FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 6. MAJ 1980 [1]

Høje Domstol.

1. Domstolen har for nylig haft lejlighed til at gennemgå og afgøre visse spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, der var forelagt af nationale retter vedrørende tilbagebetaling af afgifter, der med urette var betalt af private, og som var opkrævet i henhold til nationale bestemmelser, der var i strid med EØF-traktaten. Jeg tænker på de to domme af 27. februar 1980 i sag 68/79, *Hans Just*, og af 27. marts 1980 i sag 61/79, *Amministrazione finanze* mod *Denkavit Italiana* (dommene er endnu ikke offentliggjort). Den foreliggende sag vedrører derimod et krav om tilbagebetaling af beløb, som Intervention Board for Agricultural Produce (dvs. den britiske myndighed, der i Det forenede Kongerige forvalter EØF's landbrugspolitik) har opkrævet hos private under korrekt anvendelse af fællesskabsbestemmelser, hvis gyldighed nu anfægtes efter en præjudiciel afgørelse fra Domstolen.

Selskabet Express Dairy Foods, sagsøgeren i hovedsagen, som eksporterer vallepulver fra Det forenede Kongerige til andre medlemsstater, har anlagt sag ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, med påstand om, at det ovennævnte britiske interventionsorgan dømmes til at tilbagebetale de beløb, som selskabet havde betalt som monetære udligningsbeløb for hele perioden mellem 1. februar 1973 og 7. august 1977. Dette søgsmål er en følge af, at Domstolen ved dom af 3. maj 1978 i sag 131/77, *Milac* (Sml. 1978, s. 1041), har fastslået, at artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 539/75 er ugyldig, for så vidt som den indfører monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver mellem medlemsstaterne for perioden 3. marts til 4. august 1975. Sagsøgeren — der af denne dom mener at kunne udlede, at alle forordningerne på området, som var gældende i perioden mellem 1. februar 1973 og 7. august 1977, må anses for ugyldige, for så vidt som de foreskrev anvendelse af monetære udligningsbeløb for samhandelen inden for Fællesskabet med vallepulver — hævder at have krav på tilbagebetaling af beløb, som selskabet har betalt med urette i medfør af disse forordninger og gør desuden krav på renter heraf.

Sagsøgte har gjort gældende, at den pågældende fællesskabsordning, herunder forordning nr. 539/75, der blev erklæret ugyldig af Domstolen i ovennævnte dom, var fuldt bindende på tidspunktet for opkrævningen af de omtvistede udligningsbeløb. Sagsøgte har derfor nægtet at tilbagebetale de beløb, der var opkrævet på Fællesskabets vegne i henhold til den præcise fællesskabsforpligtelse, der påhvilede sagsøgte, og

1 — Oversat fra italiensk.

sagsøgte har desuden anført, at det på tidspunktet for anmodningen allerede havde anvendt disse beløb i overensstemmelse med Kommissionens instrukser.

Under denne retssag har den britiske ret ved kendelse af 23. juli 1979 forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål, hvorved det i første række skal fastslås, om den i ovennævnte dom i sagen *Milac* indeholdte konstatering må udvides til at omfatte alle de forordninger på området, som Kommissionen har udstedt i perioden 1. februar 1973 — 7. august 1977; for det andet, om de nationale myndigheder, når en forordning, som tillader eller foreskriver opkrævning af monetære udligningsbeløb, er blevet kendt ugyldig under en præjudiciel sag, efter fællesskabsretten er pligtige at tilbagebetale de opkrævede beløb, og i bekræftende fald hvilke; og endelig om den eventuelle pligt til tilbagebetaling også omfatter betaling af renter og i bekræftende fald fra hvilken dato og efter hvilken sats.

2. Vedrørende det første spørgsmål skal det først anføres, at Domstolen i dommen af 3. maj 1978 i ovennævnte sag *Milac* har fastslået, at artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 539/75 er ugyldig, fordi den er i strid med Rådets grundforordning nr. 974/71. Artikel 1, stk. 2, litra b), i denne forordning foreskrev muligheden for alene at indføre monetære udligningsbeløb for de produkter, hvis pris afhang af prisen på de produkter, for hvilke der var foreskrevet interventionsforanstaltninger. For så vidt angår vallepulver, hvilket produkt ikke er underkastet interventionsforanstaltninger, var det nødvendigt — for at legitimere indførelsen af monetære udligningsbeløb — at prisen afhang af prisen for skummetmælkspulver; Domstolen har derimod konstateret, at dette ikke var tilfældet. Man kan derfor sige, at ugyldigheden af den ovennævnte bestemmelse i forordning nr. 539/75 var en følge af den omstændighed, at markedsprisen for skummetmælkspulver ikke havde nogen indvirkning på prisen for vallepulver.

Når dette er sagt, må det understreges, ligesom Kommissionen har indrømmet under retsforhandlingerne i nærværende sag, at samme betragtning gælder for alle de bestemmelser, der har samme indhold, og som er indeholdt i andre forordninger fra Kommissionen omfattende perioderne mellem 1. februar 1973 og 7. august 1977. Det er derfor uberettiget at bedømme disse bestemmelser på grundlag af et andet kriterium end det, der blev anvendt på den ovennævnte artikel 1 i forordning nr. 539/75, som blev erklæret ugyldig.

Kommissionen deler dette synspunkt og hævder, at alle de nationale retter har pligt til at anvende »ratio decidendi« i den ovennævnte dom i sagen Milac i overensstemmelse med det første formål med artikel 177, som er at sikre ensartet fortolkning og anvendelse af fællesskabsretten i alle medlemsstaterne. Dette er i overensstemmelse med, hvad generaladvokat Warner har fremført i sit forslag til afgørelse i sag 112/76, *Manzoni* (Sml. 1977, s. 1662 ff), hvorefter reglen »stare decisis« gælder for præjudicielle domme og ikke alene vedrører dommens konklusion, men mere generelt dens »ratio decidendi«. Følgelig finder de principper, der fastslås i en dom af denne type, også anvendelse på sager, der ikke er iden-

tiske med den, under hvilken de nævnte principper er blevet fastslået.

Jeg mener ikke, at det er nødvendigt at tage stilling til dette punkt ved besvarelsen af det første spørgsmål, eftersom den nationale ret i lyset af den ovennævnte dom i sagen *Milac* har begrænset sig til at spørge, om alle de forordninger, som Kommisionen har udstedt på området, men som omfatter forskellige perioder mellem 1. februar 1973 og 7. august 1977, er ugyldige, for så vidt som de fastsætter monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver. Domstolen kan fastslå denne ugyldighed på grundlag af de foreliggende elementer, eftersom det er absolut klart, at den faktiske situation er identisk med den, der blev konstateret i sagen *Milac* (dvs. at prisen for skummetmælkspulver i hele perioden mellem 1. februar 1973 og 7. august 1977 ikke har haft nogen indvirkning på prisen for vallepulver), og at det samme juridiske ræsonnement, som fremgår af dommen i sagen *Milac*, finder anvendelse. Jeg mener derfor — uanset opfattelsen vedrørende den indirekte eller generelle rækkevidde af domme, såsom den, der blev afsagt den 3. maj 1978 — at Domstolen kan henvise til argumenterne i dommen i sagen *Milac* (eller gentage begrundelsen til denne dom) og fastslå, at alle de pågældende bestemmelser er ugyldige.

3. Det andet præjudicielle spørgsmål vedrører eksistensen og i påkommende tilfælde rækkevidden af en pligt til tilbagebetaling, der påhviler de nationale myndigheder, som har opkrævet monetære udligningsbeløb i henhold til fællesskabsbestemmelser, der derefter er erklæret ugyldige.

Ved besvarelsen af dette spørgsmål er det først nødvendigt at afklare arten af den subjektive ret, som gøres gældende af den, som kræver tilbagebetaling af disse beløb. Der kan nemlig ikke gøres krav på erstatning for det tab, der er forårsaget ved opkrævningen, over for nationale myndigheder, der har gennemført opkrævningen — og der kan tilsvarende heller ikke antages at påhvile disse myndigheder en forpligtelse til at udrede erstatning — af den simple grund, at opkrævningen, der er gennemført på grundlag af gældende fællesskabsforordninger, er en fuldt ud legitim og rimelig handling, idet disse forordninger er bindende, så længe de ikke er blevet erklæret ugyldige. Domstolen ved, at staten kun kan ifalde ansvar som følge af retsakter eller adfærd, der er foreskrevet i fællesskabsretlige bestemmelser, såfremt de nationale myndigheder har undladt at anvende eller har anvendt disse bestemmelser forkert. Men situationen er ganske anderledes — som jeg har fremført i mit forslag til afgørelse af 23. januar 1979 i sagen *Granaria* (Sml. 1979, s. 624) — når en medlemsstat har anvendt de gældende forordninger korrekt, selv om de er behæftet med mangler, eftersom en fællesskabsretsakt, der er behæftet med en mangel, der kan medføre dens annullation eller at den erklæres ugyldig under en præjudiciel sag, udfolder sine virkninger over for adressaterne, så længe Domstolen ikke har truffet afgørelse.

Hvis det i det foreliggende tilfælde drejede sig om et erstatningssøgsmål, hvorunder det gjordes gældende, at den nationale myndighed er ansvarlig som følge af en ulovlig retsakt, måtte man utvivlsomt betragte dette søgsmål som

ubegrundet, og det måtte alene fastslås om, og under hvilke betingelser, Kommissionen ifalder ansvar.

Men den, som kræver tilbagebetaling af beløb, der er betalt til nationale myndigheder i henhold til fællesskabsbestemmelser, der senere er blevet erklæret ugyldige, gør alene en ret gældende til at kræve tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede beløb. Den tilsvarende forpligtelse, der påhviler den myndighed, som har opkrævet beløbet, forudsætter absolut ikke, at opkrævningen har været ulovlig; og dette i modsætning til, hvad der sker i tilfælde af ansvar uden for kontrakt som følge af forårsagede tab. Denne forpligtelse er alene forbundet med den omstændighed, at der i mangel af tilbagesøgning vil ske en ulovlig berigelse af den forpligtede.

Det må herefter undersøges, om den omstændighed, at en national myndighed med urette har opkrævet visse beløb — ikke i selve statens interesse, men for Fællesskabet, som skal krediteres beløbene — er af betydning. Man kan i tilfælde af denne art antage, at der sker en ugrundet berigelse af Fællesskabet, fordi medlemsstaten, der udøver en bunden kompetence, har opfyldt en simpel, gennemførende forbindelsesfunktion mellem den myndighed, der pålægger afgiften, og den passive genstand for denne. Såfremt man lægger dette synspunkt til grund, kan man ikke tale om en forpligtelse til tilbagebetaling, der påhviler staten: de personer, der har krav på tilbagebetaling, kan gøre dette gældende direkte over for Kommissionen under påberåbelse af dennes ansvar for at have vedtaget den bestemmelse, der derefter er blevet erklæret ugyldig, og som lå til grund for medlemsstatens opkrævning. Det er denne opfattelse, som hævdes af den myndighed, som er sagsøgt under tvisten i hovedsagen.

I praksis har et system, der hjemler mulighed for at kræve tilbagebetaling fra en fællesskabsmyndighed, den fordel, at der undgås forskelsbehandling af de retsundergivne, som er statsborgere i forskellige medlemsstater, når de søger at fjerne virkningerne af en ugyldig fællesskabsordning, som påfører dem tab. Desuden undgås tvister mellem de nationale interventionsorganer og Kommissionen, for så vidt angår opfyldelsen af krav, som førstnævnte gør gældende over for Kommissionen efter at have tilbagebetalt private beløb, der i mellemtiden allerede var krediteret Kommissionen eller betalt til denne.

Domstolens retspraksis har imidlertid udelukket de pågældendes mulighed for direkte at rejse krav over for Fællesskabet om tilbagebetaling af beløb, der er betalt på grundlag af fællesskabsforordninger, hvis anvendelighed anfægtes.

I dommen af 25. oktober 1972 i sag 96/71, *Haegeman* mod *Kommissionen* (Sml. 1972, s. 269), har Domstolen truffet afgørelse vedrørende en virksomheds søgsmål, hvorunder der bl.a. krævedes tilbagebetaling af beløb, som de nationale myndigheder ifølge virksomheden havde opkrævet med urette på grundlag af forordninger fra Kommissionen (vedrørende Fællesskabets egne indtægter), som sagsøgeren mente ikke fandt anvendelse. Domstolen fastslog, at de nationale retters kompetence ikke alene omfatter søgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af de ovennævnte forordninger, men også krav om tilbagebetaling af afgifter, som de nationale myndigheder har opkrævet på

Fællesskabets vegne i henhold til disse forordninger. Domstolen har derfor, efter en forudgående konstatering af, at de relevante forordninger på området ikke fandt anvendelse, frifundet Kommissionen i den sag, som den pågældende virksomhed havde anlagt mod Kommissionen med påstand om annullation af den afgørelse, hvorved sagsøgeren nægtedes fritagelse for en bestemt afgift, samt med påstand om tilbagebetaling af de betalte beløb. Med henblik på nærværende sag er det uden betydning, at det i sagen *Haegeman* drejede sig om fortolkningen af en forordning, der var udstedt af nationale myndigheder og Kommissionen, snarere end gyldigheden af den pågældende forordning: søgsmålet vedrørte ligeledes tilbagebetaling af beløb, som de nationale myndigheder havde opkrævet på Fællesskabets vegne, og det forudgående problem er under alle omstændigheder at fastslå, om fællesskabsforordningen udgør et gyldigt grundlag for denne opkrævning. Det, som er af betydning i sidste ende, er den grund, som har ført Domstolen til at fastslå de nationale retters enekompetence m.h.t. krav om tilbagebetalinger af den pågældende art: grunden var, at man sondrer efter, om opkrævningen foretages af nationale myndigheder efter reglerne i nationale ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, og om beløbene derefter stilles til Kommissionens rådighed. Denne konstatering gælder ligeledes for opkrævningen af de monetære udligningsbeløb, som er genstand for nærværende sag.

Det er desuden hensigtsmæssigt at henvise til dommen af 27. januar 1976 i sag 46/75, *IBC* (Sml. 1976, s. 65). I denne dom har Domstolen, der (med en anden begrundelse) fulgte generaladvokat Warner's forslag til afgørelse, afvist en sag, hvorunder der var nedlagt påstand om erstatning for et tab, som sagsøgeren hævdede at have lidt som følge af de italienske toldmyndigheders anvendelse af en forordning fra Kommissionen vedrørende monetære udligningsbeløb, som sagsøgeren anså for ulovlig. Domstolen konstaterede, at søgsmålet i det væsentlige vedrørte lovligheden af opkrævningen af de omtvistede beløb gennem de italienske myndigheder — der skulle gennemføre fællesskabsordningen med monetære udligningsbeløb — og tilsigtede tilbagebetaling gennem Fællesskabet, i stedet for de nationale myndigheder, af beløb, der var opkrævet med urette. Ligesom i dommen i sagen *Haegeman* har Domstolen statueret, at ifølge de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser »[henhører] den konkrete vurdering og opkrævningen af de skyldige beløb ... under de nationale myndigheder«; det tilkommer derfor de kompetente nationale retter efter den procedure, der gælder i henhold til national ret og efter eventuelt at have udnyttet traktatens artikel 177, navnlig med henblik på at undersøge gyldigheden af den anvendte fællesskabsbestemmelser, at træffe afgørelse i henhold til fællesskabsretten om lovligheden af sådanne gennemførelsesakter.

Denne dom bekræfter således det i dommen i sagen *Haegeman* fastslåede princip. Der kan desuden henvises til dommen af 21. maj 1976 i sag 26/74, *Roquette Frères* (Sml. 1976, s. 677). Jeg skal desuden tilføje, at generaladvokat Trabucchi i sit forslag til afgørelse af 31. marts 1976 vedrørende disse sager (Sml. 1976, s. 690) udledte af Domstolens retspraksis, at »stridigheder mellem private og den nationale myndighed vedrørende et beløb, som myndigheden uretmæssigt har opkrævet i henhold til

sin pligt til at anvende fællesskabsregler, [skal] først afgøres på nationalt plan af den kompetente nationale domstol«.

Det betyder naturligvis ikke, at den byrde, der er forbundet med tilbagebetalingen af afgifter, som medlemsstaten har opkrævet og allerede krediteret eller betalt til Fællesskabet, kan overvæltes på medlemsstatens budget. Det må derfor fastslås, at de nationale myndigheder ved tilbagebetalingen ligesom ved opkrævningen fortsat handler på Fællesskabets vegne, som logisk må bære den nævnte økonomiske byrde; men dette vedrører forholdene mellem medlemsstaterne og Kommissionen i en fase, der logisk ligger senere end tilbagebetalingen.

4. Jeg har i indledningen til dette forslag til afgørelse henvist til dommene af 27. Februar 1980 i sag 68/79, *Just*, og af 27. marts 1980 i sag 61/79, *Amministrazione finanze* mod *Denkavit Italiana*, og jeg har anført, at spørgsmålet om tilbagebetaling i disse sager blev gennemgået ud fra en anden situation, nemlig med henblik på den omstændighed, at de med urette opkrævede afgifter var blevet pålagt private af medlemsstaterne i strid med fællesskabsretlige bestemmelser. Til trods for denne omstændighed kan der af disse to domme udledes hensigtsmæssige elementer med henblik på løsningen af det foreliggende tilfælde.

Jeg skal især henvise til følgende konstatering, der både er indeholdt i dommen i sagen *Just* og med mindre ændringer i dommen i sagen *Denkavit* (dommenes præmis 25): »I mangel af fællesskabsbestemmelser om tilbagebetaling af afgifter, der er opkrævet med urette, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de nærmere processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fælleskabsrettens direkte virkning afføder for de retsundergivne ...«. Domstolen har desuden fastsat to grænser for medlemsstaternes frihed til at regulere dette område: de processuelle regler må ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og reglerne må i intet tilfælde være udformet således, at de umuliggør hævdelse af rettigheder, der er hjemlet i fællesskabsretten. Endelig har Domstolen præciseret, at eventuelle nationale regler, der tager hensyn til, om de med urette opkrævede afgifter har kunnet indregnes i de afgiftspligtige virksomheders priser, og har kunnet overvæltes på køberne, er forenelige med fælleskabsretten; nationale regler, der tager det tab i betragtning, som kan være indtrådt som følge af, at diskriminerende eller beskyttende afgiftsmæssige foranstaltninger har medført en begrænsning af importmængden, er ligeledes forenelige med fællesskabsretten.

Jeg mener, at denne seneste stillingtagen fra Domstolen fortjener at blive nævnt af flere grunde. For det første — selv om den bogstaveligt vedrører tilbagebetaling af nationale afgifter, der er opkrævet med urette — forekommer det mig ikke vilkårligt at udstrække afgørelsen til at gælde tilbagebetaling af monetære udligningsbeløb, der med urette er opkrævet af nationale myndigheder. Det må nemlig kvalificeres som uberettiget at opkræve både nationale afgifter, der er i strid med Rom-traktaten, og udligningsbeløb, som viser sig at være ubegrundede i lyset af fællesskabslovgivningen, som

fortolket af Domstolen (jeg overser ikke, at den af Domstolen fastslåede ugyldighed af en fællesskabsforordning har virkning ex tunc). For det andet er den afgørende fælles faktor i de to tilfælde mangelen på en fællesskabsordning vedrørende nærmere bestemmelser om tilbagebetalinger; intet er til hinder for, at den udstedes af fællesskabslovgiver — og den vil derimod, som jeg haft lejlighed til at understrege, være særdeles nyttig —; men så længe den ikke er udstedt, er det nødvendigt at anvende medlemsstaternes lovgivning. Disse opkræver både nationale afgifter og monetære udligningsbeløb; de første for egen regning — bortset fra én procent af momsen — de sidstnævnte på Fællesskabets vegne, idet der altid etableres et dobbelt forhold i to særskilte faser: først i forhold til den private, der har betalt de nævnte beløb, og derefter i forhold til Kommissionen inden for rammerne af en konto over indtægter og udgifter vedrørende den fælles landbrugspolitik. For det tredje — og dette er det mest omtalelige aspekt ved nærværende sag — affødes retten til at kræve tilbagebetaling for den private, der har betalt afgifter i strid med fællesskabsretten, direkte af den fællesskabsretlige bestemmelse, som indeholder forbudet — og det er derfor, de nationale lovgivninger kun kan regulere betingelserne for tilbagebetaling, især på det processuelle plan —; man må samtidig rejse det spørgsmål, om retten til at tilbagesøge beløb, der er betalt med urette som monetære udligningsbeløb, også følger af Fællesskabets retsorden. Man vil kunne lægge vægt på, at det opkrævede beløb — i lyset af den omstændighed, at den fællesskabsforordning, på hvilken opkrævningen var baseret, er blevet erklæret ugyldig — fremstår som inddrevet af medlemsstaten, skønt det oprindelige fællesskabsretlige grundlag ikke længere eksisterer; man må heraf kunne udlede, at da statens forpligtelse til at betale beløbet til Kommissionen ikke længere eksisterer, er der sket en ugrundet berigelse af denne medlemsstat, som må bedømmes under ét (dvs. både under hensyn til de væsentlige virkninger og derfor under hensyn til kravet om tilbagebetaling) i overensstemmelse med national ret.

Jeg mener — og jeg ser herved væk fra de vanskeligheder, der opstår, når det opkrævede beløb allerede er blevet anvendt på Fællesskabets vegne — at denne opfattelse svarer til at overse den omstændighed, at den forpligtelse, der var pålagt de private, på tidspunktet for opkrævningen var begrundet i en fællesskabsretlig regel, og at det ikke er rimeligt at lade den private stå uden en tilsvarende fællesskabsretlig beskyttelse, der består i det almindelige princip om «tilbagesøgning af uretmæssigt opkrævede beløb«. Jeg mener derfor, at den subjektive ret til at kræve tilbagebetaling af beløb, der er betalt i form af fællesskabsafgifter, såfremt der er sket delvis eller fuldstændig uretmæssig opkrævning, har hjemmel i fællesskabsretten, og nærmere bestemt i medlemsstaternes ovennævnte almindelige princip, som er en del af denne retsorden. Denne parallel med sagerne *Just* og *Denkavit* må derfor også betragtes med henblik på formålet med søgsmål, der er indgivet af den, som har krav på tilbagebetaling af betalte beløb: disse søgsmål tilsigter beskyttelse af rettigheder, der er tillagt private ved Fællesskabets retsorden, og i det forelig-

gende tilfælde nærmere bestemt beskyttelsen af den i Fællesskabets retsorden hjemlede ret til tilbagesøgning af uretmæssigt opkrævede beløb. Derfor må de restriktive betingelser, som Domstolen har nævnt i dommene i sagerne *Just* og *Denkavit*, også bekræftes.

Fra Domstolens retspraksis vedrørende tilbagesøgning af uretmæssigt opkrævede beløb må der endelig også henvises til dommen af 5. marts 1980 i sag 265/78, *Ferwerda*. Fortolkningsspørgsmålet i nævnte sag vedrørte et tilfælde, hvor en national myndighed krævede, at en eksportør tilbagebetalte beløb, som myndigheden med urette havde udbetalt i form af eksportrestitutioner. Domstolen har henvist til kategorien »tvister vedrørende tilbagebetaling af beløb opkrævet for Fælleskabets regning« og har fastslået, at disse tvister henhører under de nationale retters kompetence og bør afgøres af disse ved anvendelse af deres nationale love, for så vidt fællesskabsretten ikke regulerer forholdet (præmis 10). Domstolen har samtidig opretholdt anvendelsen af fællesskabsretlige bestemmelser, der afføder en direkte virkning, og har bekræftet de to restriktive betingelser for henvisning til national ret, som allerede var blevet præciseret ved dommen i den ovennævnte sag *Just* af 27. februar 1980. Kontinuiteten i Domstolens retspraksis vedrørende tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet uretmæssigt på grundlag af et fællesskabsretligt kriterium (enten fordi det er i strid med fællesskabsretlige forbud, eller som følge af en forkert fortolkning af fællesskabsretlige bestemmelser, eller fordi anvendelsen af fællesskabsretlige bestemmelser senere er blevet ugyldig) forekommer mig derfor at være åbenbar.

5. Henvisningen til national ret med henblik på fastsættelse af betingelserne for tilbagesøgning af uretmæssigt opkrævede beløb — begrebet uretmæssigt anvendes her i den ovennævnte betydning — udgør bestemt ikke en rimelig eller hensigtsmæssig løsning. Både i den ovennævnte dom i sagen *Ferwerda* og i dommen af 27. marts 1980 i sagerne 66, 127 og 128/79, *Amministrazione delle finanze* mod *Societá Meridionale Industria Salumi*, har Domstolen fastslået, at når ordningen vedrørende opkrævning af afgifter, der har hjemmel i fællesskabsretten, er domineret af det generelle lighedsprincip, befinder vi os tværtimod alene ved begyndelsen af den vej, som skal føre til ophævelsen af forskelsbehandling af alle erhvervsdrivende i Fællesskabet for så vidt angår de formelle og materielle betingelser, under hvilke der kan kræves tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede beløb. Denne ulige behandling eksisterer i øjeblikket som følge af, at der eksisterer forskellige ordninger i medlemsstaterne; Rådet udøver sin kompetence til at lovgive på området med en beklagelig langsommelighed. Først i 1979 er der ved forordning nr. 1430 af 2. juli 1979 indført visse bestemmelser vedrørende tilbagebetaling af import- eller eksportafgifter, hvilke bestemmelser træder i kraft den 1. juli næste år. Dette begrænsede og delvise indgreb er bestemt ikke tilstrækkeligt til at afbøde de fordrejninger, der skyldes forskellene i de betingelser, der er fastsat i de nationale love; jeg skal herved især henvise til det velkendte problem vedrørende forældelsesfrister. Det er fastslået i

nævnte domme af 5. marts 1980 (sag 265/78, *Ferwerda*) og af 27. marts 1980 (sag 66, 127 og 128/79, *Amministrazione delle finanze* mod *Societá Meridionale Industria Salumi*), at »denne type bestemmelsers nødvendigvis tekniske og detaljerede karakter medfører, at det kun er delvis muligt at kompensere den manglende lighed via fortolkende retspraksis«.

Kommissionen, der tilsigter at undgå, at de lange forældelsesfrister, der gælder i visse medlemsstater, i særlig grad er til fordel for virksomhederne i disse stater, har i sit svarskrift anført, at tilbagebetalingen af de omtvistede monetære udligningsbeløb til sagsøgeren, som ikke har bevist, at den ikke har været i stand til at overvælte afgiften på sine kunder, kun vil ske, såfremt der rettidigt er blevet indgivet en klage til de kompetente nationale myndigheder inden den 3. maj 1978, på hvilken dato den ovennævnte dom i sagen *Milac* blev afsagt (med forbehold af anvendelsen af enhver kortere frist, der måtte være foreskrevet i gældende national ret). Ifølge Kommissionen vil denne løsning kunne baseres på en analog anvendelse af EØF-traktatens artikel 174, der gør det muligt for Domstolen, når den har antaget et søgsmål vedrørende annullation af en fællesskabsforordning til realitetsbehandling, at begrænse dommens tidsmæssige virkninger.

Det skal først anføres, at der herved kun findes et eneste fortilfælde, nemlig den velkendte dom af 8. april 1976 i sag 43/75, *Defrenne* (Sml. 1976, s. 455), og at man herved ligeledes kan nære tvivl om, at det er en analog anvendelse af artikel 174, som har overbevist Domstolen om muligheden af at lade artikel 119 have direkte virkninger fra en bestemt dato. Ved senere afgørelser — i de ovennævnte domme i sagerne *Denkavit Italiana* og *Amministrazione delle finanze* mod *Societá Meridionale Industria Salumi* af 27. marts 1980 — har Domstolen foretrukket at henvise til »et generelt retssikkerhedsprincip« for at begrunde de eventuelle tidsmæssige begrænsninger af den mulighed, som private har for at anvende en fortolkende dom med henblik på at gøre tidligere forhold gældende. Men denne henvisning har gjort det muligt for Domstolen at understrege den særlige karakter af de pågældende begænsninger: der skal nødvendigvis foreligge risiko for, at en dom medfører »alvorlige vanskeligheder« for fortiden i retlige forhold, der er indgået i god tro. Jeg mener, at det i det foreliggende tilfælde må udelukkes, at der forelægger nogen som helst parallel med sagen *Defrenne*, og at der ikke i det foreliggende tilfælde foreligger de alvorlige grunde, der er nævnt i dommene af 27. marts 1980, som kan begrunde den løsning, som Kommissionen har foreslået.

Jeg skal tilføje, at Kommissionen ved at nævne, at der eksisterer mulighed for, at der vil blive indgivet et stort antal anmodninger om tilbagebetaling, svarende til den, der er indgivet af selskabet Express Dairy Foods, eller at der senere vil blive indgivet sådanne anmodninger til de kompetente nationale myndigheder, herved har foreslået, at der fastsættes en frist ikke alene for det tilfælde, der er genstand for nærværende sag, men også over for alle dem, som med urette er blevet tvunget til at betale de pågældende beløb i medfør af de forordninger, der er vedtaget på det pågældende område i de fem år forud for offentliggørelsen af dommen i sagen *Milac*. Men dette svarer i det væsentlige til *a posteriori* at indføre en forældelsesfrist ved en retslig afgørelse, hvilket jeg mener absolut ligger uden for Domstolens kompetence.

Ved dommen i sagen 41/69, *ACF Chemiefarma* mod *Kommissionen* (dom af 15. 7. 1970, Sml. 1970, s. 107, og især s. 112), har Domstolen fastslået, at »forældelsesfrister skal af hensyn til deres formål, at tjene retssikkerheden, fastsættes forud«; og Domstolen har præciseret, at denne opgave udelukkende henhører under lovgivers kompetence. Domstolen har herved ikke fulgt generaladvokatens forslag om at undergive Kommissionens mulighed for at pålægge bøder på konkurrenceområdet en frist. Jeg mener så meget desto mere, at fastsættelsen af en frist ved Domstolen vil være udelukket, hvis fristen i stedet for at afgrænse en fællesskabsinstitutions kompetence var bestemt til at berøre et område, der er reguleret ved national lov, og at spille en direkte rolle på området for de nationale retters aktivitet.

6. Der skal desuden undersøges problemet vedrørende renter af de beløb, der kræves tilbagebetalt, og som er genstand for det tredje præjudicielle spørgsmål. Jeg skal herved anføre, at generaladvokat Trabucchi i sit ovennævnte forslag til afgørelse vedrørende sagen *Roquette Freres* har haft lejlighed til at præcisere, at »betalingen af renter af et uden hjemmel opkrævet beløb er snævert forbundet med kravet om tilbagebetalingen af selve beløbet. Fastsættelsen af det beløb, der skyldes som tillægs- eller forhalingsrente, afhænger naturnødvendigt umiddelbart af størrelsen af det uretmæssigt opkrævede beløb og tidsrummet mellem betalingen heraf — eller i det mindste indledningen af den opkrævende myndigheds restance — og tilbagebetalingen... kravet på renter er underkastet samme kriterier, som Deres dom opstiller for tilbagebetalingen af det beløb, der kræves renter af. Kravet på renter skal herefter gøres gældende efter samme fremgangsmåde, som gælder for kravet om tilbagebetaling af hovedstolen«. Domstolen har fulgt dette forslag i den ovennævnte dom i sagen *Roquette* af 21. maj 1976, idet den fastslog (i præmis 12) at, »indeholder fællesskabsretten ingen bestemmelser herom, tilkommer det, i tilfælde af tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede beløb, på nuværende tidspunkt de nationale myndigheder at afgøre alle yderligere spørgsmål vedrørende denne tilbagebetaling, såsom udbetaling af eventuelle renter«. Jeg mener, at svaret på det i denne sag forelagte spørgsmål må være i streng overensstemmelse med denne tidligere afgørelse.

7. Under hensyn til det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som High Court of Justice har forelagt ved kendelse af 23. juli 1979, således:

1) Alle bestemmelserne i Kommissionens forordninger om fastsættelse af monetære udligningsbeløb for samhandelen med vallepulver, som finder anvendelse i perioden mellem 1. februar 1973 og 11. august 1977, er ugyldige, fordi de er i strid med artikel 1, stk. 2, litra b), i Rådets forordning nr. 974/71.

2) De nationale myndigheder, der har kompetence til at opkræve de nævnte beløb, skal i medfør af et generelt fællesskabsretligt princip tilbagebetale de beløb, der er opkrævet på grundlag af de fællesskabsforordninger, som Domstolen har erklæret ugyldige. I mangel af en fællesskabsordning, der fastlægger betingelserne for tilbagebetaling, tilkommer det enhver medlemsstats retsorden at fastsætte disse betingelser, at udpege de kompetente retter og at fastlægge de processuelle regler for de søgsmål, hvorved de pågældende kræver tilbagebetaling af de med urette opkrævede beløb. Bestemmelserne i national ret må ikke være mindre fordelagtige end dem, der vedrører de søgsmål, hvorved der gøres lignende nationale krav gældende og de må under ingen omstændigheder i praksis gøre det umuligt at kræve tilbagebetaling af det uretmæssigt opkrævede beløb. Fællesskabsretten udelukker ikke, at der tages hensyn til den omstændighed, at den med de uretmæssigt opkrævede monetære udligningsbeløb forbundne byrde har kunnet overvæltes på andre erhvervsdrivende eller på kunderne; det er desuden foreneligt med fællesskabsretten, hvis der i henhold til den pågældende stats nationale ret tages hensyn til det tab, der er lidt af den, som har været tvunget til at betale de monetære udligningsbeløb, såfremt disses restriktive virkning for samhandelen med andre medlemsstater har kunnet påvises.

3) Rentesatsen og datoen fra hvilken, der skal betales renter af de med urette opkrævede beløb, som kræves tilbagebetalt, reguleres ved national ret i den medlemsstat, hvis myndigheder har opkrævet disse beløb i henhold til ugyldige fællesskabsforordninger.