Efter fællesskabsrettens princip om beskyttelse af den berettigede forventning er en national forvaltningsmyndighed — uanset de særlige bestemmelser i forordning nr. 1697/79 — ikke 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.

RETSMØDERAPPORT
i sag 210/87 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De i hovedsagen relevante retsregler*

Artikel 15, stk. 1, i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn [1] er sålydende:

»Den importafgift, der skal opkræves, er den, der gælder på indførselsdagen.«

I Kommissionens henstilling af 25. maj 1962 [2] — om det afgørende tidspunkt med hensyn til bestemmelse af toldsatsen for varer, der ekspederes til fri omsætning — siges følgende:

»I — Med forbehold af anvendelsen af afsnit II og III er toldsatsen for varer, der angives til fri omsætning, satsen på det tidspunkt, på hvilket toldvæsenet antager den deklaration, hvorved klarereren oplyser at ville bringe varerne i omsætning.

...

II — Når en nedsættelse af toldsatsen for en vare angivet til omsætning finder sted efter det i afsnit I nævnte tidspunkt, men før toldvæsenet har meddelt tilladelse til at udtage varen, kan klarereren kræve den gunstigste sats anvendt.«

I italiensk ret var retsstillingen den, jfr. artikel 6, stk. 1, i »indledende bestemmelser til toldtariffen«, godkendt af dekret fra repu-

* Processprog: Italiensk.

1 — EFT 1967, s. 29.

2 — JO 51, s. 1545.

blikkens præsident nr. 723 af 26. juni 1965 [3], at toldsatsen for indførte varer var den, der gjaldt »den dag, hvor fortoldningsbegæringen modtages af toldvæsenet«. Imidlertid indeholdt artikel 6 også et stk. 2, hvorefter toldvæsenet i tilfælde af en ændring af tariffen efter det i stk. 1 nævnte tidspunkt på importørens anmodning kunne anvende den gunstigste sats, så længe varen ikke var overgivet til importøren. De italienske toldmyndigheder fulgte denne regel med hensyn til såvel landbrugsimportafgifter som told.

Udvidelsen af princippet om den gunstigste sats til at gælde landbrugsimportafgifter er indført i EF-lovgivningen, jfr. bl. a. artikel 12, stk. 2, i forslag til Rådets direktiv om harmonisering af fremgangsmåderne vedrørende varers overgang til fri omsætning [4].

I Domstolens dom i Frecassetti-sagen [5] antog Domstolen imidlertid, at indførselsdagen efter betydningen i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 120/67 er den dag, da angivelsen om varens indførsel modtages af toldvæsenet. Dommen underkendte således den hidtige faste forvaltningspraksis i Italien, for så vidt som det antoges, at den skyldige importafgift generelt er den, som gælder på dagen for modtagelse af fortoldningsbegæringen, således at den gunstigste importafgift på et senere tidspunkt ikke kan lægges til grund.

3 — Ordinært tillæg GURI af 1.7.1965, nr. 160.

4 — JO C 14, s. 45.

5 — Dom af 15. juni 1976, Frecassetti mod Amministrazione delle finanze dello Stato, 113/75, Sml. s. 983.

Følgelig ophævedes ved dekret fra republikkens præsident nr. 695 af 22. september 1978 [6] reglen om den gunstigste sats for landbrugsimportafgifter, dog først med virkning fra den 11. september 1976, datoen for offentliggørelsen af Frecassetti-dommen i *EF-Tidende* [7].

Den 24. juli 1979 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 1697/79 [8] 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. Det hedder i forordningen:

»...

Artikel 2

1. Såfremt de kompetente myndigheder konstaterer, at hele eller en del af den import- eller eksportafgift, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale disse afgifter, ikke er opkrævet hos debitor, kan disse foretage en efteropkrævning af det manglende afgiftsbeløb.

En sådan efteropkrævning kan imidlertid ikke foretages efter et tidsrum af tre år at regne fra bogføringstidspunktet for det beløb, som oprindeligt blev opkrævet hos debitor, eller, hvis der ikke har fundet bogføring

6 — GURI af 15.11.1978, nr. 379, s. 8235.

7 — EFT C 214, s. 14.

8 — EFT L 197, s. 1.

sted fra det tidspunkt, hvor toldskylden for den pågældende vare er opstået.

...

Artikel 5

1. De kompetente myndigheder kan ikke foretage efteropkrævning, såfremt den import- eller eksportafgift, som senere viser sig at være mindre end den afgift, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet, er beregnet:

— enten på grundlag af bindende oplysninger fra de kompetente myndigheder selv,

— eller på grundlag af generelle bestemmelser, som senere er fundet ugyldige ved en retsafgørelse.

2. De kompetente myndigheder kan undlade at foretage efteropkrævning af import- eller eksportafgift, der ikke er opkrævet som følge af en fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået, og som debitor med rimelighed kunne forventes at have opdaget, såfremt sidstnævnte i forbindelse med toldangivelsen har handlet i god tro og overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter.

...

Artikel 7

Der opkræves ingen morarenter af de beløb, der efterbetales, såfremt den import- eller eksportafgift, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet, ikke er opkrævet på grund af en fejl, der kan tilskrives de kompetente myndigheder.«

I Salumi-dommen[9] kendte Domstolen for ret, at forordning nr. 1697/69 ikke finder anvendelse på fastsættelse af import- og eksportafgifter, der er sket inden forordningens ikrafttræden, nemlig den 1. juli 1980.

2. *Sagens forhistorie*

Sagsøgerne i hovedsagen indførte et kornparti den 14. og 18. juli 1972 og betalte herfor told. De i den forbindelse skyldige landbrugsimportafgifter blev dengang betalt af virksomheden på grundlag kriteriet med den gunstigste sats.

Efter afsigelsen af Frecassetti-dommen udstedte afgiftsmyndighederne i december 1977 til sagsøgerne et første betalingspålæg, hvorved forældelsesfristen senere blev afbrudt. Et nyt pålæg blev forkyndt i 1986 med henblik på at få betalt dels forskellen mellem den importafgift, som gjaldt på dagen for modtagelsen af fortoldningsbegæringen, og den importafgift, der svarede til den oprindeligt fastsatte gunstigste sats, dels morarenter.

9 — Dom af 12. november 1981, Amministrazione delle finanze dello Stato mod Salumi, 212-217/80, Sml. s. 2735.

Ved retten i Venedig protesterede sagsøgerne herimod og gjorde under sagen gældende, at fastsættelsen og inddrivelsen af tillægsafgifter i henhold til det nye kriterium måtte være i strid med princippet om retsvished og princippet om beskyttelse af de erhvervsdrivendes berettigede forventning.

3. *De præjudicielle spørgsmål*

Retten i Venedig anfører i forelæggelseskendelsen, at italiensk ret ikke tillader anvendelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning i det foreliggende tilfælde.

Fællesskabsretligt set kan begrænsningerne i henhold til Rådets forordning nr. 1697/79 for, hvornår der kan foretages efterkrævning af afgifter hos skyldnerne, ikke finde anvendelse i sagen, eftersom forordningen trådte i kraft den 1. juli 1980. Retten vil imidlertid ikke udelukke, at et sådant princip kan påberåbes efter fællesskabsretten af en erhvervsdrivende, som i god tro har foretaget indførslen på grundlag af en fejlagtig men fast praksis hos toldmyndighederne.

Retten har derfor forelagt Domstolen nedenstående to fortolkningsspørgsmål:

»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?«

4. *Retsforhandlinger*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 3. juli 1987. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne Remo Padovani og arvingerne efter Mantovani, ved advokaterne G. M. Ubertazzi og F. Capelli, Milano, samt advokat G. Simeone, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Prozillo, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

Ved afgørelse truffet den 16. december 1987 i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen henvist sagen til Sjette Afdeling.

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 — Sammenfatning af de skriftlige indlæg til Domstolen

Hvad angår det første spørgsmål, har *Kommissionen* påpeget, at princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning er blevet anerkendt af Domstolen som en almindelig retsgrundsætning, og navnlig som et udtryk for retssikkerhedsprincippet; den har ikke hjemmel i nogen bestemt regel, men i EF-retsordenens almindelige opbygning.

Princippet har fundet anvendelse i forbindelse med generelle retsakter med tilbagevirkende gyldighed, navnlig generelle retsakter, som ændrer særlige regler, som har gjort det muligt for de erhvervsdrivende at sikre sig mod virkningerne af, at gennemførelsesbestemmelserne for landbrugsmarkedsordningerne ændres [10].

Det er for øvrigt selvindlysende, at en EF-retlig grundsætning også finder anvendelse i de medlemsstater, som ikke kender tilsvarende grundsætninger i deres retsorden.

10 — Jfr. navnlig dom af 16. maj 1979, Tomadini, 84/78, Sml. s. 1801.

Til det andet spørgsmål har Kommissionen først bemærket, at sagsøgerne ikke bestrider, at kravet om betaling af importafgiftens differencebeløb er lovligt. For det andet vil Kommissionen minde om, at spørgsmålet om afgifter ved indførsel af korn på tidspunktet for de faktiske omstændigheder var reguleret af de samme forordninger [11] som dem, Domstolen fortolkede i Frecassetti-sagen. Det italienske toldvæsen anvendte altså først fællesskabsretten fejlagtigt for dernæst at berigtige fejlen og indlede sag om opkrævning af restafgiften.

Opkrævningen af importafgifter — som omfatter landbrugsimportafgifterne — reguleres for tiden af forordning nr. 1697/79, hvorefter afgifter, der ikke er opkrævet ved indførslen, kan opkræves inden for en frist på tre år. Fællesskabsretten indeholder altså ganske klart princippet om, at der kan foretages en berigtigelse af fastsættelsen af de afgifter, som blev anvendt ved indførslen, ganske i overensstemmelse med grundsætningen om »objektiviteten« af toldskylden, hvis størrelse udelukkende følger af objektive forudsætninger (varernes toldværdi, satsen for de gældende afgifter...).

Den nævnte forordning finder imidlertid ikke anvendelse på transaktioner foretaget før dens ikrafttræden [12], idet national lovgivning har sit forblivende [13] vedrørende disse transaktioner. Fællesskabsretligt set havde

11 — Rådets forordning nr. 19/62 af 4. april 1962 (JO 30, s. 933) og Rådets forordning nr. 120/67, nævnt ovenfor.

12 — Dom af 12. november 1981, Salumi II, 212-217/80, Sml. s. 2735.

13 — Dom af 27. marts 1980, Salumi I, 66, 127 og 128/79, Sml. s. 1237.

den italienske forvaltning derfor pligt til at opkræve de manglende importafgifter inden for fristerne og ifølge de nationale sagsbehandlingsregler.

Sagsøgerne prøver at opløse denne *fællesskabsretlige* pligt ved at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Men princippets anvendelse forudsætter, at der er tale om lovligt stiftede retsforhold, hvis virkninger — som burde have udfoldet sig i fremtiden — er blevet ændret ved en senere lovgivningsakt. Betaling af de forfaldne beløb stifter ikke i sin natur et retsforhold, hvis virkninger rækker ud i fremtiden: hvis betalingen dækker de forfaldne afgifter, er toldskyldforholdet ophørt; hvis det ikke dækker afgifterne, kan differencen opkræves senere. Den erhvervsdrivende, som ved bogføringen undgik at betale de forfaldne afgifter, har ikke hermed erhvervet ret til ikke senere at skulle betale dem. Toldskyldforholdet er ikke ophørt, og det ikke erlagte beløb kan og skal betales: retsstillingen for den, der søger at unddrage sig forfaldne afgifter, er ikke beskyttet af retsordenen. Domstolen havde i øvrigt lejlighed til at udtale sig herom i Maïzena-dommen [14]:

»En af en medlemsstat anvendt fremgangsmåde, som er i strid med fællesskabsreglerne, kan aldrig begrunde en retsstilling, der er beskyttet af fællesskabsretten, selv ikke i et tilfælde, hvor Kommissionen har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den pågældende stat anvender fællesskabsreglerne korrekt. Det kan således ikke hævdes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er tilsidesat, fordi en medlemsstat ganske uventet fraviger en fremgangsmåde, som den har fulgt i flere år.«

14 — Dom af 15. december 1982, 5/82, Sml. s. 4601.

Det vil således være uholdbart at påberåbe sig den praksis, der er gået ud på at anvende den gunstigste sats, og som angiveligt har været fulgt af det italienske toldvæsen inden Frecassetti-dommen. I den forbindelse bør det tillige bemærkes, at den pågældende dom ikke havde konstitutiv men blot deklaratorisk karakter, hvad angår de i de ovennævnte rådsforordninger indeholdte principper.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået Domstolen at besvare spørgsmålene fra retten i Venedig således:

»a) Det princip, der i Fællesskabets retsorden gælder om beskyttelsen af den berettigede forventning, kan også anvendes i en medlemsstat, i hvis retsorden det ikke er optaget;

b) det EF-retlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning hindrer ikke opkrævning af landbrugsimportafgifter, hvorom sag er indledt på grundlag af nationale bestemmelser, der gjaldt ved bogføringen af transaktionen; efteropkrævningen kan også foretages hos importører, som i god tro betalte importafgifterne med en lavere sats end den, der faktisk gjaldt efter reglerne, idet de ved betalingen rettede sig efter den praksis, som de nationale myndigheder fulgte på indførselstidspunktet.«

Sagsøgerne har gjort gældende, at Italiens opkrævning af EF's landbrugsimportafgifter altid har fundet sted på grundlag af de samme kriterier som dem, toldvæsenet har lagt til grund for at opkræve told, som landbrugsimportafgifterne i det væsentligste kan sammenlignes med.

Princippet om den gunstigste sats, der blev lagt til grund i Kommissionens henstilling af 1962, blev uden videre udvidet til at omfatte landbrugsimportafgifterne af det italienske toldvæsen, der anvendte princippet uafbrudt, indtil der blev afsagt dom i Frecassetti-sagen.

Den eneste afgørelse fra Domstolen, der tog stilling til et tilsvarende problem, som imidlertid var kommet frem i et andet sagsforhold — i sammenligning med Frecassetti-dommens — er dommen i sagen Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft [15].

Dommen udtaler, at under de af den nationale ret angivne omstændigheder er indførselsdagen efter betydningen i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 120/67 den dag, hvor varen forlader toldoplaget, hvorved den på denne sag gældende sats finder anvendelse.

Selv om dommen faldt i en sag af ganske særlig beskaffenhed, giver dommen en definition »indførselsdagen«, der kan forstås som den dag, hvor varen konkret bringes i omsætning i importlandet.

En sammenligning med Frecassetti-dommen — hvorved der bortses fra de særlige forhold i sag 35/71 — fører til at antage, at der indtrådte en radikal ændring i retspraksis. Dette indtryk bekræftes af den fortolkning, som de italienske retter ved flere lejligheder gav af Domstolens udtalelser i sag 35/71.

Før Frecassetti-dommen fulgte italiensk retspraksis italiensk lovgivning, således at den landbrugsimportafgift, der skulle anvendes, var den, som gjaldt den dag, hvor importøren tilkendegav sin vilje til at bringe de indførte varer i omsætning i indlandet.

Dette viser, at de italienske erhvervsdrivende ikke kan bære nogen som helst risiko for anvendelsen af kriteriet om den gunstigste importafgift, som har fundet sted over en periode på næsten femten år indtil afsigelsen af Frecassetti-dommen.

Dette totalt manglende ansvar hos de erhvervsdrivende i Italien begrundede under alle omstændigheder deres ret til at påberåbe sig princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning i forbindelse med efteropkrævningen.

Efter at de italienske myndigheder var blevet klare over de retlige og faktiske realiteter, fandt man at måtte udstede dekretet af 1978 fra republikkens præsident, som alene lod benyttelsen af kriteriet om, at den anvendelige importafgift er den, der gælder den dag, hvor toldvæsenet modtager fortoldningsbegæringen, få virkning fra 11. september 1976, den dag, Frecassetti-dommen blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Officielle Tidende.*

15 — Dom af 15. december 1971, 35/71, Sml. s. 327.

Dekretets vedtagelse var ikke et udtryk for, at den italiensk retsorden ikke kendte princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, og at det ikke generelt fandt anvendelse i forvaltningssager. Lovgiveren fandt blot, at måtte udforme princippet på en særlig måde på toldområdet, og herved tog man også hensyn til den usædvanlige karakter af de omstændigheder, der havde udspillet sig.

Vedrørende princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har Domstolen i forbindelse med en sag svarende til den foreliggende udtalt [16]: »fællesskabsretten... 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 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«.

Efter Frecassetti-dommen og 1978-dekretet stod den italienske forfatningsdomstol og domstolene over for den opgave at finde ud af, om og med hvilken hjemmel de EF-retlige grundsætninger kunne tillade, at det nye system for opkrævning af landbrugsimportafgifterne først ville kunne finde anvendelse fra den dag, hvor Frecassetti-dommen blev offentliggjort.

Eftersom forfatningsdomstolen utvetydigt har fastslået princippet om, at EF-reglerne ubetinget har forrang for ældre eller yngre intern ret, vil den nationale domsmyndighed, som behandler sagen, imidlertid tilsidesætte en grundsætning af højere rang i den italienske retsorden, hvis den anvender fællesskabsretten urigtigt i den verserende sag.

Domstolens udformning af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er foretaget ud fra retsstatssynspunkter og principielle retssikkerhedsbetragtninger. Det pågældende princip antages at være et af dem, der har karakter en EF-retlig regel af højere rang.

Adskillige af Domstolens domme [17] har fastslået fire grundbetingelser for princippets anvendelse. For at de erhvervsdrivende med retsvirkning skal kunne påberåbe sig deres berettigede forventning, kræves følgende:

a) de skal kunne påberåbe sig en velerhvervet rettighed eller beskyttelsesværdige private interesser,

b) de handelsaftaler, med henblik på hvilke de påberåber sig denne rettighed eller disse interesser, skal være indgået uigenkaldeligt, og

c) den krænkelse, der er sket af denne rettighed eller disse interesser skal have været uforudseelig og været sket uden varsel;

16 — Dom af 5. marts 1980, Ferwerda, 265/78, Sml. s. 617.

17 — Se særlig dommene af 4. juli 1973, Westzucker, 1/73, Sml. s. 723 og af 26. januar 1978, Union Malt, 44-51/77, Sml. 1978, s. 57 og af 27. april 1978, Stimming, 90/77, Sml. s. 995.

d) endelig må ingen afgørende almen interesse tale imod, at der tages hensyn til disse private interesser.

Samtlige disse betingelser er opfyldt her.

Med hensyn til betingelse c) finder sagsøgerne det umuligt at pege på en situation svarende til deres, hvor ændringen af retsstillingen har været ligeså uforudseelig: for det første fordi forholdet er det, at de relevante bestemmelser i dekretet fra republikkens præsident nr. 723 af 26. juni 1965 ikke blot *altid* er blevet anvendt på landbrugsimportafgifterne af det italienske toldvæsen, men navnlig fordi det dels gælder, at praksis ved såvel Italiens kassationsdomstol som øvrige kompetente domstole har antaget, at importdagen med henblik på importafgiften måtte være den dag, hvor de erhvervsdrivende fik fri rådighed over varen (modsat situationen i Frecassetti-dommen), og dels gælder, at et betydeligt antal retsakter og retsaktforslag fra Kommissionen viser, at fællesskabsmyndigheden selv anså det italienske toldvæsens oprindelige fremgangsmåde for fuldt korrekt og lovlig.

Om betingelse d) antager sagsøgerne på grundlag af anden betragtning, og især artikel 5, i forordning nr. 1697/79, at forventningsbeskyttelsen altid gælder for erhvervsdrivende i god tro, hvis private interesser således aldrig er blevet betragtet som værende i konflikt med Fællesskabets offentlige interesser.

Da sagsgenstanden fuldt og helt er omfattet af fællesskabsretten, må det anses for selvindlysende, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning som fortolket af Domstolen for sit vedkommende også bør udfolde sine virkninger helt og holdent, når alle betingelser for at antage, at det kan finde anvendelse uden forbehold, er opfyldt såsom i den foreliggende sag.

T. F. O'Higgins
Refererende dommer