FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 2. APRIL 1974 [1]

Høje Ret.

I de tre straffesager, hvorunder Hof van Beroep, Bruxelles, i sin forelæggelseskendelse i realiteten kun har forelagt ét afgørende retsspørgsmål, og som derfor med føje er blevet forenet, kan jeg fatte mig i korthed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder.

I sagerne var flere personer tiltalt for at have unddraget sig afgifter til finansforvaltningen og for at have tilsvindlet sig eksportrestitutioner. I sagerne nr. 178 og 179/73 havde de tiltalte foregivet at eksportere kornprodukter til tredjelande, som i virkeligheden gik til andre medlemsstater og genindførtes til Belgien, hvorved de med urette har modtaget eksportrestitutioner. I sag nr. 180/73 drejer det sig om import af oskekød til Belgien, hvorved der blev foretaget urigtige anmeldelser for at undgå betaling af importafgifter.

Under straffesagen har den belgiske og den luxembourgske stat, således som det er muligt i henhold til artikel 3 i den belgiske strafferetsplejelov, fremsat krav om tilbagebetaling af eksportrestitutioner og betaling af importafgifter, der kan henføres til de i tiltalen opregnede forhold.

I den foreliggende præjudicielle sag er spørgsmålet, hvorvidt disse påstande kan tages under realitetsbehandling. Hof van Beroep, Bruxelles, ønsker nemlig — utvivlsomt foranlediget af indsigelser fra to af de tiltalte — at vide, hvorvidt overgangen til finansiering af den fælles landbrugspolitik med Fællesskabets egne midler, der tog sin begyndelse ved Rådets forordning nr. 25 af 4. april 1962, og som fandt sin foreløbige afslutning med Rådets afgørelse af 21. april 1970, har haft nogen indflydelse på den belgiske og den luxembourgske stats materielle og processuelle retsstilling under adhæsionssagen. Inden der foretages en nærmere undersøgelse af de to præjudicielle spørgsmål, forekommer det derfor nødvendigt at fremstille den udvikling, der gennem Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget er sket inden for landbrugsfinansieringen frem til dens nuværende udformning.

I en *første fase fra 1. juli 1962 til 30. juni 1967* fik medlemsstaterne kun godtgjort en nærmere i forordningen fastlagt del af deres udgifter gennem Fonden og kun under visse betingelser. (Rådets forordning nr. 25 af 4 april 1962 (EFT specialudgave 1959-1962, s. 118; original reference ABl. 1962, s. 991) og Rådets forordning nr. 130/66 af 26. juli 1966 (EFT specialudgave 1965-1966, s. 189; original reference ABl. 1966, s. 2965). Således blev de eksportrestitutioner, medlemsstaterne betalte ved udførsel til tredjelande, kun finansieret, når og for så vidt udførslen af det pågældende produkt fra medlemsstaten oversteg indførslen. Beregningen af bidragene fra Fonden skete på grundlag af restitutionssatsen i den medlemsstat, der havde de laveste gennemsnitlige restitutionsbeløb. Denne ordning var en følge af markedsordningens daværende udformning, der overlod betalingen af restitutioner til den enkelte stats lovgiver. Det måtte nemlig forhindres, at medlemsstaterne gennem ændring af restitutionssatsen vilkårligt kunne forhøje deres andel i ydelserne fra Fonden.

I denne første fase fik Fonden sine midler fra medlemsstaternes finansielle bidrag. Størrelsen af disse blev i det væsentligste beregnet på grundlag af den i EØF-traktatens artikel 200, stk. 1 fastsatte fordelingsnøgle og for en mindre — men indtil den 30. juni 1965 voksende — del efter hver enkelt medlemsstats nettoimport af landbrugsprodukter fra tred-

1 — Oversat fra tysk.

jelande. Forordning nr. 130/66 (EFT specialudgave 1965-1966, s. 189; original reference ABl. 1966, s. 2965) ændrede opdelingen af medlemsstaternes bidrag i tiden fra den 1. juli 1965 indtil den 30. juli 1967. Der blev fastlagt en fordelingsnøgle, der udtryktes i procent, og som afveg fra EØF-traktatens artikel 200, og forbindelsen mellem bidrag og nettoimportens omfang blev opgivet.

I landbrugsfinansieringens anden fase *fra 1. juli 1967 indtil slutningen af 1970* blev medlemsstaternes udgifter i udvidet omfang refunderet af fonden. Således blev de restitutioner, der betaltes ved eksport til tredjelande, nu beregnet i forhold til bruttoeksporten, dvs. Fondens finansiering af restitutionerne var ikke længere afhængig af, om medlemsstaten havde et eksportoverskud. Men også i den anden fase var udgangspunktet for beregningen det laveste gennemsnitlige restitutionsbeløb i en medlemsstat (artikel 8 i forordning nr. 130/66).

Tilvejebringelsen af Fondens midler skete også efter dette tidspunkt gennem medlemsstaternes bidrag. Disse bestod af 90 % af de afgifter, som medlemsstaterne opkrævede ved indførsel fra tredjelande og, når dette ikke slog til, af et tillægsbidrag, der beregnedes på grundlag af en fast fordelingsnøgle.

Den *tredje fase* indledtes ved Rådets betydningsfulde afgørelse af 21. april 1970 om udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT specialudgave 1970 (I), s. 201; original reference ABl. nr. L 94 af 28. april 1970, s. 19) såvel som ved Rådets forordning nr. 729/70 af samme dato (EFT specialudgave 1970 (I), s. 196; original reference ABl. nr. L 94 af 28. april 1970, s. 13). Herefter finansierer fonden principielt samtlige restitutioner, der udbetales i henhold til de fællesskabsretlige markedsordninger, og samtlige de interventioner, der foretages til regulering af landbrugsmarkederne (artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70). De påkrævede midler stilles til rådighed for medlemsstaterne, der foretager de nødvendige udbetalinger deraf (artikel 4 i forordning nr. 729/70).

Finansieringen af fonden såvel som finansieringen af det fælles budget, hvortil fonden henregnes, sker fra 1. januar 1971 delvist og fra 1. januar 1975 fuldstændigt gennem Fællesskabernes egne indtægter. Allerede fra den 1. januar 1971 er indtægterne fra landbrugsimportafgifterne i deres helhed optaget på Fællesskabernes budget (artikel 3 i afgørelsen af 21. april 1970).

Med henblik på opkrævningen af Fællesskabets midler og dermed også importafgifterne bestemmer artikel 6 i Rådets afgørelse:

»1. De fællesskabsmidler, der omhandles i artiklerne 2, 3 og 4, opkræves af Medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser, der i givet fald ændres i dette øjemed. Medlemsstaterne stiller disse midler til Kommissionens rådighed.«

Det *første præjudicielle spørgsmål,* som jeg nu vil behandle, vedrører den retssituation, der forelå før 1971. Det lyder:

»1. Skal bestemmelserne i forordning nr. 25 af 4. april 1962 fra Rådet for Det europæiske økonomiske Fællesskab og bestemmelserne om ændring eller gennemførelse af denne forordning, i særdelshed forordningens artikel 2, særligt med henblik på beregningen af medlemsstaternes bidrag til Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget, således som denne beregning er defineret i samme forordnings artikel 7, i henhold til hvilken en del af disse bidrag hidrører fra afgifter opkrævet af medlemsstaterne ved indførsel fra tredjelande, fortolkes således, at Fællesskabet eventuelt sammen med den pågældende medlemsstat, fra den dag forordning nr. 25 trådte i kraft:

a) var den direkte berettigede og i givet fald den direkte skadelidte hvad angår betaling af de udgifter, der følger af den fælles landbrugspolitik, og oppebørsel af de indtægter, der hidrører herfra?

b) Såfremt det første led i dette spørgsmål ikke i det hele kan besvares bekræftende, må svaret da ikke desto mindre være bekræftende i det (begrænsede) omfang, den enkelte medlemsstats nettoimport fra tredjelande og hermed de opkrævede importafgifter ifølge førnævnte artikel 7 er afgørende for beregningen af medlemsstaternes bidrag til fonden, og altså klart angive, at Fællesskabet straks fra begyndelsen i det mindste for en del var berettiget til de importafgifter, der opkræves af medlemsstaterne?«

Det egentlige problem i det første underspørgsmål er efter min opfattelse, hvorvidt forordning nr. 25 og de dertil knyttede senere forordninger har medført en begrænsning af medlemsstaternes processuelle beføjelser i retssager for nationale retter om betaling af importafgifter, og navnlig hvorvidt medlemsstaterne af den grund ikke skulle være i besiddelse af visse processuelle forudsætninger som f.eks. retlig interesse.

Dette spørgsmål må besvares benægtende. Før Rådets afgørelse af 21. april 1970 udgjorde importafgifterne egne indtægter for medlemsstaterne. Ingen positiv retsforskrift indskrænker staternes ret til at opkræve disse og herved benytte sig af domstolene. Dette påvirkes imidlertid ikke af den sikkert rigtige konstatering, at Fællesskabet siden 1962 har haft stor interesse i afgiftssystemet, eftersom dette udgjorde en vigtig del af landbrugspolitikken, også på et tidspunkt hvor finansieringen af denne politik skete ved medlemsstaternes finansielle bidrag. Det drejer sig her om Fællesskabets almindelige interesse i, at medlemsstaterne opfylder de pligter, der påhviler dem i henhold til fællesskabsretten, en interesse, som det i henhold til EØF-traktatens artikel 155 særligt er pålagt Kommissionen at varetage. Traktaten stiller forskellige midler til rådighed til håndhævelse af denne fællesskabsinteresse; efter omstændighederne er et sagsanlæg mod en medlemsstat muligt.

Men denne interesse giver ikke Fællesskabets organer rettigheder, der umiddelbart kan udøves ved nationale retter. Følgeligt kan den heller ikke medføre nogen indskrænkning i de processuelle rettigheder, medlemsstaterne ved de nationale domsinstanser nyder i disse sager.

Af den grund må spørgsmål 1 a) fra Hof van Beroep, Bruxelles besvares benægtende. Ved første spørgsmåls alternativ b) ønsker retten imidlertid yderligere oplyst, om et eventuelt benægtende svar også må gælde i det omfang, de opkrævede importafgifter er afgørende for beregningen af medlemsstaternes finansielle bidrag til fonden.

Hertil må først anføres, hvad også Kommissionen har gjort, at det ikke i den første fase i henhold til artikel 7 i forordning nr. 25 var de opkrævede afgifter men nettoimporten, der havde betydning for medlemsstaternes bidrag. Der var nemlig ingen forbindelse mellem de to størrelser, da importafgiftssatserne var forskellige fra stat til stat.

Principielt gælder der noget andet for den anden fase, hvor medlemsstaternes finansielle bidrag i henhold til artikel 11, stk. 1 i forordning nr. 130/66 delvist blev beregnet i forhold til de opkrævede afgifter ved import fra tredjelande. Det er dog et spørgsmål, om der for så vidt forelå nogen økonomisk interesse fra Fællesskabets side, da de manglende beløb i fonden, der skyldtes, at medlemsstaterne ikke havde opkrævet tilstrækkelige importafgifter, nødvendigvis måtte medføre en forhøjelse af de bidrag, medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 11, stk. 3 måtte betale efter en fast fordelingsnøgle. Et efterfølgende krav fra Fællesskabet til medlemsstaterne om betaling af for sent opkrævede afgifter kommer ikke i betragtning, i hvert fald ikke i det omfang der i mellemtiden var sket udligning af kontoen.

Men selv om man antager, at Fællesskabet havde økonomisk interesse i, at

importafgifterne blev betalt, kunne dette ikke medføre nogen indskrænkning i medlemsstaternes processuelle beføjelser, særligt ikke bortfald af deres søgsmålskompetence. Thi artikel 11, stk. 2 i forordning nr. 130/66 medførte ikke nogen overførelse af 90 % af importafgifterne til Fællesskabet men det bestemtes kun, at de af medlemsstaterne rent faktisk opkrævede importafgifter skulle udgøre beregningsgrundlaget for denne del af de finansielle bidrag, hvilket ganske klart fremgår af ordlyden i artikel 11, stk. 1. Medlemsstaterne vedblev at være direkte forpligtet til betaling over for Fællesskabet; de var altså først og fremmest interesseret i, at deres indtægter indgik korrekt, og at der var hjemmel for deres udlæg. Da forordningerne nr. 25 og nr. 130/66 var umiddelbart gældende i medlemsstaterne, var disse forpligtet til at sørge for den korrekte afvikling af de enkelte transaktioner, da netop disse har indflydelse på Fællesskabets budget; i kraft af deres øvrighedsbeføjelser kunne og skulle de kontrollere og sikre sig disse indtægter, hvorfra deres finansielle bidrag på grundlag af en provisorisk fordelingsnøgle blev taget. De beholdt altså deres selvstændige beføjelser også vedrørende retten til at indtale retskrav.

Jeg kan nu vende mig til det *andet spørgsmål*. Det lyder:

»2. Skal Rådets (EØF) forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 og Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter såvel som disse forskrifters gennemførelsesbestemmelser fortolkes således, at der fra deres ikrafttræden:

a) er sket overførelse af alle selvstændige beføjelser vedrørende egne indtægter og udgifter inden for rammerne af Fællesskabets landbrugspolitik fra medlemsstaterne til Fællesskabet således, at 1) alene Fællesskabet fra dette tidspunkt har søgsmålskompetence vedrørende de nævnte indtægter og udgifter, og 2) at medlemsstaternes eventuelle beføjelse til fra dette tidspunkt at bistå Fællesskabet ved opkrævningen eller betalingen ikke længere skal betragtes som medlemsstaternes *selvstændige* beføjelse (eventuelt delt med Fællesskabet) men som en kompetence, der udøves *på Fællesskabets vegne?*

b) Såfremt underspørgsmål a) besvares bekræftende: gælder dette da ikke også under hensyn til, at den overførsel af selvstændige beføjelser, som er nævnt under spørgsmål a), øjeblikkeligt har fået virkning for søgsmål, der er indgivet efter de nævnte bestemmelsers ikrafttræden eller allerede er tingfæstet på dette tidspunkt, og som vedrører tidligere opståede faktiske omstændigheder eller rettigheder?«

Dette spørgsmål vil jeg først undersøge i relation til de midler, Fællesskabet får tildelt via importafgifterne, og derefter besvare det med henblik på de udgifter, der finansieres gennem landbrugsfonden, altså særligt restitutionerne.

Med henblik på afgifterne, altså med henblik på indtægterne, er det hensigtsmæssigt at anlægge den inden for skatte- og afgiftsretten anvendte sondring mellem oppebørselsret og opkrævningsret.

Oppebørselsretten, altså retten til indtægterne fra importafgiften, tilkommer i henhold til Rådets afgørelse af 21. april 1970 utvivlsomt Fællesskabet: dette fremgår af ordlyden i afgørelsens artikel 2, hvorefter importafgifterne henregnes til »egne« altså ikke noget andet retssubjekt tilkommende »indtægter, der skal optages på Fællesskabets budget«.

Hvad herefter opkrævningsretten angår, mener jeg ikke, det er nødvendigt her principielt at komme ind på problematikken omkring medlemsstaternes nærmere gennemførelse af fællesskabsretten. Sikkert er det dog, at denne kan antage forskellige retlige former. Det må afgøres af den pågældende forordning,

hvilken retlig udformning vi har at gøre med her.

I vort tilfælde er den afgørende bestemmelse artikel 6 i Rådets afgørelse, ifølge hvilken de fællesskabsmidler, der omhandles i artiklerne 2, 3 og 4, opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser, der i givet fald ændres i dette øjemed. Medlemsstaterne sidder altså inde med alle rettigheder i forbindelse med opkrævningen af fællesskabsmidlerne. Kun en kontrol fra Kommissionens side med opkrævningen af indtægterne kan indføres i henhold til artikel 6, stk. 2, og dette er også sket ved Rådets forordning nr. 2/71. Derimod er det ikke muligt for fællesskabsinstitutionerne at give medlemsstaterne anvisninger, der vedrører opkrævningen af fællesskabsmidlerne. Man kan altså ikke sige, at medlemsstaterne som følge af en hierarkisk underordnelse handler på grundlag af en kompetence, der tilkommer Fællesskabet. Tværtimod handler de på grundlag af en selvstændig beføjelse, der kan sidestilles med de tildelte administrative opgaver, som en delstat i en forbundsstat selvstændigt løser. Spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne, som repræsentanten for den belgiske og den luxembourgske regering mener, aldrig har mistet disse højhedsrettigheder, eller om de, som man også kunne formode, først ved Rådets beslutning blev overdraget til Fællesskabet som en bestanddel af retten over de fra afgifterne hidrørende i artikel 2 nævnte indtægter og derefter i samme åndedrag ved artikel 6 er genoverdraget medlemsstaterne, kan under denne synsvinkel lades ude af betragtning.

Derimod bør det undersøges, hvorvidt medlemsstaternes opkrævningsret også hjemler dem processuel partsevne i forbindelse med afgiftsopkrævningen.

Her må de to stykker i artikel 6 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 sammenholdes med artikel 13 og 14 i Rådets forordning nr. 2/71 af 2. januar 1971 (EFT specialudgave 1971 (I), s. 3; original reference ABl. 1971, nr. L 3, s. 1), der er udstedt til gennemførelse af afgørelsen. Mens artikel 6, stk. 1 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 henviser opkrævning af afgifterne til medlemsstaternes foranstaltning, forudsætter stk. 2, at der udstedes forskrifter til kontrol hermed. Til gennemførelse af denne artikel 6, stk. 2 er Kommissionen ved artikel 14 i forordning nr. 2/71 kun blevet udstyret med kontrolbeføjelser. Til gengæld skal medlemsstaterne i henhold til artikel 13 i forordning nr. 2/71 træffe alle nødvendige forholdsregler, for at de beløb, som svarer til de fastlagte fordringer, stilles til Kommissionens rådighed; denne forpligtelse gælder, medmindre disse beløb ikke har kunnet opkræves på grund af force majeure. Det ligger lige for, at medlemsstaternes pligt ifølge forordningens artikel 13 også omfatter søgsmålsret vedrørende de fastlagte beløb. I henhold til de udtrykkelige forskrifter i artikel 6, stk. 2 i afgørelsen af 21. april 1970 og artikel 14 i forordning nr. 2/71 er Kommissionens medvirken ved tilvejebringelse af fællesskabsmidlerne i øvrigt fastlagt og begrænset til kontrol, hvoraf der kan sluttes, at den ikke har mulighed for andre former for medvirken, navnlig ikke indtaling af krav ved domstolene. Disse må herefter falde ind under medlemsstaternes opkrævningsret.

Denne fastlæggelse af omfanget af medlemsstaternes beføjelse på dette område modsvares også af formålet med hele regelsættet omkring Fællesskabets egne indtægter.

Kommissionen, der ikke råder over det nødvendige administrationsmaskineri, skulle ikke pålægges byrden med opkrævningen af fællesskabsmidlerne. Det var tværtimod meningen, at de nationale myndigheders ekspertise og deres nærmere placering ved de afgifspligtige transaktioner skulle udnyttes til gavn for Fællesskabet. Disse grunde gør sig altså gældende med lige stor vægt for inddrivelsen af afgifterne af retslig og ad administrativ vej.

En opspaltning af administrationens kompetence i disse to led ville i øvrigt

stride mod grundsætningen om effektiv forvaltning, da en ny myndighed, ved indledningen af en ny retstvist, måtte sætte sig ind i normalt yderst vanskelige afgiftsmæssige stridigheder.

Med henblik på restitutioner ved udførsel til tredjelande indeholder artikel 8 i forordning nr. 729/70 en klar forskrift. Den bestemmer, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale, administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser træffer de nødvendige foranstaltninger:

»for ...

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder,

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser«.

Der kan altså ikke herske tvivl om, at medlemsstaterne kan anlægge sag til indrivelse af restitutioner, der er udbetalt med urette.

Spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne ved de nationale retter handler til varetagelse af egne suveræne beføjelser, kan efter min opfattelse lades ude af betragtning. Ganske vist har to af de tiltalte skrifteligt og mundtligt fremført, at medlemsstaterne under retssager til indrivelse af fejlagtigt udbetalte restitutioner ikke handler med hjemmel i egne suveræne beføjelser, men som Fællesskabets udøvende myndighed, dvs. på dettes. Dette skulle medføre, at retssager, som medlemsstaterne har indledt før den 1. januar 1971, måtte anlægges på ny. Dette kræver fællesskabsretten dog ikke, end ikke såfremt man følger den opfattelse, at medlemsstaterne i forbindelse med betalingerne til landbrugsordningerne indtager en position som Fællesskabets udøvende myndigheder.

I henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70 skal tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb ske i henhold til *medlemsstaternes nationale retsforskrifter*. Medlemsstaterne skal altså have den samme retsstilling, som de ville have, hvis nationale subsidier, der efter deres natur kan jævnføres med restitutioner, bliver udbetalt med urette. Det gælder for såvel den materielle retsstilling — f.eks. ved et krav som følge af en ugrundet berigelse — som for den processuelle retsstilling, dvs. når medlemsstaterne sidder inde med den procesretlige kompetence til at gøre disse krav gældende i eget navn. Hvorvidt det inddrevne beløb i det indbyrdes forhold mellem medlemsstaten og Fællesskabet tilkommer sidstnævnte, kan ikke have betydning i nationale retssager. Det følger af artikel 5 i Rådets forordning nr. 283/72 af 7. februar 1972 (EFT specialudgave 1972 (I), s. 85; original reference ABl. 1972, nr. L 36, s. 1), at Kommissionen ikke skal deltage i nationale retssager, idet Kommissionen løbende underrettes om disse sager og deres udfald. Således kræver fællesskabsretten heller ikke, at overgangen pr. 1. 1. 1971 til den fælles landbrugsfinansierings afsluttende etape har processuelle følger for retssager af samme art som den, der nu verserer i Bruxelles.

Det mere almindelige og kun sekundært fremsatte spørgsmål om, hvorvidt de forskrifter, der har indledt den fælles landbrugspolitiks afsluttende etape, overhovedet har nogen betydning for krav, der er opstået i forbindelse med landbrugsmarkedsordningernes tidligere etaper, behøver vi derfor heller ikke at beskæftige os med.

Sammenfattende skal jeg foreslå følgende svar på de spørgsmål, der er forelagt Domstolen:

Hverken bestemmelserne i Rådets forordning nr. 25 af 4. april 1962 og de til ændring og gennemførelse af denne forordning udstedte forskrifter eller

bestemmelserne i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 og Rådets afgørelse af 21. april 1970 om udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter samt de hertil udstedte gennemførelsesforskrifter har indskrænket medlemsstaternes ret til i henhold til egne nationale regler ad rettens vej og i eget navn at gøre krav på betaling af uretmæssigt unddragne importafgifter eller på tilbagebetaling af fejlagtigt udbetalte eksportrestitutioner.