DOMSTOLENS DOM

13. januar 2004 *

I sag C-453/00,

angående en anmodning, som College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Kühne & Heitz NV

mod

Productschap voor Pluimvee en Eieren,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten og navnlig samarbejdsprincippet i artikel 10 EF,

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann og J.N. Cunha Rodrigues samt dommerne A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric (refererende dommer) og S. von Bahr,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Kühne & Heitz NV ved advocaat A.J. Braakman

— Productschap voor Pluimvee en Eieren ved adjunct algemeen secretaris C.M. den Hoed

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget

— den franske regering ved G. de Bergues og C. Vasak, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn, som befuldmægtiget

— EFTA-Tilsynsmyndigheden ved B. Eiríksdóttir, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 9. oktober 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Kühne & Heitz NV ved A.J. Braakman, af den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og J.G.M. van Bakel, som befuldmægtiget, af den franske regering ved R. Abraham og C. Isidoro, som befuldmægtigede, af Kommissionen ved T. van Rijn og af EFTA-Tilsynsmyndigheden ved B. Eiríksdóttir,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. juni 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 1. november 2000, indgået til Domstolen den 11. december 2000, har College van Beroep voor het bedrijfsleven i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten og navnlig samarbejdsprincippet i artikel 10 EF.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Kühne & Heitz NV (herefter »Kühne og Heitz«) og Productschap voor Pluimvee en Eieren (herefter »Productschap«) vedrørende betaling af eksportrestitutioner.

Relevante retsforskrifter

3 Artikel 10 EF bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.«

4 Hvad angår nederlandsk ret bestemmer artikel 4:6 og 8:88 i Algemene wet bestuursrecht (forvaltningslov) af 4. juni 1992 (Stbl. 1992, s. 315), som senest ændret den 12. december 2001 (Stbl. 2001, s. 664):

»Art. 4:6

1. Når en ansøgning helt eller delvist afvises, kan en ny ansøgning kun indgives, såfremt ansøgeren gør gældende, at der foreligger nye forhold eller ændrede omstændigheder.

2. Hvis det ikke gøres gældende, at der foreligger nye forhold eller ændrede omstændigheder, kan forvaltningsorganet uden at anvende artikel 4:5 afvise ansøgningen med henvisning til sin tidligere afvisning.

[...]

Art. 8:88

1. Domstolen kan på anmodning af en part prøve en revisionsanke af en retskraftig dom, under hensyntagen til forhold eller omstændigheder, der

a) var indtruffet før dommens afsigelse

b) ikke var kendte, og ikke med rimelighed kunne være kendte, af appellanten før dommens afsigelse, og

c) som, hvis de var kendte af domstolen, ville have kunnet medføre, at denne havde afsagt en anderledes dom.

2. For så vidt det er nødvendigt, anvendes kapitel 6 og afsnit 8.2 og 8.3 med de fornødne tilpasninger.«

Tvisten i hovedsagen

5 I perioden fra december 1986 til og med december 1987 udførte Kühne & Heitz nogle partier fjerkrædele med tredjelande som bestemmelsessted. På angivelserne til de nederlandske toldmyndigheder beskrev selskabet varerne som henhørende under underposition 02.02 B II e) 3 (»lår og stykker deraf af andet fjerkræ«) i den fælles toldtarif. På grundlag af disse angivelser tildelte Productschap de til denne underposition hørende ekportrestitutioner og udbetalte det tilsvarende beløb.

6 Efter kontrol omtariferede Productschap varerne i underposition 02.02 B II ex g (»i andre tilfælde«). Som følge af denne omtarifering krævede Productschap 970 950,98 NLG tilbagebetalt.

7 Da Kühne og Heitz' klage over tilbagebetalingskravet blev afvist, iværksatte selskabet en appel af afvisningen for College van Beroep voor het bedrijfsleven. College van Beroep voor het bedrijfsleven afviste ved dom af 22. november 1991 (herefter »dommen af 22. november 1991«) appellen med den begrundelse, at de pågældende varer ikke var omfattet af begrebet »lår« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i underposition 02.02 B II e) 3. Kühne & Heitz anmodede i denne sag ikke om, at Domstolen blev forelagt et præjudicielt spørgsmål.

8 Efterfølgende udtalte Domstolen i dom af 5. oktober 1994 (sag C-151/93, Voogd Vleesimport en -export, Sml. I, s. 4915):

»20 Et lår med et vedhængende rygstykke skal således betegnes som lår i henhold til underposition 0202 B II e) 3 i den gamle nomenklatur og 0207 41 51 000 i den nye, medmindre det pågældende rygstykke er tilstrækkeligt stort til at være karaktergivende.

21 For at afgøre, om dette er tilfældet, når der på det pågældende tidspunkt ikke fandtes fællesskabsretlige regler, skal den nationale retsinstans tage hensyn til nationale handelssædvaner og traditionelle udskæringsmetoder.«

9 Som følge af Voogd Vleesimport en -export-dommen anmodede Kühne og Heitz Productschap om udbetaling af de restitutioner, som Productschap efter Kühne og Heitz' opfattelse med urette havde krævet tilbagebetalt, og anmodede om udbetaling af det merbeløb, som selskabet ville have modtaget i form af restitutioner, hvis de kyllingelår, der var udført siden december 1987, var blevet tariferet i overensstemmelse med nævnte dom.

10 Productschap afviste disse krav og opretholdt sin tidligere afvisning ved en afgørelse af 21. juli 1997, idet den traf afgørelse vedrørende den klage, som den var blevet forelagt. Kühne & Heitz anlagde herefter sag til prøvelse af denne afgørelse, der er genstand for tvisten i hovedsagen.

Forelæggelsesdommen og det præjudicielle spørgsmål

11 I forelæggelsesdommen forkastede College van Beroep voor het bedrijfsleven den anden påstand, som Kühne og Heitz havde fremsat om betaling af det merbeløb, som selskabet anså sig for berettiget til med hensyn til dets udførsler efter december 1987.

12 Med hensyn til Kühne & Heitz' første påstand om udbetaling af de med urette tilbagesøgte restitutioner har College van Beroep voor het bedrijfsleven udtalt, at et forvaltningsorgan efter nederlandsk ret i princippet altid har kompetence til at omgøre en endelig afgørelse. En sådan kompetence indebærer, at der under visse omstændigheder også kan bestå en pligt til at omgøre en sådan afgørelse.

13 College van Beroep voor het bedrijfsleven er af den opfattelse, at Productschap ikke har taget disse omstændigheder i betragtning, da den udtalte, at Kühne & Heitz kun kunne iværksætte revisionsanke af dommen af 22. november 1991 for denne ret. Productschap har således lagt en urigtig retsopfattelse til grund.

14 Den nationale ret er imidlertid af den opfattelse, at selv om det af denne grund i princippet ville være muligt at annullere afgørelsen af 21. juli 1997, ville en sådan annullering kun være nyttig og meningsfuld, såfremt det stod fast, at Productschap ikke alene har kompetence til at omgøre sin tidligere afgørelse, men endog er forpligtet til for hvert enkelt udført vareparti på ny at undersøge, om der bestod en ret til restitution, og i bekræftende fald at fastsætte størrelsen af denne restitution.

15 Med hensyn til en sådan genoptagelsespligt har College van Beroep voor het bedrijfsleven udtalt, at udgangspunktet er, at retspraksis, der er senere end en endelig forvaltningsafgørelse, ikke i sig selv kan ændre ved afgørelsens endelige karakter. Dette er også tilfældet med hensyn til Domstolens præjudicielle afgørelser, der fastslår, hvorledes bestemmelsen burde have været anvendt fra sin ikrafttræden, medmindre Domstolen udtrykkeligt bestemmer andet. Den nationale ret har udtalt, at en opfattelse, der går ud på, at afgørelser, som er blevet endelige, som regel skal ændres for at bringes i overensstemmelse med en senere retspraksis — i det foreliggende tilfælde fællesskabsretspraksis — ville føre til administrativt kaos og til et alvorligt indgreb i retssikkerheden, hvilket ikke kan accepteres.

16 College van Beroep voor het bedrijfsleven har imidlertid anført, at det i nederlandsk ret i visse tilfælde accepteres, at senere retspraksis alligevel kan have konsekvenser for sager, med hensyn til hvilke retsmidlerne er blevet udtømt. College van Beroep voor het bedrijfsleven har i denne forbindelse henvist til praksis fra Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandene) vedrørende konsekvenserne for straffesager af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser. Hoge Raad der Nederlanden gik således i dom af 1. februar 1991 (Nederlandse Jurisprudentie — NJ — 1991, s. 413) ud fra, at en tilsidesættelse af en grundrettighed — der er knæsat ved artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder — som man først senere bliver opmærksom på, er en afgørende grund, der kan være til hinder for opfyldelse af en ellers retskraftig strafferetlig afgørelse.

17 College van Beroep voor het bedrijfsleven er i tvivl om, hvorvidt man bør fravige forvaltningsafgørelsers endelige karakter i et tilfælde som det, den har fået forelagt, hvor Kühne & Heitz for det første har udtømt de til selskabets rådighed stående retsmidler, hvor det for det andet viser sig, at den fortolkning af EF-retten, som College van Beroep voor het bedrijfsleven har anlagt, afviger fra en af Domstolen senere afsagt dom, og hvor den berørte part for det tredje ufortøvet efter at have fået kendskab til Domstolens dom har rettet henvendelse til forvaltningsorganet.

18 Dette spørgsmål er navnlig berettiget i betragtning af artikel 234 EF, hvorefter en ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, er forpligtet til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen. I 1991 anså College van Beroep voor het bedrijfsleven sig med urette for fritaget for denne forpligtelse, fordi den med henvisning til dom af 6. oktober 1982 (sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415) fandt, at der ikke kunne være tvivl om fortolkningen af de pågældende underpositioner. Den nationale ret er derfor i tvivl om, hvorvidt fællesskabsrettens effektive og fuldstændige virkning kræver, at en forvaltningsafgørelses endelige karakter i et tilfælde som det, den har fået forelagt, lempes.

19 College van Beroep voor het bedrijfsleven har på denne baggrund udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Medfører fællesskabsretten, og navnlig princippet om loyalitetsforpligtelsen over for Fællesskabet i artikel 10 EF, under omstændigheder som dem, der er anført i præmisserne til denne dom, at et forvaltningsorgan er forpligtet til at omgøre en afgørelse, som ellers er blevet endelig, for at sikre den fulde virkning af fællesskabsretten, således som denne skal fortolkes i lyset af en senere præjudiciel afgørelse?«

Det præjudicielle spørgsmål

20 Som Domstolen allerede har udtalt, påhviler det samtlige medlemsstaternes myndigheder at sikre overholdelsen af fællesskabsrettens bestemmelser inden for rammerne af deres respektive kompetence (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 13).

21 Den fortolkning, som Domstolen foretager af en fællesskabsretlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 234 EF, belyser og præciserer i nødvendigt omfang betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden (jf. bl.a. dom af 27.3.1980, sag 61/79, Denkavit italiana, Sml. s. 1205, præmis 16, og af 10.2.2000, sag C-50/96, Deutsche Telekom, Sml. I, s. 743, præmis 43).

22 Heraf følger, at et forvaltningsorgan skal anvende en således fortolket fællesskabsretlig regel inden for rammerne af sin kompetence selv på retsforhold, der er opstået og stiftet, inden Domstolen afsagde den præjudicielle dom.

23 Hovedsagen rejser det spørgsmål, om denne forpligtelse gælder, uanset at en forvaltningsafgørelse er blevet endelig, før der anmodes om genoptagelse af den med henblik på, at der tages hensyn til en præjudiciel dom fra Domstolen.

24 Det bemærkes, at retssikkerheden er et af de grundlæggende principper, der er anerkendt i fællesskabsretten. Den endelige karakter af en forvaltningsafgørelse, der er blevet endelig ved udløbet af en rimelig søgsmålsfrist eller ved udtømning af de til rådighed stående retsmidler, bidrager til retssikkerheden, og det er derfor ikke et krav efter fællesskabsretten, at et forvaltningsorgan som udgangspunkt er forpligtet til at omgøre en forvaltningsafgørelse, der er blevet endelig.

25 Den nationale ret har imidlertid påpeget, at et forvaltningsorgan efter nederlandsk ret i princippet altid har kompetence til at omgøre en endelig forvaltningsafgørelse, forudsat at dette ikke er til skade for tredjemands interesser, og at en sådan kompetence indebærer, at der under visse omstændigheder også kan bestå en pligt til at omgøre en sådan afgørelse, selv om det kompetente forvaltningsorgan efter nederlandsk ret ikke er forpligtet til systematisk at omgøre endelige forvaltningsafgørelser, med henblik på at efterkomme en senere retspraksis. Den nationale rets spørgsmål er, om der under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder efter fællesskabsretten består en pligt til at omgøre en endelig forvaltningsafgørelse.

26 Som det fremgår af sagen, er omstændighederne følgende. For det første har et forvaltningsorgan efter national ret altid mulighed for at omgøre den i hovedsagen omtvistede afgørelse, der er blevet endelig. For det andet er forvaltningsafgørelsen først blevet endelig efter en dom afsagt af en ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres. For det tredje er denne dom baseret på en fortolkning af fællesskabsretten, som i betragtning af en efterfølgende dom fra Domstolen viste sig at være urigtig, og afsagt, uden at Domstolen var blevet forelagt et præjudicielt spørgsmål i medfør af artikel 234, stk. 3, EF. For det fjerde har den berørte part ufortøvet efter at have fået kendskab til Domstolens dom rettet henvendelse til forvaltningsorganet.

27 Under disse omstændigheder påhviler det det pågældende forvaltningsorgan i henhold til samarbejdsprincippet i artikel 10 EF at genoptage den nævnte afgørelse med henblik på at tage hensyn til den fortolkning af den relevante fællesskabsbestemmelse, som Domstolen i mellemtiden har foretaget. Forvaltningsorganet skal på grundlag af resultatet af denne genoptagelse undersøge, i hvilket omfang det er forpligtet til at omgøre den pågældende afgørelse uden at skade tredjemands interesser.

28 I betragtning af det ovenfor anførte bør det præjudicielle spørgsmål besvares med, at samarbejdsprincippet i henhold til artikel 10 EF påbyder et forvaltningsorgan, der er blevet forelagt en anmodning herom, at genoptage en endelig forvaltningsafgørelse med henblik på at tage hensyn til en fortolkning af den relevante bestemmelse, som Domstolen i mellemtiden har foretaget, såfremt

— forvaltningsorganet efter national ret har kompetence til at omgøre afgørelsen

— den pågældende afgørelse er blevet endelig som følge af en dom afsagt af en national ret, der traf afgørelse som øverste instans

— den nævnte dom i betragtning af en efterfølgende praksis fra Domstolen er baseret på en urigtig fortolkning af fællesskabsretten, der blev foretaget, uden at Domstolen var blevet forelagt en præjudiciel anmodning i medfør af artikel 234, stk. 3, EF, og

— den berørte part ufortøvet efter at have fået kendskab til denne praksis har rettet henvendelse til forvaltningsorganet.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske og den franske regering samt af Kommissionen og af EFTA-Tilsynsmyndigheden, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 det spørgsmål, der er forelagt af College van Beroep voor het bedrijfsleven ved dom af 1. november 2000, for ret:

Samarbejdsprincippet i henhold til artikel 10 EF påbyder et forvaltningsorgan, der er blevet forelagt en anmodning herom, at genoptage en endelig forvaltnings-

afgørelse med henblik på at tage hensyn til en fortolkning af den relevante bestemmelse, som Domstolen i mellemtiden har foretaget, såfremt

— forvaltningsorganet efter national ret har kompetence til at omgøre afgørelsen

— den pågældende afgørelse er blevet endelig som følge af en dom afsagt af en national ret, der traf afgørelse som øverste instans

— den nævnte dom i betragtning af en efterfølgende praksis fra Domstolen er baseret på en urigtig fortolkning af fællesskabsretten, der blev foretaget, uden at Domstolen var blevet forelagt en præjudiciel anmodning i medfør af artikel 234, stk. 3, EF, og

— den berørte part ufortøvet efter at have fået kendskab til denne praksis har rettet henvendelse til forvaltningsorganet.

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. januar 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident