RETSMØDERAPPORT
i de forenede sager C-31/91 — C-44/91 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Den retlige baggrund*

Kommissionens forordning (EØF) nr. 648/73 og (EØF) nr. 649/73 af 1. marts 1973 om henholdsvis reglerne for anvendelse af monetære udligningsbeløb og monetære udligningsbeløb (EFT L 64, s. 1 og 7) finder anvendelse på bordvine, for hvilke der inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbrugsvarer er fastsat interventionsforanstaltninger, jf. artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 231). Derimod var kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder (»k.v.b.d.«) ikke underlagt interventionsforanstaltninger og således fritaget for disse beløb.

Den fælles markedsordning for vin er reguleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 816/70 af 28. april 1970 (EFT 1970 I, s. 212). Ved Rådets forordning (EØF) nr. 817/70 af samme dato fastsættes særlige bestemmelser vedrørende k.v.b.d.

I artikel 1 i forordning nr. 817/70 nævnes de vine, der opfylder visse forskrifter, som er givet ved forordningen, samt forskrifter udstedt i medfør af denne og defineret i de nationale lovgivninger.

I artikel 12, stk. 4, i samme forordning hedder det, at betegnelsen k.v.b.d. skal figurere i ledsagedokumentet, når varen handles inden for Fællesskabet, og artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 817/70 bestemmer, at der skal oprettes en liste over de k.v.b.d., som fremstilles efter traditionel praksis. Ifølge artikel 17 har Kommissionen dog mulighed for at fastsætte overgangsforanstaltninger.

I henhold hertil blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 1627/71 af 26. juli 1971 (EFT 1971 II, s. 543) indsat et nyt stk. 3 i artikel 1 i forordning nr. 817/70, hvori det hed, at indtil medlemsstaterne for k.v.b.d. havde vedtaget de nationale bestemmelser vedrørende produktionsbetingelserne, der var omhandlet i forordning nr. 817/70, »og senest indtil den 31. august 1973«, anses de vine for k.v.b.d., der er opført på en liste udfærdiget af Kommissionen efter en bestemt fremgangsmåde.

Tidligere havde Kommissionen udstedt forordning (EØF) nr. 1022/70 af 29. maj 1970, hvorved der for en overgangsperiode indførtes bestemmelser om ledsagedokumenter for visse vine (JO L 118, s. 20). Denne forordning blev ændret og suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1704/70 af 25. august 1970, der opregner k.v.b.d. og de organisationer, der er bemyndiget til at udstede de i bilag III til forordningen omhandlede attester (JO L 190, s. 15). For så

* Processprog: italiensk.

vidt angår de i hovedsagen omhandlede vine var den myndighed, der var udpeget på den liste, der var bilagt forordningen, Istituto agrario provinciale di S. Michele all'Adige. Ifølge Kommissionens forordning (EØF) nr. 743/73 af 7. marts 1973 (EFT L 69, s. 31) var bestemmelserne i ovennævnte forordning nr. 1022/70 med adskillige senere ændringer gældende indtil den 31. marts 1973.

I mellemtiden udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 1769/72 af 26. juli 1972 om ledsagedokumenter, der består i en formular VA1 for bordvine og en formular VA2 for k.v.b.d., idet ikrafttrædelsen af de fastsatte foranstaltninger først skulle ske efter udløbet af en vis frist, for at medlemsstaterne kunne vedtage de fornødne foranstaltninger, og forordningen trådte derfor i kraft den 1. januar 1973 (EFT 1972 III, s. 865).

I Kommissionens forordning (EØF) nr. 1311/73 af 16. maj 1973 om den foreløbige liste over k.v.b.d. såvel som om identifikation af disse vine i ledsagedokumentet (EFT L 132, s. 20), der trådte i kraft den 22. maj 1973, hedder det i artikel 1:

»Den i artikel 1, tredje afsnit, i forordning (EØF) nr. 817/70 omhandlede liste omfatter de vine, som i henhold til den vindyrkende medlemsstats lovgivning har ret til de benævnelser, der for hver af disse medlemsstater er omhandlet i artikel 12, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 817/70.«

For så vidt angik Italien var der tale om vine, der havde opnået »denominazione di origine controllata« (DOC) og »denominazione di origine controllata e garantita« (DOCG).

Sidstnævnte overgangsforordning blev ophævet den 31. august 1973 ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2247/73 af 16. august 1973 om kontrollen med k.v.b.d. (EFT L 230, s. 12). Denne forordning og ovennævnte forordning nr. 817/70 med senere ændringer udgør den endelige ordning vedrørende k.v.b.d.

2. *Hovedsagerne*

Selskabet Alois Lageder og de øvrige virksomheder i sagen eksporterede mellem juni og august 1973 vine ledsaget af formularer VA2 udstedt af Istituto agrario provinciale di S. Michele all'Adige (herefter benævnt »S. Michele«), der attesterede, at der var tale om kvalitetsvine, uden at betale de monetære udligningsbeløb, som virksomhederne var fritaget for at erlægge for disse vine. I 1977 afkrævede det italienske Finansministerium dem dog disse beløb ved betalingspålæg, der blev forkyndt i 1978. De italienske myndigheder gjorde gældende, at S. Michele ikke længere var bemyndiget til at udstede ledsagedokumenter VA2 efter den 22. maj 1973 i medfør af artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 1311/73, og at S. Michele havde baseret sig på en foreløbig liste over k.v.b.d., der udløb den 22. maj 1973.

De pågældende selskaber anlagde sag til prøvelse af betalingspålæggene og fik medhold i første instans. Efter at dommen var blevet forandret af Corte d'appello di Trento, der stadfæstede administrationens betalingspålæg, ankede selskaberne til Corte suprema di cassazione, der fandt, at De Europæiske Fæl-

lesskabers Domstol måtte forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1311/73 af 16. maj 1973 fortolkes således, at kun de italienske vine, der allerede ved præsidentdekret havde fået tilkendt DOC-betegnelsen i Fællesskabet, kunne anses for kvalitetsvine, idet kun disse vine fra den 1. april 1973 eller (senest) fra den 22. maj 1973 kunne optages i den i artikel 1, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 817/70 omhandlede liste?

Alternativt spørges der, om ordene 'omfatter de vine' i nævnte forordning (EØF) nr. 1311/73 skal fortolkes således, at det (i det mindste indtil den 31.8.1973 og altså indtil ikrafttrædelsen af forordning (EØF) nr. 2247/73 af 16.8.1973) fortsat var den i 1970 i medfør af forordning (EØF) nr. 1704/70 af 25. august 1970 udstedte foreløbige liste, der var gældende, når henses til, at det ved Rådets forordning (EØF) nr. 1627/71 af 26. juli 1971 blev foreskrevet, at indtil medlemsstaterne havde fastsat de nationale bestemmelser om produktionsbetingelserne for de på deres område producerede k.v.b.d., dog senest indtil den 31. august 1973, skulle de vine anses for k.v.b.d., som var opført på en efter fremgangsmåden i artikel 7 i forordning nr. 24 opstillet liste, for så vidt disse vine opfyldte forordningens øvrige bestemmelser?

Der spørges med andre ord, om forordning (EØF) nr. 1311/73 har udgjort en foregrebet anvendelse i alt fald fra den 22. maj 1973 af den endelig ordning, eller om overgangsordningen er blevet opretholdt ved nævnte forordning, således at der kun var tale om en blot og bar fuldstændiggørelse af listen fra 1970 med angivelse af de vine, der havde opnået (eller i fremtiden ville opnå) den nationale anerkendelse som DOC-vin?

2) Endvidere spørges der — idet der herved henses til, at forudsætningen for at anvende monetære udligningsbeløb er at neutralisere eventuelle forstyrrelser på landbrugsmarkederne som følge af valutariske foranstaltninger truffet af medlemsstaterne — om medlemsstatens Finansministerium har ret til og interesse i at opkræve monetære udligningsbeløb (der er en del af Fællesskabets egne indtægter) flere år efter, at eksportforretningen er afsluttet, når disse monetære udligningsbeløb, som oprindelig skyldtes, ikke blev opkrævet af vedkommende Finansministerium som følge af en fejl ved fortolkningen af fællesskabsforordningerne og/eller af de af eksportøren fremlagte dokumenter?

3) Endelig spørges der, om opkrævning nogle år efter eksportforretningens afslutning af skyldige udligningsbeløb, der imidlertid ikke blev opkrævet af de i spørgsmål 2 nævnte grunde, er i strid med et fællesskabsretligt princip om, at der kan næres tiltro til de transaktioner, som er gennemført af det organ, der har udstedt ledsagedokumentet, og om, at Finansministeriet skal lægge den for eksportøren gunstigste fortolkning til grund, for så vidt angår en eksporttransaktion gennemført i god tro af erhvervs-

drivende, der gør gældende, at udligningsbeløbene ikke nu kan overvæltes på den udenlandske importør?«

3. *Retsforhandlingerne*

Forelæggelseskendelserne blev registreret på Domstolens Justitskontor den 28. januar 1991.

Ved kendelse af 27. februar 1991 har Domstolen bestemt, at sagerne skulle forenes med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt afsigelsen af dommen.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-statutten for Domstolen er der den 17. maj 1991 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen ved juridisk konsulent E. De March, som befuldmægtiget, bistået af G. Marchesini, advokat ved Den Italienske Republiks Corte suprema di cassazione, den 27. maj 1991 af sagsøgerne i hovedsagen ved advokat S. Giammarco, Trento, og advokat G. Cavasola, Rom, og den 30. maj 1991 af Den Italienske Republiks regering ved. I. M. Braguglia, avvocato delle Stato, som befuldmægtiget.

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

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Det første spørgsmål

Kommissionen har anført, at de forordninger af 1970, der omhandler de pågældende vine og bemyndigelsen af det institut, der kunne udstede ledsagedokumenterne, var endeligt udløbet på udførselstidspunkterne. Derimod gjaldt Kommissionens forordning nr. 1311/73, og de pågældende vine var ikke anerkendt som DOC- eller DOCG-vine, hvorfor der i det foreliggende tilfælde skulle betales monetære udligningsbeløb. Ifølge Kommissionen kunne den liste over k.v.b.d., der var bilagt forordning nr. 1704/70, ikke betragtes som gældende på udførselsdatoerne. Forordning nr. 1311/73 var ikke et supplement til den tidligere liste, men indeholdt de nærmere regler om dens anvendelse før den 31. august 1973, hvor det endelige system, der var indført ved forordning 817/70, trådte i kraft.

Den italienske regering har ligeledes gjort gældende, at forordning nr. 1311/73 bragte den foregående fase for betegnelsen af k.v.b.d. til ophør, idet den bestemte, at alene vine, der er opført på listen ifølge forordning nr. 817/70, var de vine, som ifølge de forskellige medlemsstaters lovgivning havde opnået ret til de betegnelser, der var nævnt i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 817/70 (DOC og DOCG i Italien). Denne fortolkning støttes på ordlyden af artikel 1 i forordning nr. 1311/73. Den bekræftes ifølge regeringen bl.a. ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2247/73 af 16. august 1973 om kontrollen med k.v.b.d. (EFT L 230 af 18.8.1973), hvori det pålægges medlemsstaterne at underrette om de kvalitetsvine, der allerede er godkendt, eller som i fremtiden vil blive godkendt, samt bestemmes, at Kommissionen

offentliggør navnene på disse vine i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Den indeholdt således intet nyt vedrørende indholdet af den i artikel 1 i forordning nr. 1311/73 omhandlede liste.

Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at den endelige ordning vedrørende ledsagedokumenterne trådte i kraft den 1. april 1973. Følgelig var de organer, der var bemyndiget til at udstede dokumenterne, som f.eks. S. Michele, nødt til at sondre mellem kvalitetsvine og bordvine, og disse organer fortsatte, mens man afventede den endelige ordning vedrørende kvalitetsvine, efter den 31. august 1973 med at holde sig til den foreløbige liste, der var bilagt den overgangsforordning, der regulerede ledsagedokumenterne, idet der ikke fandtes nogen anden liste.

Sagsøgerne i hovedsagen har således gjort gældende, at hverken den liste, der var omhandlet i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 817/70, eller den, der var omhandlet i forordning nr. 1627/70, hvorved der indsattes et nyt stk. 3 i artikel 1 i ovennævnte forordning nr. 817/70, tilsyneladende er blevet vedtaget. Som følge heraf er den eneste liste, der er udstedt af Kommissionen, den, som er fastsat med henblik på ledsagedokumentet, og denne omfattede udtømmende samtlige de funktioner, som denne liste kunne opfylde under hensyntagen til det formål, der var fastsat i forordning nr. 817/70.

Det var således denne foreløbige liste, som S. Michele selv efter den 1. april 1973 fortsat henholdt sig til ved udstedelsen af ledsagedokumenter VA2, eftersom instituttet endnu ikke havde andre lister, idet den endelige ordning ikke var trådt i kraft, og den foreløbige ordning først udløb den 31. august 1973.

Sagsøgerne i hovedsagen har bestridt det italienske Finansministeriums argumentation, hvorefter kun de italienske vine, der allerede havde opnået betegnelsen origine controllata efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1311/73 den 22. maj 1973 kunne betragtes som k.v.b.d., idet den foreløbige liste, der var bilagt forordning nr. 1022/70, udløb den 31. marts 1973. For det første har sagsøgerne i hovedsagen efter en gennemgang af bestemmelsernes ordlyd bestridt, at den foreløbige liste over k.v.b.d., således som denne var vedføjet forordning nr. 1022/70, var blevet ophævet ved artikel 1 i forordning nr. 1311/73, idet der ikke foreligger nogen udtrykkelig ophævelsesbestemmelse eller noget spor af vedtagelse af en ny liste. De har heraf sluttet, at når det i den pågældende bestemmelse hedder, at »listen ... omfatter de vine«, skal den fortolkes således, at den endnu gældende foreløbige liste omfatter vine, der har opnået eller som fremtidigt vil opnå betegnelsen denominazione di origine, og ikke således, at den alene omfatter vine, der figurerede på listen fra begyndelsen.

Endelig har sagsøgerne i hovedsagen påberåbt sig et logisk argument, nemlig at administrationens fortolkning ville betyde, at artikel 1 i forordning nr. 1311/73 alene havde den betydning at foregribe alle retsvirkningerne af den endelige ordning, hvilket ikke er

foreneligt med den udtrykkelige hensigt om at forlænge overgangsordningen til den 31. august 1973.

Det andet spørgsmål

Kommissionen finder, at dette spørgsmål bør behandles ud fra et forældelsessynspunkt og på baggrund af de fællesskabsregler, der omhandler forældelse.

I denne henseende er den eneste bestemmelse, der kan komme i betragtning, Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 (EFT L 197, s. 1) om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er blevet betalt i tide af debitor. I denne forordning hedder det, at efteropkrævning ikke kan foretages efter et tidsrum af tre år at regne fra bogføringstidspunktet for det beløb, som oprindelig blev opkrævet hos debitor eller, hvis der ikke har fundet bogføring sted, fra det tidspunkt, hvor toldskylden for den pågældende vare er opstået.

Kommissionen mener dels, at denne bestemmelse finder anvendelse på monetære udligningsbeløb, og dels, at bestemmelsen, der trådte i kraft den 1. juli 1980, er uanvendelig i det foreliggende tilfælde af to årsager, nemlig 1) skylden er opstået samtidig med transaktioner, der blev gennemført i 1973, og efteropkrævningen, som vel skete sent, blev indledt af administrationen mindst to år før forordningens ikrafttrædelse, og 2) denne forordning finder ifølge Domstolens praksis ikke anvendelse på opgørelser af import- eller eksportafgifter, der er foretaget efter den 1. juli 1980 (jf. f.eks. dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Salumi m.fl., Sml. s. 2735).

Efter *den italienske regerings* opfattelse har de nationale myndigheder, når den afgiftspligtige transaktion er gennemført, og skylden er opstået — med visse udtømmende undtagelser — ret og pligt til at efteropkræve denne afgift, selv om man på grund af den tid, der er forløbet mellem den afgiftspligtige transaktion og opkrævningen, kan finde, at det oprindelige tilsigtede formål med afgiften ikke længere er aktuelt. Der er her tale om et princip, som findes i alle landenes retsordener, og fra hvilket der kun gøres undtagelse i fællesskabsretten i de tilfælde, der er udtømmende opregnet i forordning nr. 1697/79.

Sagsøgerne i hovedsagen har erindret om, at den manglende anvendelse af de monetære udligningsbeløb ikke i det foreliggende tilfælde skyldes svig eller tilsidesættelse af reglerne vedrørende udførsel, men en fejlagtig anvendelse fra administrationens side af indviklede fællesskabsbestemmelser. De gør gældende, at det ikke har nogen mening at opkræve disse beløb adskillige år efter transaktionen på baggrund af de fællesskabsbestemmelser, der gælder for monetære udligningsbeløb, idet det tilsigtede formål, nemlig udligning af prisdifferencer forårsaget af skævheder i de monetære pariteter, ikke på nogen måde kan opnås. Når det monetære udligningsbeløb ikke længere kan tjene sit formål, er der således ikke længere grund til at betale det.

Det tredje spørgsmål

Kommissionen har som begrundelse for sin tilbagevisning af de indsigelser, der støttes på fællesskabsprincippet om den berettigede forventning om, at den institution, der havde udstedt ledsagedokumentet, havde handlet korrekt samt den erhvervsdrivendes gode tro, anført, at ledsagedokumentet VA2 ikke skaber nogen absolut formodning for, at de vine, som det ledsager, hører til kategorien k.v.b.d. Yderligere synes det — i mangel af udtrykkelige fællesskabsretlige bestemmelser — ikke muligt at anse de pågældende for fritaget for en forpligtelse, som faktisk påhviler dem. Kommissionen støtter sig i denne forbindelse på dommen af 5. oktober 1988 i Padovani-sagen (sag 210/87, Sml. s. 6201). Den konkluderer, at princippet om den berettigede forventning ikke er til hinder for, at en medlemsstats administration — på samme måde som ved nationale skatter og trods skatteyderens gode tro — foretager opkrævning af monetære udligningsbeløb, som efter en fornyet undersøgelse af sagen faktisk skulle have været betalt.

Den italienske regering har svaret på samme måde, idet den har henvist til dommen af 5. oktober 1988.

Sagsøgerne i hovedsagen mener derimod, at princippet om den berettigede forventning må finde anvendelse på dem. De fremhæver særligt, at de ikke var skyldige i den fejl, der førte til udstedelsen af ledsagedokumenterne VA2. Denne fejl må tillægges det italienske statsorgan, der var kompetent til at udstede dokumenterne, og følgelig selve administrationen. Desuden må der tages hensyn til, at betalingen af de monetære udligningsbeløb til sidstnævnte vil give sagsøgerne et tab, de ikke kan få dækket, idet eksportørerne ikke længere kan overvælte betalingen af monetære udligningsbeløb, der afkræves dem adskillige år efter afviklingen af de pågældende transaktioner, på køberne.

D.A.O. Edward
Refererende dommer