umuliggøre hævdelse af rettigheder som følger af fællesskabsretten.

Under disse omstændigheder påhviler det de nationale myndigheder i mangel af fællesskabsbestemmelser at påse, at der sker tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet med urette på grundlag af fællesskabsforordninger, som er erklæret ugyldige, og i overensstemmelse med gældende ret at afgøre alle spørgsmål, som opstår i forbindelse hermed, dels om det skal tages i betragtning, at den med urette pålagte afgift er blevet overvæltet på andre erhvervsdrivende eller på forbrugerne, dels alle spørgsmål, som vedrører rentebetaling, og især rentesatsen og det tidspunkt, hvorfra renteberegning skal ske.

I sag 130/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

EXPRESS DAIRY FOODS LIMITED

og

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE,

at opnå en præjudiciel afgørelse først vedrørende en eventuel udvidende fortolkning af dommen i sagen *Milac* (sag 131/77, Sml. 1978, s. 1041) således, at den omfatter alle de forordninger, der er udstedt i perioden 1. februar 1973 — 11. august 1977, om fastsættelse af monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver, og dernæst, såfremt dette første spørgsmål besvares bekræftende, og såfremt alle disse forordninger kendes ugyldige, således, at den giver ret til tilbagesøgning af herved uretmæssigt opkrævede beløb med renter,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Express Dairy Foods Ltd., sagsøgerne i hovedsagen, er et registreret selskab i England og Wales. Sagsøgerne eksporterede i perioden 1. februar 1973 — 7. august 1977 større mængder vallepulver (henhørende under position 04.02 A I i den fælles toldtarif) fra Det forenede Kongerige til andre medlemsstater. I henhold til de forordninger fra Kommissionen, der gjaldt i denne periode, har sagsøgerne i alt betalt et beløb på ca. 267 000 UKL i monetære udligningsbeløb til Intervention Board for Agricultural Produce, herefter benævnt IBAP, som efter lovgivningen i Det forenede Kongerige er det organ, der er ansvarligt for opkrævningen af beløb, der opkræves i henhold til De europæiske Fællesskabers fælles landbrugspolitik.

Ved dom af 3. maj 1978 i sag 131/77, *Milac* mod *Hauptzollamt Saarbrücken* (Sml. 1978, s. 1041), har Domstolen statueret, at Kommissionens forordning (EØF) nr. 539/75 (EFT L 57, s. 2), der gjaldt i perioden fra 3. marts — 4. august 1975, var ugyldig, for så vidt som den indførte monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver.

Den 24. maj 1979 har sagsøgerne anlagt sag ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, med påstand om, at sagsøgte tilpligtes at tilbagebetale alle de beløb, sagsøgerne har betalt som monetære udligningsbeløb ved udførslerne af vallepulver, med renter; sagsøgerne har til støtte for denne påstand anført, at alle de forordninger, der gjaldt mellem den 1. februar 1973 og den 7. august 1977 var ugyldige, for så vidt som de fastsatte monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver mellem medlemsstaterne.

Sagsøgte har heroverfor gjort gældende, at den var forpligtet til at opkræve de monetære udligningsbeløb i henhold til forordningerne, at kun forordning nr. 539/75 er blevet kendt ugyldig, og at denne forordning endog var gyldig og bindende for sagsøgte indtil den dato, hvor Domstolen fastslog, at den var ugyldig.

High Court har derfor udsat sagen, og har ved kendelse af 23. juli 1979 i henhold til traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende tre spørgsmål:

1. Når henses til Domstolens dom i sag 131/77, er alle de forordninger, som Kommissionen har udstedt i perioden 1. februar 1973 — 11. august 1977, da ugyldige, for så vidt som de indfører monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver?

2. Når en af Kommissionen udstedt forordning, som tillader eller påbyder opkrævning af monetære udligningsbeløb, er blevet kendt ugyldig af Domstolen under en præjudiciel sag i henhold til EØF-traktatens artikel 177, er de kompetente myndigheder i medlemsstaterne da efter fællesskabsretten pligtige at tilbagebetale beløb — og i bekræftende fald hvilke — som er opkrævet i medfør af denne forordning?

3. Er de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, såfremt de er pligtige at tilbagebetale nogen del af sådanne beløb, efter fællesskabsretten pligtige at betale renter heraf, og i bekræftende fald fra hvilken dato og efter hvilken sats?

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 10. august 1979. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 25. oktober 1979 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Richard Wainwright som befuldmægtiget, den 13. november 1979 af Dairy Foods, repræsenteret af David Vaughan og Nicolas Forwood, begge med møderet for retterne i England og Wales, bistået af Martin N. D. Steward, solicitor, og den 16. november af IBAP, repræsenteret af Peter Langdon-Davies, of the Bar of England and Wales, bistået af G. E. Gammie, solicitor.

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

II — Skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Vedrørende det første spørgsmål

Parterne har i deres skriftlige indlæg behandlet to problemer vedrørende det første spørgsmål:

— for det første, gyldigheden af de øvrige forordninger;

— for det andet, virkningen af en dom fra De europæiske Fællesskabers Domstol, og i det foreliggende tilfælde virkningen af dommen i sagen Milac.

1. Vedrørende gyldigheden af de øvrige forordninger

Sagsøgerne i hovedsagen har først henvist til begrundelsen for dommen i sagen *Milac*, og har derefter anført, at prisen for vallepulver i perioden 1971-1977 på intet tidspunkt afhang af prisen for skummetmælkspulver. Sagsøgerne tilbyder desuden, hvis der skulle opstå nye spørgsmål vedrørende dommen i sagen Milac, at fremlægge beviser for at godtgøre, at de forskellige forordninger er ugyldige.

Sagsøgerne har derfor anført, at Domstolen bør besvare det første spørgsmål således:

»Alle de forordninger fra Kommissionen, der gjaldt mellem den 1. februar 1973 og den 11. august 1977, og som er udstedt i henhold til Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971, er ugyldige, for så vidt som de indfører monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver.«

Sagsøgte i hovedsagen har først anført, at den ikke ønsker at fremføre noget vedrørende det første spørgsmål, men hævder dog, at den »anser enhver forordning, der er forskriftsmæssig offentliggjort, for gyldig, og fortsat anvender den, indtil en kompetent ret har truffet anden afgørelse herom«.

Kommissionen anfører, at det ikke er nødvendigt atter at undersøge begrundelsen for Domstolens dom i sagen Milac. Kommissionen foreslår derfor, at det forelagte spørgsmål alene bør besvares således — når henses til dommen i sag 131/77 og begrundelsen herfor — »at alle forordninger fra Kommissionen er

ugyldige, for så vidt som de indfører monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver«.

2. Vedrørende virkningerne af dommen i sagen Milac

Sagsøgte i hovedsagen anfører, at der ikke er tvivl om, »at teoretisk er denne afgørelse alene bindende for parterne i den pågældende præjudicielle sag, men at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har anerkendt, at den pågældende forordning er ugyldig«. Sagsøgte hævder derfor, at Kommissionen har skullet træffe enhver egnet foranstaltning for at efterkomme Domstolens dom, fordi der ikke eksisterer nogen mærkbar forskel mellem Kommissionens forpligtelse under sådanne omstændigheder og dens forpligtelse, når en forordning er blevet annulleret i henhold til artikel 173.

Kommissionen mener, at den nationale ret forudsætningsvis har ønsket en afgørelse af »det spørgsmål, om en dom fra Domstolen i henhold til artikel 177 havde virkning 'erga omnes', eller alene 'inter partes'«. Kommissionen deler generaladvokat Warner's opfattelse (forslag til afgørelse af 20. 9. 1977, Sml. 1977, s. 1647, i sag 112/76), hvorefter alle nationale retter — skønt en præjudiciel afgørelse strengt taget kun binder den nationale ret, der har indgivet anmodning herom — har ret og pligt til at anvende en sådan doms »ratio decidendi«.

Kommissionen tilføjer, at der kan gælde undtagelser fra en sådan regel, og henviser herved til Domstolens domme i:

— de forenede sager 124/76 og 20/77 *Moulins et Huileries de Pont-a-Mousson* (Sml. 1977, s. 1795), og de forenede sager 117/76 og 16/77, *Ruckdeschel,* (Sml. 1977, s. 1753);

— sag 43/75, *Defrenne,* (Sml. 1976, s. 455).

Endelig anfører Kommissionen, at de offentlige myndigheder, skønt de er forpligtet til at anvende fællesskabsforordninger, så længe disse ikke er blevet erklæret ugyldige af Domstolen, kan og skal anvende fællesskabsretten, når Domstolen har afsagt dom, uanset om dette er sket i en sag i henhold til EØF-traktatens artikel 173, artikel 177 eller artikel 184.

B — Vedrørende det andet spørgsmål

Sagsøgerne i hovedsagen mener, at det er meget vigtigt at få oplyst retsstillingen i henhold til fællesskabsretten for så vidt angår spørgsmålet om tilbagesøgning af uretmæssigt opkrævede beløb. Dette svar er så meget desto mere vigtigt, som situationen ikke er »klar« i Det forenede Kongerige, hvor det ifølge sagsøgerne i hovedsagen måske er umuligt at opnå tilbagebetaling. Af denne grund ønsker sagsøgerne i hovedsagen, at Kommissionen afklarer sit standpunkt, dvs., at den enten erklærer, at den selv vil tilbagebetale de uretmæssigt opkrævede beløb, eller at den forpligter sig til at betale de pågældende beløb til den medlemsstat, som har tilbagebetalt de uretmæssigt opkrævede beløb. Sagsøgerne mener, at vedkommende nationale myndigheder i de øvrige medlemsstater har tilbagebetalt de beløb, der uretmæssigt er opkrævet for vallepulver, og at det eneste problem, der endnu ikke er afgjort, er spørgsmålet om renter. Sagsø-

gerne i hovedsagen fremsætter derfor følgende anbringender for det tilfælde, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang skulle have afklaret sit standpunkt for Domstolen.

Sagsøgerne, der derefter foretager en undersøgelse af tre punkter, anfører først, at »fællesskabsretten forpligter Kommissionen til at tilbagebetale disse beløb eller at træffe enhver foranstaltning for at sikre, at de tilbagebetales af de nationale myndigheder«.

Sagsøgerne i hovedsagen henviser til afgørelserne i sagerne 11/76, *Nederlandene* mod *Kommissionen* (Sml. 1979, s. 245) og 18/76 , *Tyskland* mod *Kommissionen* (Sml. 1979, s. 343) og hævder, at Kommissionen har anerkendt sin forpligtelse til at bære de økonomiske følger af sin ulovlige adfærd, når den har vedtaget en ulovlig ordning; det anføres, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde kan opfylde denne forpligtelse ved at meddele sagsøgte i hovedsagen, at den anerkender, at den må bære de økonomiske følger af sin egen adfærd, og således gøre det muligt for sagsøgte at udbetale de omtvistede beløb til sagsøgerne i hovedsagen.

Sagsøgerne i hovedsagen anfører for det andet, at »fællesskabsretten forpligter de nationale myndigheder til at tilbagebetale de opkrævede beløb, idet de nationale myndigheder kan kræve dem refunderet eller krediteret af Kommissionen«.

Sagsøgerne i hovedsagen mener, at denne forpligtelse klart fremgår af dommen i sag 6/60 *(Humblet* mod *Den belgiske Stat,* Sml. 1954-1964, s. 207), og at den ikke alene eksisterer, når national lovgivning eller nationale bestemmelser er ulovlige som følge af fællesskabsretten, men også når der skal ske betaling til nationale myndigheder i henhold til fællesskabsretten, når fællesskabsretten er ulovlig.

Sagsøgerne i hovedsagen anfører endvidere, at selv om en forordning er gyldig, indtil den er blevet erklæret ugyldig eller ulovlig, bliver den ulovlig »ex tunc«, når den først er blevet erklæret ulovlig, hvilket medfører, at tidligere krav om betaling ligeledes bliver ulovlige. Sagsøgerne tilføjer, at enhver anden fortolkning ville indebære, at erlagte beløb aldrig kunne kræves tilbagebetalt. Sagsøgerne i hovedsagen anfører endvidere, at Domstolen selv i en situation, hvor det statueredes, at de nationale love skulle anvendes (sag 45/76, *Comet BV* mod *Produktschap voor Siergewassen,* Sml. 1976, s. 2043, og ligeledes sag 33/76, *Rewe* mod *Landwirtschaftskammer Saarland,* Sml. 1976, s. 1989), har anerkendt, at virksomhederne havde rettigheder, som de nationale retter skulle beskytte. Sagsøgerne i hovedsagen mener således i det foreliggende tilfælde, at hvis engelsk ret ikke foreskriver denne tilbagebetaling, må fællesskabsretten, især i lyset af EØF-traktatens artikel 5, hjemle det nødvendige retsmiddel for at gøre det muligt for de engelske retter at afsige kendelse om tilbagebetaling, og således lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver i den i EØF-traktatens artikel 5 forudsatte betydning.

Sagsøgerne i hovedsagen anfører for det tredje, at »de sager, som Domstolen allerede har afgjort, og hvor den fastslog, at der skulle anvendes nationale retsmidler for at opnå tilbagebetaling fra nationale myndigheder, vedrørte det tilfælde, hvor

betalingen skyldtes en forkert anvendelse eller en forkert fortolkning af retsregler eller en vildfarelse, og ikke det tilfælde, hvor selve fællesskabsretten er ulovlig«. Til støtte for dette argument henviser sagsøgerne i hovedsagen til følgende sager: 45/76, *Comet BV* (nævnt ovenfor), 33/76, *Rewe* (nævnt ovenfor), 26/74, *Roquette* mod *Kommissionen* (Sml. 1976, s. 677), 177/78, *Pigs and Bacon Commission* mod *McCarren and Co.* (endnu ikke offentliggjort) og generaladvokat Warner's forslag til afgørelse i sag 265/78, *Ferwerda BV* mod *Produktschap voor Vee en Vlees.*

Sagsøgte i hovedsagen har især tilstræbt at godtgøre, »at den loyalt har anvendt forordningen på et tidspunkt, hvor den ikke var blevet erklæret ugyldig, og lovformeligt har afregnet de i henhold hertil opkrævede beløb med Kommissionen, hvorfor sagsøgte ikke er forpligtet til af egne midler at yde erstatning til de personer, som har lidt skade på grund af ugyldigheden af Kommissionens forordning«. Sådanne tilbagebetalinger henhører kun under Fællesskabet. Den eneste forpligtelse, der påhviler medlemsstaternes myndigheder — der handler for Kommissionen — er at foretage de tilbagebetalinger ved hjælp af fællesskabsmidler til enkeltpersoner, som er foreskrevet i fællesskabsretten. Sagsøgte i hovedsagen mener, at det egentlige fortolkningsspørgsmål, som er forelagt Domstolen, er, om medlemsstaterne handler for Fællesskabet, når de opkræver disse monetære udligningsbeløb og stiller dem til rådighed for Fællesskabet, hvilket spørgsmål sagsøgte besvarer bekræftende.

Dette spørgsmål er så meget desto mere af betydning, som engelsk lovgivning ikke tillader et søgsmål med krav om tilbagebetaling af sådanne beløb mod den person, som har opkrævet beløbet, idet en sådan sag efter engelsk ret kun kan anlægges mod den person, på hvis vegne beløbet er blevet opkrævet. Sagsøgte i hovedsagen mener derfor, at en sag med påstand om tilbagebetaling af disse beløb må anlægges mod Kommissionen. Ifølge sagsøgte vedrører et sådant krav ikke en kontraktmæssig forpligtelse, men udspringer af kontraktslignende forhold og henhører under andet afsnit i EØF-traktatens artikel 215, der klart tilsigter at dække enhver form for ansvar, herunder krav, der udspringer »quasi ex contractu«.

Sagsøgte i hovedsagen anfører, at hvis denne løsning ikke vælges, og hvis de enkelte medlemsstaters nationale lovgivning ikke regulerer følgerne af, at fællesskabslovgivningen kendes ugyldig, medfører dette uretfærdigheder både for enkeltpersoner og medlemsstater som følge af de forskelle, der eksisterer mellem medlemsstaterne hvad angår tilbagesøgning af uretmæssigt opkrævede beløb. Sagsøgte i hovedsagen mener desuden, at den nævnte løsning ikke er uforenelig med Domstolens tidligere praksis. Generaladvokat Capotorti har således i sag 101/78 *(Granaria,* Sml. 1979, s. 623) anført: »Der kan altså ikke tales om, at medlemsstaten — eller en af dens myndigheder — har begået et retsbrud, hvor det drejer sig om gennemførelsesforanstaltninger til gældende fællesskabsbestemmelser«. Medlemsstaten ifalder kun ansvar, hvis den anvender en skønsmæssig beføjelse til at vedtage gennemførelsesbestemmelser, der indebærer visse foranstaltninger, som er i strid med fællesskabsretten, eller hvis den opretholder en foranstaltning, efter at den er blevet erklæret ugyldig.

Sagsøgte i hovedsagen anfører, at den ikke har udvist nogen af disse former for adfærd. Sagsøgte henviser til det gene-

relle princip, som generaladvokat Capotorti har opstillet, og mener, at der må tages hensyn til dommen i sag 96/71 (*Haegeman* Sml. 1972, s. 269), hvor Domstolen, der ikke fulgte generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse på dette punkt, fastslog, at et søgsmål til tilbagebetaling af opkrævede udligningsafgifter ikke kunne antages til realitetsbehandling. Sagsøgte i hovedsagen mener, at denne dom ikke betyder, at medlemsstaten er forpligtet til at tilbagebetale afgifter, der er opkrævet i henhold til ugyldige forordninger, »når denne medlemsstat ikke har handlet ulovligt ved anvendelsen af disse forordninger«.

Sagsøgte i hovedsagen anfører, at selv om det i dette tilfælde tilsyneladende er Domstolens opfattelse, at Kommissionen skal yde midler til den nødvendige tilbagebetaling, mener sagsøgte i hovedsagen dog, at enhver tvist vedrørende det beløb, der skal tilbagebetales, eller vedrørende renter, kun kan afgøres i en sag mellem sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen.

Sagsøgte anfører, at løsningen i sag 46/75, *IBC* mod *Kommissionen*, (Sml. 1976, s. 65) heller ikke kan anvendes i det foreliggende tilfælde, eftersom spørgsmålet ikke er, om sådanne søgsmål involverer Fællesskabets egne midler, men snarere om der er anlagt sag mod medlemsstaten.

Sagsøgte i hovedsagen mener derfor, at det andet spørgsmål bør besvares således:

»Når en forordning fra Kommissionen er blevet erklæret ugyldig, er en medlemsstat, som har opkrævet beløb i henhold til denne forordning, før den blev erklæret ugyldig, og som har afregnet disse beløb med Kommissionen, ikke efter fællesskabsretten pligtig at tilbagebetale nogen del af disse beløb til den person, som har betalt dem.«

Kommissionen mener, at dette generelle spørgsmål ikke kan besvares generelt, eftersom svaret må afhænge af afgiftens art, de omstændigheder hvorunder den blev indført, samt præmisserne og konklusionen i Domstolens dom. Kommissionen anfører, at visse bestemmelser er blevet vedtaget på fællesskabsplan for så vidt angår godtgørelse af told, defineret som omfattende monetære udligningsbeløb. Disse bestemmelser foreskriver godtgørelse af uretmæssigt opkrævede afgifter, såfremt der fremsættes anmodning herom inden tre år fra den dato, på hvilken de pågældende afgiftsbeløb er bogført af den opkrævende myndighed. Men Kommissionen anfører herom, at disse bestemmelser først træder i kraft den 1. juli 1980, og at det heller ikke er klart, om de omfatter det tilfælde, hvor en afgift er lovmæssigt opkrævet, men på grundlag af en lovbestemmelse, der senere er erklæret ugyldig.

For så vidt angår det foreliggende tilfælde mener Kommissionen, at en person, som har været forpligtet til at betale et sådant monetært udligningsbeløb, ikke automatisk har ret til godtgørelse. Ifølge Kommissionen må svaret på det forelagte spørgsmål især fastlægges efter fællesskabsretlige principper, for at undgå de forskelle, der ville kunne opstå, hvis afgørelsen af dette problem skulle ske efter national ret. I mangel af udtrykkelige fællesskabsretlige regler på området har Domstolen altid henvist til

national ret ved afgørelsen af de problemer, der opstår som følge af forskellene i de processuelle bestemmelser. Men ifølge Kommissionen finder de grunde, der har ført Domstolen til at indtage dette standpunkt, ikke anvendelse, når det drejer sig om materiel ret. Kommissionen, der anfører, at den ikke har gjort brug af sin beføjelse til at vedtage særlige regler om de praktiske følger af, at en retsakt er blevet erklæret ugyldig af Domstolen, rejser spørgsmålet om, under hvilke betingelser godtgørelsen af en fællesskabsafgift, der er opkrævet uden retsgrundlag, vil kunne nægtes, når afgiften er blevet overvæltet af eksportøren på dennes køber, og når begæringen om godtgørelse er blevet indgivet fem år efter opkrævningen af afgiften og som følge af Domstolens dom i sag 131/77.

Når henses til forskellene i medlemsstaternes lovgivning vedrørende tilbagesøgning af uretmæssig opkrævede beløb, mener Kommissionen, at Domstolen vil kunne anvende EØF-traktatens artikel 174, stk. 2, analogt, og således fastslå, hvilke virkninger af de forordninger, der er erklæret ugyldige, der skal betragtes som bestående; denne mulighed fremgår af afgørelsen i sagen Defrenne, nævnt ovenfor, og af generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse af 23. januar 1979 i sag 101/78 (*Granaria*, nævnt ovenfor).

Kommissionen foreslår derfor Domstolen at begrænse rækkevidden af dens afgørelse om ugyldighed ved f. eks. at fastslå, »at tilbagebetalingen af en afgift, der er erklæret ugyldig, skal begrænses til krav, der allerede er indgivet til de nationale myndigheder inden datoen for Domstolens dom«, og således anvende et princip, der er analogt med hvad der er anerkendt i tysk og italiensk forfatningsret, hvorefter administrative afgørelser, der er endelige og ikke underkastet noget retsmiddel, og som er baseret på en bestemmelse i en lov, der er erklæret ugyldig, ikke kan anfægtes. Kommissionen tilføjer, at selv om dommen i sag 131/77 ikke indebærer nogen begrænsning af denne art, vil Domstolen ikke desto mindre på et senere stade kunne tilføje et sådant forbehold i en anden sag vedrørende spørgsmålet om ugyldighed, som det faktisk er tilfældet i den foreliggende sag. Denne løsning er desuden så meget desto mere berettiget, som de nationale løsninger ikke alene medfører en betydelig forskelsbehandling mellem erhvervsdrivende i Fællesskabet, men for erhvervsdrivende, hvis nationale lovgivninger hjemler tilbagesøgning af uretmæssigt opkrævede beløb, medfører fordele, som Kommissionen beskriver som »uventede fortjenester«, der ikke er økonomisk begrundede, og som sker på den europæiske skatteyders bekostning.

Kommissionen mener derfor, at det andet spørgsmål bør besvares således:

»Medlemsstaternes myndigheder er pligtige at tilbagebetale de beløb, der er opkrævet i henhold til de nævnte forordninger. Bevises det ikke, at afgiften ikke er blevet overvæltet på kunderne, må tilbagebetalinger dog begrænses til de tilfælde, hvor anmodninger herom er blevet indgivet til myndighederne inden den 3. maj 1978, medmindre andet gælder ifølge mere restriktive processuelle bestemmelser eller frister, som er fastsat ved national ret«.

C — *Vedrørende det tredje spørgsmål*

Sagsøgerne i hovedsagen anerkender, at »problemet om renter almindeligvis henhører under national ret«, men anfører, at den forpligtelse, der påhviler Kommissionen i det foreliggende tilfælde, er at genoprette virksomhedens oprindelige retsstilling, som den ville have været, hvis virksomheden ikke havde betalt det pågældende beløb, hvilket indebærer, at Kommissionen skal betale sagsøgerne renter fra datoen for hver betaling, og dette indtil endelig tilbagebetaling sker. I dette tilfælde henhører alene rentesatsen under den nationale rets kompetence.

Sagsøgerne i hovedsagen anfører endvidere, at selv om spørgsmålet om renter alene skal afgøres efter national ret, er det af betydning, at Domstolen giver »vejledning til den nationale ret vedrørende de punkter i fællesskabsretten, som denne ret skal tage i betragtning«, såfremt Domstolen påtænker at tilpligte den nationale myndighed at betale renter. Sagsøgerne mener, at det vil være urimeligt, om medlemsstaten kun kan tilpligtes at betale renter, hvis dens forpligtelse til tilbagebetaling skyldes en fejl, som den har begået, fordi Kommissionen således vil blive fritaget for at betale renter, selv om den har begået fejl. Sagsøgerne i hovedsagen anfører endelig, »at det ikke kan være muligt, at virksomhedens muligheder for at opnå renter for de beløb, som den har betalt, og som derfor fuldt ud skal tilbagebetales, skal være omvendt proportionale med graden af Fællesskabets ansvar for det påførte tab«.

Kommissionen, der anfører, at der ikke eksisterer fællesskabsbestemmelser vedrørende betaling af renter af beløb, der er uretmæssigt opkrævet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, foreslår, at det tredje spørgsmål besvares således:

»I mangel af fællesskabsbestemmelser skal spørgsmålet om renter af monetære udligningsbeløb, der er uretmæssig opkrævet, afgøres efter national ret«.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 12. februar 1980 har sagsøgeren i hovedsagen, sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret under den mundtlige forhandling henholdsvis af M. Vaughan, barrister of the Inner Temple, og af Langdon-Davies of the Inner Temple, og Kommissionen, ved sin befuldmægtigede Wainwright, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. maj 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 23. juli 1979, indgået til Domstolens justitskontor den 10. august 1979, har High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre spørgsmål, der henholdsvis vedrører gyldigheden af alle de forordninger,

som Kommissionen har udstedt i perioden 1. februar 1973 — 11. august 1977, om fastsættelse af monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver, rækkevidden af en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, hvorved det fastslås, at en forordning er ugyldig, samt forpligtelsen til at tilbagebetale de beløb, der uretmæssigt er opkrævet af en medlemsstats kompetente myndigheder, og herved, om der eventuelt består en forpligtelse til at betale renter heraf.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem en erhvervsvirksomhed, Express Dairy Foods Limited, og det britiske interventionsorgan, Intervention Board for Agricultural Produce (herefter benævnt IBAP), som i Det forenede Kongerige er det ansvarlige organ for opkrævning af beløb, der erlægges i henhold til den fælles landbrugspolitik. Virksomheden Express Dairy Foods Ltd. eksporterede i perioden 1. februar 1973 — 7. august 1977 større mængder vallepulver, henhørende under position 04.02 A I i den fælles toldtarif, og måtte i henhold til de forordninger fra Kommissionen, der var gældende på tidspunktet for udførslerne, i alt betale 267 355,40 UKL i monetære udligningsbeløb til IBAP.

3 Dette beløb var beregnet på grundlag af forskellige forordninger fra Kommissionen, der for den pågældende periode fastsatte monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver. Ved dom af 13. maj 1978 i sag 131/77, *Milac* mod *Hauptzollamt Saarbrücken* (Sml. 1978, s. 1041), fastslog Domstolen imidlertid, at en af disse forordninger var ugyldig, nemlig Kommissionens forordning (EØF) nr. 539/75 af 28. februar 1975 (EFT L 57, s. 2) om fastsættelsen af monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver i perioden 3. marts — 4. august 1975.

4 Sagsøgeren i hovedsagen krævede herefter, at IBAP skulle tilbagebetale alle de beløb, der var betalt som monetære udligningsbeløb for de udførsler af vallepulver, som virksomheden havde foretaget, og krævede betaling af renter herfor, hvortil IBAP anførte, at det var forpligtet til at opkræve de monetære udligningsbeløb, der skulle erlægges i henhold til alle de forordninger, der ikke var blevet erklæret ugyldige, samt til at anvende den ugyldige forordning, indtil det tidspunkt, da Domstolen havde fastslået, at den var ugyldig.

Første spørgsmål

5 Under disse omstændigheder har High Court of Justice forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Når henses til domstolens dom i sag 131/77, er alle de forordninger, som Kommissionen har udstedt i perioden 1. februar 1973 — 11. august 1977, da ugyldige, for så vidt som de indfører monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver?«

6 Ved besvarelsen af dette spørgsmål må først gennemgås de grunde, ud fra hvilke Domstolen statuerede, at artikel 1 i forordning nr. 539/75 var ugyldig, for så vidt som den indførte monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver, og dernæst må det undersøges, om denne begrundelse også kan anvendes på alle de forordninger, der for den pågældende periode fastsatte monetære udligningsbeløb for det nævnte produkt, og heraf må det udledes, om forordningerne var gyldige.

7 Det fremgår af begrundelsen til dommen i sag 131/77, at artikel 1 i forordning nr. 539/75 blev kendt ugyldig, for så vidt som den indførte monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver, efter at det var fastslået, at prisen på skummetmælkspulver ikke udøvede nogen afgørende indflydelse på markedsprisen for vallepulver. Domstolen statuerede derfor, at anvendelsen af monetære udligningsbeløb på vallepulver var i strid med artikel 1, stk. 2, litra b), i Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 231), der kun tillader indførelse af sådanne beløb for produkter, hvis pris er afhængig af prisen på produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger.

8 Det er ubestridt, at dette krav var tilsidesat ved alle de omtvistede forordninger, hvis senere omredigeringer desuden kun havde til formål at ændre de satser, der var nødvendige for anvendelsen af monetære udligningsbeløb, for at bringe disse i overensstemmelse med udviklingen i parikurserne mellem valutaerne. Det må desuden bemærkes, at det ikke er blevet hævdet, hverken i de skriftlige indlæg eller under den mundtlige forhandling, og især ikke af Kommissionen, at de pågældende forordninger kan være gyldige, for så vidt

som de indførte monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver. Når henses til Domstolens dom i sag 131/77 må det derfor konkluderes, at de forordninger, som Kommissionen udstedte mellem den 1. februar 1973 og den 11. august 1977, må betragtes som ugyldige, for så vidt som de indførte monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver.

Andet spørgsmål

9 Det andet spørgsmål lyder således:

»Når en af Kommissionen udstedt forordning, som tillader eller påbyder opkrævning af monetære udligningsbeløb, er blevet kendt ugyldig af Domstolen under en præjudiciel sag i henhold til EØF-traktatens artikel 177, er de kompetente myndigheder i medlemsstaterne da efter fællesskabsretten pligtige at tilbagebetale beløb — og i bekræftende fald hvilke — som er opkrævet i medfør af denne forordning?

10 Ved besvarelsen af dette spørgsmål må det fastslås, at det fremgår af bestemmelserne vedrørende Fællesskabernes egne indtægter, nemlig Rådets afgørelse af 21. april 1970 og Rådets forordning nr. 2/71 af 2. januar 1971 om gennemførelse af denne afgørelse (EFT 1970 I, s. 201, og EFT 1971 I, s. 3), sammenholdt med Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), at det påhviler de nationale myndigheder på Fællesskabets vegne og i overensstemmelse med fællesskabsrettens bestemmelser at opkræve et bestemt antal afgifter, herunder monetære udligningsbeløb.

11 Ifølge ordlyden af artikel 6 i afgørelsen af 21. april 1970, der er gentaget ved artikel 1 i forordning nr. 2/71, opkræves disse indtægter af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser; tvister vedrørende tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet på Fællesskabets vegne, henhører derfor under de nationale retters kompetence og skal afgøres af disse i henhold til deres nationale lovgivning, både hvad angår processuelle og materielle regler, for så vidt som fællesskabsretten ikke bestemmer andet.

12 I den beklagelige mangel på fællesskabsbestemmelser til harmonisering af de processuelle regler og tidsfrister, må Domstolen konstatere, at denne situation medfører forskellig behandling på fællesskabsplan. Det tilkommer ikke Domstolen at udstede generelle, materielle og processuelle regler, som alene de kompetente institutioner kan vedtage. De bestemmelser, der vedtages, bør indebære ligebehandling hvad angår de processuelle og materielle betingelser, under hvilke de erhvervsdrivende kan anfægte de fællesskabsbyrder, som de pålægges, og kræve tilbagebetaling ved uretmæssig opkrævning, samt en tilsvarende harmonisering af de betingelser, under hvilke forvaltningsmyndighederne i medlemsstaterne, der handler på Fællesskabets vegne, opkræver de nævnte afgifter, og i påkommende tilfælde tilbagesøger de økonomiske fordele, de har indrømmet med urette. Men den i mangel af fællesskabsretlige bestemmelser nødvendige henvisning til national lovgivning er dog underkastet grænser, hvis nødvendighed er anerkendt, for så vidt som anvendelsen af national lovgivning ikke må medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for rent nationale tvister af samme art, og for så vidt som de processuelle regler ikke i praksis må umuliggøre hævdelse af rettigheder, som følger af fællesskabsretten.

13 Det væsentlige punkt, der er forelagt Domstolen, vedrører størrelsen af de beløb, der skal tilbagebetales, hvilket omfatter spørgsmålet om, hvorvidt de med urette erlagte beløb skal tilbagebetales fuldt ud, såfremt den skadelidte erhvervsdrivende har overvæltet afgiften på efterfølgende købere. Domstolen har allerede fastslået, at kravet om beskyttelse af de rettigheder, som Fællesskabets retsorden sikrer på dette område, ikke indebærer, at der skal ske tilbagebetaling af afgifter opkrævet med urette, såfremt dette måtte føre til en ugrundet berigelse, og at der fra et fællesskabsretligt synspunkt således intet er til hinder for, at nationale retter i overensstemmelse med deres nationale regler tager hensyn til, om de med urette opkrævede afgifter har kunnet indregnes i de afgiftspligtige virksomheders priser og har kunnet overvæltes på køberne af de pågældende produkter (dom af 27. 3. 1980 i sag 61/79, *Denkavit Italiana,* endnu ikke offentliggjort).

14 Det andet spørgsmål må derfor besvares således, at det tilkommer de nationale myndigheder at påse, at der sker tilbagebetaling af beløb, der er

opkrævet med urette på grundlag af fællesskabsforordninger, som er erklæret ugyldige; det tilkommer dem i overensstemmelse med gældende national ret at afgøre alle spørgsmål, som opstår i forbindelse hermed, herunder om det skal tages i betragtning, at den med urette opkrævede afgift er blevet overvæltet på andre erhvervsdrivende eller på forbrugerne.

Tredje spørgsmål

15 Det tredje spørgsmål er formuleret således:

»Er de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, såfremt de er pligtige at tilbagebetale nogen del af sådanne beløb, efter fællesskabsretten pligtige at betale renter heraf, og i bekræftende fald fra hvilken dato og efter hvilken sats?«

16 Ved besvarelsen af dette spørgsmål er det tilstrækkeligt at bemærke, at tvister vedrørende tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet på Fællesskabets vegne, for nærværende henhører under de nationale retters kompetence og skal afgøres af disse i henhold til deres nationale lovgivning, for så vidt som fællesskabsretten ikke bestemmer andet.

17 I mangel af fællesskabsretlige bestemmelser herom påhviler det for nærværende de nationale myndigheder, og især de nationale retter, i tilfælde af tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede afgifter at afgøre alle spørgsmål, som vedrører tilbagebetalingen, herunder rentebetaling, idet myndighederne herved skal anvende deres nationale regler om rentesatsen og det tidspunkt, hvorfra renteberegning skal ske.

Sagens omkostninger

18 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som 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 High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, ved kendelse af 23. juli 1979, registreret på Domstolen den 10. august 1979, for ret:

1. **De forordninger, som Kommissionen udstedte mellem den 1. februar 1973 og den 11. august 1977, må betragtes som ugyldige, for så vidt som de indførte monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver.**

2. **Det tilkommer de nationale myndigheder at påse, at der sker tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet med urette på grundlag af fællesskabsforordninger, som er erklæret ugyldige; det tilkommer dem i overensstemmelse med gældende national ret at afgøre alle spørgsmål, som opstår i forbindelse hermed, herunder om det skal tages i betragtning, at den med urette opkrævede afgift er blevet overvæltet på andre erhvervsdrivende eller på forbrugerne.**

3. **For nærværende påhviler det de nationale myndigheder, og især de nationale retter, i tilfælde af tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede afgifter at afgøre alle spørgsmål, som vedrører tilbagebetalingen, herunder rentebetaling, idet myndighederne herved skal anvende deres nationale regler om rentesatsen og det tidspunkt, hvorfra renteberegning skal ske.**

4. **Anvendelsen af national lovgivning må ikke medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for rent nationale tvister af samme art, og de processuelle regler må ikke i praksis umuliggøre hævdelse af rettigheder, som følger af fællesskabsretten.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juni 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident