig grundsætning om, at nationale myndigheder skal afholde sig fra at berigtige en utilstrækkelig fastsættelse af Fællesskabets importafgifter efter en vis ensartet frist eller i tilfælde af en fejl, der kan tilregnes forvaltningen.

20 Herefter kan det ikke antages, at de begrænsninger, som ved forordning nr. 1697/79 er fastsat for de nationale myndigheders muligheder for at foretage efteropkrævning af Fællesskabets tilgodehavender, kan betragtes som et udtryk for et fællesskabsretligt princip om beskyttelse af den berettigede forventning, som bestod inden forordningens ikrafttræden.

21 Da fællesskabsretten ikke regulerer spørgsmålet om, hvornår de erhvervsdrivende kan påberåbe sig, at deres berettigede forventning er beskyttet under en efteropkrævningssag, er forholdet reguleret i national ret.

22 I de tilfælde, hvor den nationale retsorden, som regulerer opkrævningen, indeholdt et princip om beskyttelse af de erhvervsdrivendes berettigede forventning, har Domstolen antaget, at fællesskabsretten ikke var til hinder for anvendelsen af et sådant princip i national ret for at udelukke efteropkrævning af sådanne tilgodehavender hos erhvervsdrivende i god tro, dog forudsat at anvendelsen af national ret ikke griber ind i fællesskabsrettens rækkevidde og virkning og ikke medfører forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for rent nationale tvister af samme art (dom af 5. marts 1980, Ferwerda, 265/78, Sml. s. 617, og dom af 21. september 1983, Deutsche Milchkontor, forenede sager 205-215/82, Sml. s. 2633).

23 I så henseende har Domstolen udtalt, at en national særordning om opkrævning af Fællesskabets tilgodehavender, som begrænser den nationale forvaltnings beføjelser til at sikre opkrævning af fordringer i forhold til samme forvaltningsmyndigheds beføjelser ved tilsvarende nationale afgifter eller gebyrer, er i strid med fællesskabsretten (dom af 27. marts 1980, nævnt ovenfor).

24 Omvendt gælder det, at når de betingelser og nærmere regler i intern ret, der anvendes af de nationale myndigheder ved opkrævningen af Fællesskabets tilgodehavender, er de samme som de, myndighederne anvender i lignende sager om rent nationale tilgodehavender, kan det principielt ikke antages, at disse betingelser og nærmere regler strider mod de nationale myndigheders forpligtelse til på statens territorium at sikre, at fællesskabsreglerne gennemføres, hvorfor de ikke kan antages at skade fællesskabsrettens virkning (jfr. ovennævnte dom af 21. september 1983).

25 Derimod må det i den herfra forskellige situation, hvor de nationale retsregler, der regulerer de nærmere regler og betingelser for opkrævningen, ikke indeholder et princip om beskyttelse af den berettigede forventning, antages, at fællesskabsretten ikke er til hinder for anvendelse af disse nationale retsregler med deres givne indhold, dog stedse forudsat, at tilsvarende rent interne tilgodehavender ikke er undergivet en anden grundsætning.

26 Som sagsøgerne har anført, kan den manglende fællesskabsregulering af de nærmere regler og betingelser for opkrævningen ganske vist medføre, at de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater behandles forskelligt.

27 Som Domstolen udtalte i ovennævnte dom af 21. september 1983, var sådanne forskelle imidlertid uundgåelige på fællesskabsrettens daværende udviklingstrin. Domstolen bemærkede herved, at hvis det viser sig, at forskellene mellem de nationale retsregler kan medføre hindringer for ligebehandlingen af de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater eller fremkalde fordrejninger eller skade det fælles markeds funktion, tilkommer det de kompetente fællesskabsinstitutioner at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at fjerne forskellene. Siden er disse bestemmelser faktisk blevet konkretiseret ved forordning nr. 1697/79, som fællesskabslovgiver imidlertid ikke fandt at burde tillægge tilbagevirkende gyldighed.

28 Herefter må der svares den nationale ret, at en national forvaltningsmyndighed — uanset de særlige bestemmelser i forordning nr. 1697/79 — ikke efter fællesskabsrettens princip om beskyttelse af den berettigede forventning er forpligtet til at afholde sig fra i medfør af national ret at efteropkræve et tillæg til en landbrugsimportafgift, som oprindelig ikke blev opkrævet ifølge fast og sikker forvaltningspraksis, der senere er blevet underkendt ved en dom afsagt af Domstolen. Dette gælder også, når de erhvervsdrivende på grund af denne praksis i god tro kun anså sig forpligtet til at erlægge det først opkrævede beløb.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af tribunale civile e penale di Venezia ved kendelse af 27. maj 1987, for ret:

Uanset de særlige bestemmelser i Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979, er en national forvaltningsmyndighed ikke efter fællesskabsrettens princip om beskyttelse af den berettigede forventning forpligtet til at afholde sig fra i medfør af national ret at efteropkræve et tillæg til en landbrugsimportafgift, som oprindelig ikke blev opkrævet ifølge fast og sikker forvaltningspraksis, der senere er blevet underkendt ved en dom afsagt af Domstolen. Dette gælder også, når de erhvervsdrivende på grund af denne praksis i god tro kun anså sig forpligtet til at erlægge det først opkrævede beløb.

Due Koopmans

Bahlmann Kakouris O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Formand for Sjette Afdeling