

I de forenede sager 212 til 217/80

angående en række anmodninger, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Corte suprema di cassazione, Rom, er indgivet til Domstolen for i de sager, som verserer for nævnte ret mellem

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

og

S.R.L. MERIDIONALE INDUSTRIA SALUMI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

og

SALUMIFICIO DI VERONA VASSANELLI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

og

F.LLI ULTROCCHI,

DITTA ITALO ORLANDI & FIGLIO

og

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

og

S.A.S. MOLINO FIGLI DI GINO BORGIOLI,

DITTA VINCENZO DIVELLA

og

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om opkrævning af import- og eksport-

afgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1)

afsiger

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. Touffait, dommerne Mackenzie Stuart og U. Everling,

generaladvokat: S. Rozès

jutisssekretær: H. A. Rühl, ekspeditionssekretær

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om opkrævning af import- og eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1) fastsætter, som det hedder i

artikel 1 i forordningen, »de betingelser, hvorunder de kompetente myndigheder kan efteropkræve de import- eller eksportafgifter, der af en hvilken som helst grund ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter«. Ifølge forordningen skal bl.a. landbrugsafgifter anses for »importafgifter«.

I artikel 2, stk. 1, i forordningen bestemmes:

»Såfremt de kompetente myndigheder konstaterer, at hele eller en del af den import- eller eksportafgift, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale

disse afgifter, ikke er opkrævet hos debitor, kan disse foretage efteropkrævning af det manglende afgiftsbeløb.

En sådan efteropkrævning kan imidlertid ikke foretages efter et tidsrum af tre år at regne fra bogføringstidspunktet for det beløb, som oprindeligt blev opkrævet hos debitor, eller, hvis der ikke har fundet bogføring sted, fra det tidspunkt, hvor toldskylden for den pågældende vare er opstået.

Artiklerne 5 og 7 i forordningen har følgende ordlyd:

»Artikel 5

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

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

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

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

Det fastlægges i de gennemførelsesbestemmelser, der vedtages efter den i artikel 10 anførte fremgangsmåde, i hvilket tilfælde første afsnit kan anvendes.»

»Artikel 7

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

I artikel 10, hvortil der henvises i artikel 5, stk. 2, bestemmes bl.a., at de for gennemførelsen af artikel 5 nødvendige bestemmelser fastsættes efter en fremgangsmåde, der er fastlagt i Rådets forordning nr. 1798/75 af 10. juli 1975 om fritagelse for told efter den fælles toldtarif ved indførsel af uddannelsesmæssigt, videnskabeligt eller kulturelt materiale (EFT L 184, s. 1).

Ifølge artikel 11 i forordning nr. 1697/79 trådte forordningen i kraft den 1. juli 1980.

2. Tvisterne i hovedsagen står mellem en række erhvervsdrivende og det italienske finansministerium. Disse erhvervsdrivende har anlagt sag for at anfægte nogle afgiftspålæg fra tiden før den 1. juli 1980, ved hvilke de af Amministrazione delle finanze blev afkrævet differencebeløb i afgifter for import af landbrugsprodukter.

Af sagens akter fremgår, at toldvæsnets indtil den 11. september 1976 altid beregnede afgifternes beløb under anvendelse af den fremgangsmåde, som Kommissionen i øvrigt havde anbefalet i toldsager, og hvorefter det, såfremt importøren fremsatte anmodning herom,

var den gunstigste sats, der skulle anvendes i tilfælde, hvor en told efter anmeldelsen til indførsel men forinden overgangen til fri omsætning var blevet nedsat.

Domstolen har imidlertid i dom af 15. juni 1976 (Frecassetti, sag 113/75, Sml. s. 983) fastslået, at denne fremgangsmåde ikke kunne anvendes på landbrugsimportafgifter for varer fra tredjelande, idet disse skulle beregnes på ensartet måde i overensstemmelse med afgiftsatsen på datoen for toldvæsnets modtagelse af anmeldelsen til indførsel. Den italienske lovgivning om disse spørgsmål, dvs. de indledende bestemmelser til toldtariffen blev i anledning af denne dom ændret ved dekret fra republikkens præsident nr. 695 af 22. september 1978 (GU 1978, nr. 319, s. 8235). I artikel 1, stk. 3, i dette dekret bestemmes, at muligheden for at anvende den gunstigste sats ikke omfatter landbrugsimportafgifterne eller de øvrige afgifter, der er fastlagt inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. I artikel 3 tillægges der denne bestemmelse virkning fra den 11. september 1976, på hvilken dato Frecassetti-dommen blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Men allerede før Frecassetti-dommen havde finansministeriet anmodet nogle virksomheder om at betale ekstrabeløb i afgifter for indførsel af landbrugsvarer med den begrundelse, at reglen om den gunstigste sats fejlagtigt var blevet anvendt. I tilslutning hertil kom så Domstolens dom af 27. marts 1980 (Salumi, forenede sager 66, 127 og 128/79, Sml. s. 1237). Den beskæftigede sig i hovedsagen med spørgsmålet om, hvorvidt en sådan opkrævning ifølge fællesskabsretten var lovlig. Domstolen fastslog i sin besvarelse af dette

spørgsmål, at for så vidt fællesskabsretten ikke regulerer forholdet

»tilkommer det følgelig enhver medlemsstats nationale retsorden at fastsætte de nærmere regler og betingelser for opkrævning af Fællesskabets afgifter i almindelighed og landbrugsafgifterne i særdeleshed, samt at udpege de myndigheder, der er ansvarlige for opkrævningen, og de retter, der skal afgøre tvister i forbindelse med opkrævningen, idet det dog er en betingelse, at disse nærmere regler og betingelser ikke må gøre opkrævningen af fællesskabsafgifter og -gebyrer mindre effektiv end opkrævningen af tilsvarende afgifter og gebyrer« (præmis 18).

Dog fremhævede Domstolen i Salumidommen (præmis 16), at Rådet nu havde udstedt særlige regler, herunder forordning nr. 1697/79, men at disse bestemmelser på dommens tidspunkt endnu ikke var trådt i kraft.

Forordning nr. 1697/79 er i mellemtiden trådt i kraft og den forelæggende ret, Italiens Corte suprema di cassazione, har derfor i det foreliggende tilfælde i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af denne forordning. Spørgsmålene er de samme i de seks sager og har følgende ordlyd:

- »a) Finder Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979, navnlig artikel 5, anvendelse på betaling inden den 1. juli 1980, med et lavere beløb end det gældende, af landbrugsimportafgifter, med hensyn til

hvilke der ligeledes før det nævnte tidspunkt blev vedtaget foranstaltninger til efteroprævning, hvis lovlighed for tiden prøves på andet grundlag ved en national ret?

b) I tilfælde af en bekræftende besvarelse af det under a) anførte spørgsmål: Omfatter bestemmelserne i artikel 5, stk. 1 eller stk. 2, betaling, til en lavere sats end den gældende, af landbrugsimportafgifter, der har fundet sted dels i væsentlig overensstemmelse med fællesskabsreglerne, ifølge den fortolkning, som i sin tid lod sig udlede af de officielle dokumenter fra Fællesskabets institutioner og blev anset for korrekt af national retspraksis for herefter at blive forkastet af Domstolen, dels i formel overensstemmelse med nationale bestemmelser, der senere blev anset for uanvendelige på området, men som på det relevante sagstidspunkt blev anvendt konsekvent af de kompetente nationale forvaltningsmyndigheder i overensstemmelse med de af de højere forvaltningsmyndigheder udstedte cirkulærer og anvisninger?

c) I tilfælde af en bekræftende besvarelse af det under b) anførte spørgsmål, dvs. i tilfælde af, at artikel 5, stk. 2, kan anvendes: Indebærer de heri fastsatte regler (såfremt de allerede er i kraft som følge af vedtagelse af de gennemførelsesbestemmelser, der omhandles i 2. afsnit), at det må antages, at allerede tidligere udstedte nationale bestemmelser — der fastsætter de skyldige importafgifter på et niveau, som var lavere og under alle omstændigheder ikke i overensstemmelse med den sats, der på det pågældende tidspunkt var fastsat i fællesskabsbestemmelserne — er lovlige i forhold til fællesskabsretten?

d) I tilfælde af en benægtende besvarelse: Omfatter bestemmelserne i samme forordnings artikel 7 også efterbetalingskrav, der rejses efter forordningens ikrafttræden, under henvisning til, at betalinger før den 1. juli 1980, under omstændigheder som beskrevet under b), fandt sted til en lavere sats end den gældende?»

3. Forelæggelseskendelserne blev registreret på Domstolens justitskontor den 27. oktober 1980.

Domstolen har ved kendelse af 17. december 1980 besluttet at forene de foreliggende sager under retsforhandlingerne og dommen.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagerne i sagerne 212/80, 215/80 og 216/80, virksomhederne Meridionale industria salumi, Italo Orlandi e Figlio og Molino Figli di Gino Borgioli, ved advokat Nicola Catalano, Rom, af sagsøgerne i hovedsagerne i sagerne 213/80, 214/80 og 217/80, virksomhederne Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi og Vincenzo Divella, ved advokaterne Giovanni Maria Ubertazzi og Fausto Capelli, Milano, af den italienske regering, ved Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Alberto Prozillo fra den juridiske tjeneste som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i medfør af artikel 95 i procesreglementet besluttet at henvise nærværende forenede sager til tredje afdeling og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg

1. *Virksomhederne Meridionale Industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio og Molino Figli di Gino Borgioli* har forklaret sig som nedenfor anført.

a) De har vedrørende det første spørgsmål fremført argumenter til støtte for både uanvendeligheden og anvendeligheden af forordning nr. 1697/79 i tvister vedrørende efterbetalingskrav fremsat før datoen for forordningens ikrafttræden.

For uanvendeligheden taler følgende argumenter:

— Det tidsrum på ca. et år, der er forløbet mellem forordningens vedtagelse og dens ikrafttræden, synes at måtte medføre, at forordningens bestemmelser ikke kan anvendes på allerede fremsatte krav.

— Artikel 2 indeholder en forældelsesfrist for efterbetalingskrav på tre år.

— Reglen i artikel 5, stk. 1, om at de kompetente myndigheder ikke i visse tilfælde kan rejse efterbetalingskrav kan kun gælde krav, der rejses efter forordningens ikrafttræden.

Derimod taler følgende argumenter for anvendeligheden.

— Artikel 5, stk. 1, kan fortolkes således, at den kun indeholder et forbud mod at rejse efterbetalingskrav men ikke mod at fremme krav, der er blevet rejst før forordningens ikrafttræden, og som der nødven-

digvis må tages stilling til eventuelt efter de nye regler. Det afgørende er altså ikke reglernes procesretlige men deres materielretlige karakter, dvs. forbudet mod efteropkrævning under bestemte betingelser. Denne fortolkning bekræftes tilsyneladende ved sammenhængen mellem stk. 1 og stk. 2 i artikel 5, idet stk. 2 indeholder en bestemmelse om adgangen til at undlade efteropkrævning, hvilket bl.a. vil sige til at frafalde allerede rejste krav. Denne fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med en fast retspraksis i nogle medlemsstater, herunder Italien, en praksis, der principielt også gælder generelt i fællesskabsretten, og ifølge hvilken afgiftsspørgsmål, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, også for så vidt angår retsforhold opstået før lovens ikrafttræden skal afgøres efter denne, når de dog efter ikrafttrædelsen stadig har virkninger. Men dette er tilfældet, når en tvist, der udspringer af et efterbetalingskrav, der er rejst på et tidligere tidspunkt, henstår uafgjort.

— Den omstændighed, at den i artikel 2 fastlagte forældelsesfrist på tre år først kan påberåbes efter forordningens ikrafttræden, udgør ikke i sig selv en tilstrækkelig begrundelse for at udelukke, at tvister, der endnu ikke er afgjort, skal afgøres i henhold til de nye regler.

— Det tidsrum der er forløbet mellem forordningens vedtagelse og ikrafttræden kan anses for begrundet i ønsket om at give medlemsstaterne tid til ved administrativ retsanordning at vedtage løsninger, der er i overensstemmelse med de nye regler.

Virksomhederne Meridionale industria salumi, Italo Orlandi e Figlio et Molino

Figli di Gino Borgioli mener, at Domstolen i betragtning af de ovenfor anførte argumenter, der taler såvel for forordningens uanvendelighed som for dens anvendelighed, vil vide, hvorledes det første spørgsmål skal besvares.

De tilføjer for en sikkerheds skyld, at forordning nr. 1697/79 under alle omstændigheder ikke kan få virkning for spørgsmål, der allerede er fuldt afklaret, eller antaste allerede retskraftige domme. Anvendelse af forordningen kan ej heller antaste en eventuel anvendelse af internretlige bestemmelser, der er forenelige med fællesskabsretten, og som vedrører allerede rejste efterbetalingskrav, f.eks. regler vedrørende formalitetsspørgsmål.

b) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og Domstolen altså når til det resultat, at forordning nr. 1697/79 er anvendelig i tvister vedrørende efterbetalingskrav, der er rejst før datoen for forordningens ikrafttræden, skal det andet spørgsmål besvares på følgende måde: det foreliggende tilfælde henhører under anvendelsesområdet for artikel 5, stk. 1, i forordningen, og den italienske finansforvaltning er derfor afskåret fra at opkræve et forskelsbeløb i for lidt opkrævet landbrugsimporthafgift.

De to betingelser i nævnte stykke er nemlig opfyldt i det foreliggende tilfælde. Den første betingelse (beregning af afgiftsbeløbet på grundlag af bindende oplysninger fra de kompetente myndigheder selv) er opfyldt, idet centraladministrationen ved et større antal cirkulærer har pålagt toldvæsenet at følge en fast praksis. Disse cirkulærer, der er af erhvervsdrivende bekendt, indeholder instrukser om de omhandlede reglers

fortolkning og anvendelse og binder derfor de lokalt kompetente myndigheder, de er rettet til. Cirkulærerne binder ikke udenforstående, men tredje- mand har dog mulighed for under henvisning til princippet om den berettigede forventning at kræve, at forvaltningen følger dem. Den anden betingelse (beregning på grundlag af generelle bestemmelser, som senere er fundet ugyldige ved en retsafgørelse) er også opfyldt, idet den beregningsmetode, der blev benyttet frem til 1976 var grundet på almindelige bestemmelser i national ret, der siden i Domstolens dom af 15. juni 1976 (Frecassetti, sag 113/75, Sml. s. 983) blev erklæret ugyldige.

c) Det tredje spørgsmål har ingen mening, idet artikel 5, stk. 2, under alle omstændigheder er anvendelig i den foreliggende sag.

d) Det fjerde spørgsmål er blevet stillet for en sikkerheds skyld for at undgå en senere forelæggelse i tilfælde af, at Domstolen skulle nå til det resultat, at forordning nr. 1697/79 og navnlig artikel 5 heri er uanvendelig. I så fald skal det nemlig afgøres, om og inden for hvilke grænser artikel 7 så eventuelt kan finde anvendelse, såfremt efterbetalingskravet måtte anerkendes f.eks. som følge af en manglende skriftlig anmodning fra den erhvervsdrivende. Det ville være Domstolen, der skulle træffe afgørelse herom.

2. *Virksomhederne Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi og Vincenzo Divella* har indledningsvis fremhævet nærværende sags forhistorie og de foreliggende præjudikater, navnlig Domstolens domme af 15. juni 1976 (Frecassetti,

sag 113/75, Sml. s. 983), af 5. marts 1980 (Ferwerda, sag 265/78, Sml. s. 617) og af 27. marts 1980 (Denkavit, sag 61/79, Sml. s. 1205; Salumi, forenede sager 66, 127 og 128/79, Sml. s. 1237).

a) Om anvendelse med tilbagevirkende kraft af forordning nr. 1697/70 anfører de, at man i mangel af udtrykkelige bestemmelser om verserende forhold må henholde sig til stiltiende forudsætninger og overvejelser af almindelig art. Af central betydning bliver, om de nationale regler kan være anvendelige på »verserende forhold« også efter forordningens ikrafttræden, eller om forordningen også får virkninger for forhold, der er opstået før ikrafttrædelsen.

Muligheden for at give de ophævede regler virkning også for verserende forhold beror blandt andet på de retsforhold, de regulerer. Processuelle regler skal således findes i den lov, der finder anvendelse på det tidspunkt, en retssag foregår, helt uafhængig af, hvornår det retsforhold, der har givet anledning til denne, er opstået. Men forordning nr. 1697/79 indeholder en ikke blot processuel regulering vedrørende de betingelser, hvorunder de kompetente myndigheder kan fremsætte krav om efterbetaling. Forordningen hviler på en række almindelige retfærdighedsbetragtninger, hvorefter »efteropkrævning« som det hedder i anden betragtning til forordningen »af import- eller eksportafgifter til en vis grad går ud over den sikkerhed, som debitorerne med rette kan forvente i forbindelse med administrative handlinger, der har økonomiske konsekvenser«. Den samme tankegang kom til udtryk i Det økonomiske og sociale Udvalgs udtalelse (EFT C 59, 1978, s. 45), der gav Rådet anledning til at omarbejde nogle af bestemmelserne i forordningen, således at økonomiske interesser blev bedre beskyttet.

Virkningen *ratione temporis* af forordning nr. 1697/79 afhænger desuden af de faktiske omstændigheder, der danner rammen om forordningens regler. Forordningen har jo nær sammenhæng med indførelsen af ordningen vedrørende Fællesskabets egne indtægter. Fællesskabets institutioner havde dengang, de vedtog den, til hensigt at gå i gang med at ensrette de regler, hvorefter afgifter, der kan kræves betalt ad rettens vej, kræves efterbetalt, når disse afgifter ikke er blevet erlagt på tidspunktet for anmeldelsen til fortoldning. Ud fra disse betragtninger kan det antages, at der ikke efter de nye regler fortsat har været plads for dermed stridende interne regler, også selv om disse kun skulle have gyldighed for endnu uafgjorte sager.

Selskaberne Vassanelli, Ultrocchi og Divella har herefter beskæftiget sig med de oplysninger om den tilbagevirkende kraft, der lader sig udlede af forordning nr. 1697/79. De gør gældende, at når tilbagevirkende kraft ikke, som tilfældet er i strafferetten, er forbudt skal spørgsmålet om retsreglernes gyldighed i tid afgøres på grundlag af lovgiverens vilje, således som denne også blot forudsætningsvis kan udledes af de nyeste regler. Dette fremgår blandt andet af traktatens artikel 191, hvori det bestemmes, principalt at forordningerne træder i kraft på det tidspunkt, de fastsætter og subsidært, altså i tilfælde, hvor lovgiveren intet udtaler herom, den tyvende dag efter offentliggørelsen.

Men forordningen indeholder ikke noget, der indikerer, at den alene skulle have gyldighed for forhold opstået efter dens ikrafttræden. Nogle af dens regler, f.eks. artikel 1, tager tværtimod hensyn

til ældre situationer, der medfører afgift. De nævner endvidere omstændigheder fra tiden før forordningens offentliggørelse og ikrafttræden. Fællesskabslovgiveren har hermed, ønsket i fornødent omfang at regulere såvel nye som ældre retsforhold.

Artikel 5, stk. 1, taler specielt om, at den afgift, der er mindre end den afgift, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet, »er beregnet«. Hvis de kompetente myndigheder finder ud af, at de har beregnet afgifterne i anledning af en indførsel, der har fundet sted året før, forkert, og at fejlen skyldes de i artikel 5, stk. 1, anførte grunde, kan de ikke rejse noget efterbetalingskrav, heller ikke selv om beregningsfejlen er begået før forordningens ikrafttræden. Hvis forordningens forfattere omvendt havde ønsket at udelukke beregningsfejl fra tiden før forordningens ikrafttræden, burde de have anvendt ordene »beregnes fra den 1. juli 1980«, og hermed klart have tilkendegivet, at bestemmelsen kun skulle anvendes for fremtiden.

Dette resultat støttes desuden af den omstændighed, at artikel 5, stk. 1, ikke blot har processuel betydning derved, at de kompetente myndigheder ikke formelt kan rejse efterbetalingskravet, men også materiel betydning, idet de kompetente myndigheder ikke kan efteropkræve, fordi en sådan efteropkrævning ville stride mod princippet om den berettigede forventning, der er lovfæstet i forordningen. Dette fremgår blandt andet af sidste sætning i anden betragtning, hvori det anføres, at en efteropkrævning i visse tilfælde under ingen omstændigheder forekommer berettiget. Udtrykket »efteropkrævning« angiver et samlet hele, der omfatter både rejsning og forfølgelse af kravet indtil opfyldelsen.

I modsat fald bliver der tale om resultater, der er udtryk for en grov forskelsbehandling, og som derfor er uacceptable, eftersom kun de erhvervsdrivende, overfor hvem den kompetente myndighed har rejst krav om efterbetaling før den 1. juli 1980, tvinges til at efterbetale restitutionerne. Herved kan det f.eks. ved en ren og skær forglemmelse fra den kompetente myndigheds side komme til en diskriminerende anvendelse af samme bestemmelse over for retsundergivne, der befinder sig i samme situation.

Det kan ej heller mod denne fortolkning af forordningens artikel 5, stk. 1, indvendes, at forordningens ikrafttræden i forhold til dens offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende blev udsat med ca. et år, eller at der ifølge artikel 2 gælder en forældelsesfrist på tre år.

Denne fristforskel blev nemlig påtvunget Fællesskabets institutioner af medlemsstaterne, der ikke ønskede at være forpligtet til til de erhvervsdrivende at udrede beløb, der i henhold til forordningen ikke kunne kræves tilbage.

Derimod har den i artikel 2 omhandlede forældelsesfrist kun betydning i tilfælde, i hvilke opkrævning skal kunne ske på grundlag af forordningen. Der bliver altså ikke tale om forældelse, hvis der ikke findes et efterbetalingskrav.

Virksomhederne Vassanelli, Ultrocchi og Divella foreslår derfor Domstolen i besvarelsen af det to første spørgsmål at anerkende, at forordning nr. 1697/79

har tilbagevirkende kraft, samt at erklære artikel 5, stk. 1, anvendelig på de i forelæggelseskendelsen omtalte tilfælde.

b) Det tredje spørgsmål har herefter ikke længere nogen mening. Domstolen vil vide, hvorledes det fjerde spørgsmål skal besvares.

3. *Den italienske regering* har indgivet følgende indlæg:

a) Det første spørgsmål skal besvares benægtende, idet forordningen ikke finder anvendelse på skyld, opstået før dens ikrafttræden. Dette resultat støttes på tre grunde:

— Den første grund fremgår af forordningens bestemmelser under ét og navnlig af artikel 5, der kun vedrører den virksomhed, som de kompetente myndigheder endnu ikke har udøvet på forordningens ikrafttrædelsesdato. Såfremt artikel 5 også skulle have omfattet allerede indledt efteropkrævningsvirksomhed, skulle den have udtalt, at de kompetente myndigheder ikke kan rejse eller forfølge noget efterbetalingskrav.

På samme måde omfatter forordningens artikel 2, stk. 1, andet afsnit, om den frist på tre år, efter hvis udløb krav om efterbetaling ikke kan rejses, kun fremtidige forhold. Denne frist kan ikke desuden gælde for krav, der allerede er rejst, idet der ikke er udstedt overgangsbestemmelser vedrørende overgangen fra tidligere nationale regler til fællesskabsregler.

— Den anden grund til støtte for den italienske regerings opfattelse går ud fra

forholdet mellem artiklerne 5 og 9 i den omhandlede forordning.

I artikel 9 i slutningen bestemmes, at »... medlemsstaterne ikke [er] forpligtede til at foretage den i forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 2891/77 omhandlede fastlæggelse af de tilsvarende egne indtægter«. Ifølge sidstnævnte forordning er et krav konstateret, når den tilsvarende fordring forkriftsmæssigt er blevet fastslået af den kompetente forvaltningsgren eller det kompetente organ i medlemsstaten. De således fastslåede krav skal regnskabsføres. Dette betyder dels, at konstatering og bogføring i den i forordning nr. 2891/77 forudsatte betydning for toldskyld, opstået før forordning nr. 1697/79 trådte i kraft, allerede har fundet sted, og dels at medlemsstaterne ikke i medfør af artikel 9 i forordning nr. 1697/79 er beføjet til at annullere de konstateringer og bogføringer, der allerede har fundet sted.

Også artikel 9 i forordning nr. 1697/79 omfatter altså kun fremtidige forhold, idet medlemsstaterne herefter er beføjet til ikke at lade krav, der indgår under de egne indtægter konstatere, såfremt efteropkrævning af disse krav er forbudt i medfør af artikel 5, stk. 1, eller såfremt medlemsstaterne har adgang til at undlade efteropkrævning af disse krav i medfør af artikel 5, stk. 2. Det kan imidlertid ikke anerkendes, at medlemsstaterne skal eller kan give afkald på efterbetalingskrav, der er opstået, fastslået og regnskabsført, før forordning nr. 1697/79 trådte i kraft, uden at der samtidig gives de selv samme medlemsstater muligheder for at annullere de tilsvarende akter, ved hvilke kravene er fastslået og regnskabsført. At gå ind for et andet synspunkt ville være ensbetydende med at forpligte medlemsstaterne til ikke at opkræve bestemte afgifter samt til samtidig at forpligte dem til at stille de til disse ikke opkrævede afgifter svarende

beløb til rådighed for Kommissionen i medfør af forordning nr. 2891/77.

— Den tredje grund til støtte for den italienske regerings opfattelse giver sig af en logisk fortolkning af de omhandlede bestemmelser. Hvis nemlig forordningens artikel 5 også skulle gælde allerede rejste efterbetalingskrav, kunne det medføre, at frigørelsen for skyldnere, der befandt sig i samme situation, kom til at afhænge af den større eller mindre iver, hvormed de kompetente myndigheder varetog opkrævningen, eller af den retlige inddrivelses varighed, således at ligeartet skyld, opstået i samme tidsrum blev behandlet på forskellig måde. Men dette ville være i strid med lighedsprincippet, der ifølge Domstolens praksis skal lægges til grund for den generelle finansielle retsanordning i henhold til EØF-traktaten med de økonomiske byrder, der herved bliver tale om.

b) I betragtning af den benægtende besvarelse af det første spørgsmål, må det antages at det andet og det tredje spørgsmål ikke længere har nogen mening.

Den italienske regering har dog subsidiært anført, at den faktiske situation, der ligger til grund for nærværende sag muligvis kan henføres til det i forordning nr. 1697/79 artikel 5, stk. 1, andet led, omhandlede tilfælde. Ordene »på grundlag af generelle bestemmelser, som senere er fundet ugyldige ved en retsafgørelse« kan nemlig begrebsmæssigt udvides til også at omfatte tilfælde, i hvilke generelle bestemmelser senere viser sig ikke at være i overensstemmelse med fællesskabsreglen efter den fortolkning, Domstolen har givet denne.

Imidlertid kan den foreliggende sags faktiske omstændigheder også henføres til det af forordningens artikel 5, stk. 2, omhandlede tilfælde, idet der her også foreligger en fejl fra de kompetente

myndigheders side ved fortolkningen af bestemmelserne om den afgiftssats, der skal anvendes. For øvrigt danner den til grund for forordningens artikel 5, stk. 2, liggende overholdelse af princippet om den berettigede forventning også grundlag for artikel 3 i dekret nr. 695 af 22. september 1978 fra republikkens præsident, ifølge hvilket de nationale regler, der tidligere ansås for anvendelige, fortsat blev anvendt frem til den 10. september 1976.

Den italienske regering foreslår ligeledes subsidiært, at det tredje spørgsmål besvares bekræftende under forudsætning af, at samtlige bestemmelser i den i sin tid gældende nationale ret til tilvejebringelse af den gunstigste afgiftssats er blevet overholdt.

c) Med det fjerde spørgsmål er det efter den italienske regerings opfattelse forudsat, at artikel 5 i forordning nr. 1697/79 ikke finder anvendelse på allerede rejste krav om efterbetaling. I så fald vil det være i overensstemmelse med fællesskabsretten, at de allerede rejste krav fremmes også efter forordningens ikrafttræden. Det fjerde spørgsmål skal altså besvares benægtende, idet det ikke er forbudt at opkræve moranter.

Såfremt forordning nr. 1697/79 kun finder anvendelse på toldskyld opstået efter forordningens ikrafttræden, er tidligere skyld, der kræves efterbetalt i endnu verserende sager, nemlig fortsat undergivet de nationale regler, der tidligere fandt anvendelse, og afkaster fortsat moranter også efter den første juli 1980, dersom de tidligere gældende nationale regler indeholder bestemmelse herom.

4. *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* mener, at forordning nr. 1697/79 udelukkende finder anvendelse på toldforretninger, der er blevet behandlet efter den 1. juli 1980, på hvilken dato forordningen trådte i kraft,

eller i mangel af en behandling, på skyld opstået efter denne dato. Dette resultat fremkommer efter en undersøgelse af formålet med forordning nr. 1697/79, der er at gennemføre en fuldstændig harmonisering af såvel de materielretlige som de processuelle regler om krav om efterbetaling af eksportafgifter, afgifter med tilsvarende virkning samt landbrugsimport- og landbrugseksportafgifter.

Kommissionen argumenterer navnlig ud fra tre synsmåder og henholder sig herved dels til almindelige principper for lovens gyldighed i tid, og dels til en systematisk fortolkning af forordningen og til de principper, der er særegne for Fællesskabets retsorden.

a) I førstnævnte henseende (principper for lovens gyldighed i tid) kan i mangel af en ad hoc bestemmelse alene processuelle regler og ikke materielretlige regler finde anvendelse på forhold, der endnu ikke er afgjort. Dette fremgår af Domstolens praksis vedrørende Fællesskabets retsakters gyldighedstid. Ifølge denne praksis finder akter, der har konstitutiv virkning, anvendelse på retsforhold opstået efter akternes ikrafttræden. Kommissionen henviser herved til dommene af 24. november 1971 (Siemers, sag 30/71, Sml. 1971, s. 253) og af 15. december 1971 (Gervais-Danone, sag 77/71, Sml. 1971, s. 343) vedrørende forordninger om toldtarifiering, samt til dom af 15. maj 1977 (Jansen, sag 104/76, Sml. s. 829) vedrørende en ordning om social sikring.

b) Efter den anden af de nævnte synsmåder skal forordning nr. 1697/79 ses i sammenhæng med samtlige de regler, der gælder fortoldning inden for Fællesskabet, blandt hvilke der findes såvel fællesskabsretlige regler, der er umiddelbart anvendelige, som nationale afledte regler og rent internretlige regler i sektorer, hvor fællesskabsrettens regler ikke finder anvendelse.

Herved skal der navnlig henses til, at den frist på tre år for fremsættelsen af et krav om efterbetaling, som forordningen fastsætter, er udtryk for et kompromis mellem de forskellige frister på mellem et og seks år, som de nationale lovgivninger fastsætter. Anvendelsen af fristen på tre år på forhold, der endnu ikke er afsluttet, medfører følgelig, at de nationale frister forlænges i nogle medlemsstater og forkortes i andre, hvilket er et alvorligt anslag mod de retsundergivnes retssikkerhed og rettigheder.

c) Endelig hindrer både det forhold, at forordning nr. 1697/79 udgør en udelelig helhed og nødvendigheden af at sikre ligebehandling af alle erhvervsdrivende for så vidt angår opkrævning af afgifter, der indtægtsføres på fællesskabsbudgettet, at overveje muligheden af, at en del af forordningen, nemlig den, der vedrører den frist, inden hvis udløb efterbetalingskravet skal rejses, skulle kunne træde i kraft på en anden dato end på den dato, på hvilken resten af forordningen vedrørende de formelle og materielle betingelser for kravets gennemførelse træder i kraft. Man kan umuligt erstatte de nationale frister med en frist for Fællesskabet og samtidig overlade de nationale lovgivninger at regulere de materielle retsforhold.

Kommissionen understøtter dette synspunkt med en tilføjelse om, at udvalget for toldfritagelse også har givet udtryk for synspunkter på linje med Kommissionens, dengang det drøftede spørgsmål om den tidsmæssige gyldighed af forordning nr. 1697/79.

d) Kommissionen foreslår herefter Domstolen at besvare det første spørgsmål fra den forelæggende ret som anført nedenfor, idet de øvrige spørgsmål herefter ikke længere har nogen mening:

»Forordning (EØF) nr. 1697/79 finder udelukkende anvendelse på forretninger, der er behandlet efter den 1. juli 1980 eller, såfremt behandling ikke har fundet sted, på toldskyld opstået efter nævnte dato.«

III — Mundtlig forhandling

Selskaberne Meridionale Industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio og Molino Figli di Gino Borgioli ved advokat Nicola Catalano, Rom, selskaberne Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi og Vincenzo Devella ved advokaterne Giovanni Maria Ubertazzi og Fausto Capelli, Milano, den italienske regering ved Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, og Kommissionen ved Alberto Prozillo fra den juridiske tjeneste har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. juli 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. oktober 1981.

Præmisser

- 1 Ved kendelser af 2. juli 1980, indgået til Domstolen den 27. oktober 1980, har Corte suprema di cassazione, Rom, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet fire præjudicielle spørgsmål, der er enslydende i de seks forenede sager, vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor, for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1).
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under retssager mellem en række erhvervsdrivende og Amministrazione delle finanze dello Stato. De erhvervsdrivende havde anfægtet nogle afgiftsopkrævninger, som forvaltningen havde udstedt før nævnte forordnings ikrafttræden den 1. juli 1980, og som angik et beløb svarende til forskellen mellem landbrugsafgiften, beregnet efter den afgifts-

sats, der var gældende på dagen for modtagelsen af indførselsanmeldelsen, og afgiften beregnet efter den gunstigste afgiftssats i tiden mellem varernes anmeldelse til indførsel og deres overgang til fri omsætning. Forvaltningen gjorde herved gældende, at den gunstigste sats var blevet anvendt ved en fejltagelse.

- 3 Af sagens akter fremgår, at den italienske forvaltning indtil 1976 altid efter anmodning fra importøren beregnede afgiftsbeløbene på den måde, at det var den gunstigste sats, der skulle anvendes. Domstolen fastslog imidlertid i sin dom af 15. juni 1976 (Frecassetti, sag 113/75, Sml. 1976, s. 983) at denne fremgangsmåde ikke kunne anvendes på landbrugsimportafgifter for varer fra tredjelande, idet disse skulle beregnes efter afgiftssatsen på datoen for toldvæsenets modtagelse af indførselsangivelsen.
- 4 Domstolen har desuden i dom af 27. marts 1980 (Salumi, forenede sager 66, 127 og 128/79, Sml. 1980, s. 1237) anerkendt, at i det omfang fællesskabsretten ikke regulerer forholdet, tilkommer det enhver medlemsstats nationale retsorden at fastsætte de nærmere regler og betingelser for opkrævning af Fællesskabets afgifter, idet det dog er en betingelse, at disse nærmere regler og betingelser ikke må gøre opkrævningen af fællesskabsafgifter og -gebyrer mindre effektiv end opkrævningen af tilsvarende nationale afgifter og gebyrer.
- 5 Sidstnævnte dom blev afsagt før forordning nr. 1697/79's ikrafttræden, og det skal herefter i de foreliggende sager netop afgøres, om det er national ret eller den i mellemtiden ikrafttrådte fællesskabsforordning, der skal anvendes i det foreliggende tilfælde. Corte suprema di cassazione har derfor forelagt Domstolen fire spørgsmål, der har følgende ordlyd:
 - »a) Finder Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979, navnlig artikel 5, anvendelse på fastsættelse inden den 1. juli 1980, med et lavere beløb end det, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet, af landbrugsafgifter, med hensyn til hvilke der ligeledes før det nævnte tidspunkt blev truffet foranstaltninger til efteropkrævning, hvis lovlighed for tiden prøves på andet grundlag ved en national ret?

- b) I tilfælde af en bekræftende besvarelse af det under a) anførte spørgsmål: Omfatter bestemmelserne i artikel 5, stk. 1 eller stk. 2, fastsættelse til en lavere sats end den, der forskriftsmæssigt skulle have været anvendt, af landbrugsafgifter, der har fundet sted dels i væsentlig overensstemmelse med fællesskabsreglerne, ifølge den fortolkning, som i sin tid lod sig udlede af de officielle dokumenter fra Fællesskabets institutioner og blev anset for korrekt i national retspraksis for herefter at blive forkastet af Domstolen, dels i formel overensstemmelse med nationale bestemmelser, der senere blev anset for uanvendelige på området, men som på det relevante tidspunkt blev anvendt konsekvent af de kompetente nationale forvaltningsmyndigheder i overensstemmelse med de af de højere forvaltningsmyndigheder udstedte cirkulærer og anvisninger?
- c) I tilfælde af den bekræftende besvarelse af det under b) anførte spørgsmål, dvs. i tilfælde af, at artikel 5, stk. 2, kan anvendes: Indebærer de heri fastsatte regler (såfremt de allerede var i kraft som følge af vedtagelse af de gennemførelsesbestemmelser, der omhandles i stk. 2, andet afsnit), at det må antages, at allerede tidligere udstedte nationale bestemmelser — der fastsætter de skyldige afgifter på et niveau, som var lavere og under alle omstændigheder ikke i overensstemmelse med den sats, der på det pågældende tidspunkt var fastsat i fællesskabsbestemmelserne — er lovlige i forhold til fællesskabsretten?
- d) I tilfælde af en benægtende besvarelse: Omfatter bestemmelserne i samme forordnings artikel 7 også efterbetalingskrav, der rejses efter forordningens ikrafttræden, under henvisning til, at afgiftsfastsættelser før den 1. juli 1980, under omstændigheder som beskrevet under b), fandt sted til en lavere sats end den, der forskriftsmæssigt skulle have været anvendt?«
- 6 Den nationale ret ønsker med det første spørgsmål i det væsentlige en afgørelse af, om forordning nr. 1697/79 skal anvendes på fastsættelse af import- eller eksportafgifter, som har fundet sted før forordningens ikrafttræden.
- 7 Formålet med forordning nr. 1697/79 er som det hedder i forordningens artikel 1 at fastlægge de betingelser, hvorunder myndighederne kan efteropkræve de import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter. De kompetente myndigheder skal, når de konstaterer, at sådanne afgifter ikke er opkrævet, foretage efteropkrævning, dog ikke efter tre år fra bogføringstidspunktet for det beløb, som oprindeligt blev opkrævet hos debitor, eller, hvis der ikke har fundet bogføring sted, fra det tidspunkt hvor toldskylden er opstået (artikel 2, stk. 1). Forordningen inde-

holder et forbud mod at foretage efteropkrævning i visse tilfælde (artikel 5, stk. 2). (I visse andre tilfælde kan efteropkrævning undlades (artikel 5, stk. 2)). Den indeholder desuden en bestemmelse om, at der i visse tilfælde ikke opkræves morarenter af de beløb, der efterbetales (artikel 7).

- 8 Forordningen indeholder imidlertid ingen overgangsbestemmelser og dens tidsmæssige virkning må derfor fastlægges efter almindeligt anerkendte fortolkningsprincipper, hvorved såvel bestemmelsernes ordlyd som deres formål og opbygning bliver af betydning.
- 9 Mens processuelle regler almindeligvis antages at finde anvendelse i samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet, forholder det sig anderledes med materielretlige regler. Disse fortolkes normalt således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen.
- 10 Denne fortolkning er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og princippet om respekt for den berettigede forventning, der begge skal bidrage til at give Fællesskabets lovgivning den fornødne klarhed og forudberegnelighed. Domstolen har gentagne gange fremhævet disse princippers betydning, navnlig i dommene af 25. januar 1979 (Racke, sag 98/78, Sml. 1979, s. 101), i hvilke det fastslås, at retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, og at undtagelser herfra kun kan tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt.
- 11 Det skal herved i første række bemærkes, at de i denne sag omhandlede regler udtømmende skal regulere efteropkrævning af import- og eksportafgifter, hvad enten disse følger af gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik eller af traktatens bestemmelser vedrørende Toldunionen. Forordningen erstatter de nationale regler på området med fællesskabsregler og indeholder både processuelle og materielretlige regler, der er uadskilleligt forbundne og ikke for så vidt angår de enkelte bestemmelser virkning i tidsmæssig henseende kan vurderes hver for sig.

- 12 Forordningens regler kan derfor ikke tillægges tilbagevirkende kraft, medmindre der foreligger holdepunkter, der tilstrækkelig klart taler for et sådant resultat. Men det skal bemærkes, at forordningens ordlyd og opbygning i almindelighed overhovedet ikke taler for at tillægge den tilbagevirkende kraft, men tværtimod for, at den kun skal have virkning for fremtiden.
- 13 Dette følger for det første af affattelsen af forordningens bestemmelser om dels forpligtelsen til, dels forbudet mod at »foretage efteroprævning«, hvilket ikke kan angå krav, der allerede var rejst før tidspunktet før forordningens ikrafttræden. For det andet følger det af det tidsrum, der gik mellem forordningens vedtagelse den 24. juli 1979 og dens ikrafttræden den 1. juli 1980, hvilket viser, at Rådet ikke anså det for nødvendigt straks at iværksætte fællesskabsreglerne.
- 14 Såfremt forordningens anvendelsesområde blev udvidet til alle de tvister, der verserede for de nationale domstole på ikrafttrædelsestidspunktet, ville anvendelsen af enten national ret eller af fællesskabsret desuden komme til at bero på de nationale myndigheders adfærd og navnlig på den større eller mindre hurtighed, hvormed de var i stand til at få retssager anlagt og afgjort. Herved kunne der opstå en uberettiget forskelsbehandling af transaktioner gennemført under ligeartede forhold i strid med lighedsprincippet og billighedsprincippet. Ved afgrænsningen af forordningens tidsmæssige gyldighed, skal derfor tidspunktet for den oprindelige afgiftsfastsættelse tillægges betydning.
- 15 Resultatet af alle disse overvejelser må blive, at forordningen kun gælder de import- eller eksportforretninger, for hvilke afgiftsfastsættelsen er sket efter den 1. juli 1980.
- 16 Svaret på det første spørgsmål fra Corte suprema di cassazione bliver herefter, at Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 ikke finder anvendelse på fastsættelse af import- eller eksportafgifter, der er sket før den 1. juli 1980.

- 17 Det er herefter unødvendigt af besvare det andet og det tredje spørgsmål, der kun er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål blev besvaret bekræftende. Svaret på det fjerde spørgsmål er indeholdt i besvarelsen af det første spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 18 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, 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 (tredje afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Corte suprema di cassazione, Rom, ved kendelse af 2. juli 1980, for ret:

Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 finder ikke anvendelse på fastsættelse af import- eller eksportafgifter, der er sket før den 1. juli 1980.

Touffait

Mackenzie Stuart

Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. november 1981.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

A. Touffait

Formand for tredje afdeling