

5. Medlemsstaterne skal gennem passende kontrolforanstaltninger efterprøve, hvorvidt skummetmælkspulveret opfylder de relevante fællesskabsbestemmelser for derved at sikre, at der ikke udbetales fællesskabsstøtte til produkter, der ikke er støtteberettigede. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, hvilke kontrolforanstaltninger der er nødvendige med henblik

herpå, navnlig under hensyn til sagens faktiske omstændigheder og de tekniske fremgangsmåder, der var til rådighed.

Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til konsekvenserne af en eventuel overtrædelse af denne forpligtelse på grundlag af de relevante nationale retsregler.

I de forenede sager 205-215/82

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende forvaltningssager

DEUTSCHE MILCHKONTOR GMBH (205/82),  
E. KAMPPMEYER (206/82),  
SCHWARZWALDMILCH GMBH (207/82),  
INNTALER MISCHFUTTER GMBH & Co. KG (208/82),  
HELMUT BECKER GMBH & Co. KG (209/82),  
PLANGE KRAFTFUTTERWERKE GMBH & Co. KG (210/82),  
JOSERA-WERK (211/82),  
FRISCHLI-MILCHWERKE HOLTORF + SCHÄKEL KG (212/82),  
HEMO MOHR KG (213/82),  
DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH (214/82),  
DMV LAGEREI- UND VERWALTUNGSGESELLSCHAFT MBH (215/82)

mod

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, ved Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af forskellige fællesskabsretlige retsgrundsætninger med henblik på tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte støttebeløb til skummetmælkspulver, der er blevet forarbejdet til foderblanding,

har

## DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, O. Due, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat  
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

## DOM

### Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

#### 1. Støtten til skummetmælkspulver

Artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) bestemmer i sammenhæng med interventionsordningen, at »... støtte [ydes] til skummetmælk og skummetmælkspulver, der er blevet fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder, såfremt disse produkter opfylder visse betingelser«.

I henhold til artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for

ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250), som ændret ved forordning (EØF) nr. 472/75 af 27. februar 1975 (EFT L 52, s. 22) samt forordning (EØF) nr. 876/77 af 26. april 1977 (EFT L 106, s. 24), forstås i denne forordning ved

»a) Mælk:

det af en eller flere køer udmalkede produkt, som ikke har fået nogen tilsætning, og som kun er blevet frataget en del af fedtstofferne;

b) Kærnemælk:

...;

c) Skummetmælk:

mælk eller kærnemælk med et fedtindhold på højst 0,10 %;

d) Skummetmælkspulver:

mælk og kærnemælk i form af pulver med et fedtindhold på højst 11 %, og hvis vandindhold ikke overstiger en nærmere fastsat størrelse, undtagen hvis det drejer sig

om skummetmælkspulver fra offentlige lagre; dette vandindhold gælder for et stadium og under betingelser, der nærmere skal fastsættes.«

Ifølge forordningens artikel 2, stk. 1, litra d), er det en betingelse for ydelse af støtte til skummetmælkspulver, at skummetmælkspulveret er blevet forarbejdet til foderblanding. Det er ifølge forordningens artikel 3, stk. 2, en betingelse for udbetaling af støtten, at det godtgøres, at en sådan forarbejdning har fundet sted.

De nærmere betingelser for ydelse af støtte var i den omhandlede periode fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 990/72 af 15. maj 1972 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver bestemt til foderbrug (EFT 1972 II, s. 414). Betingelserne gik blandt andet ud på, at foderblandingen mindst skulle indeholde 60 vægtprocent skummetmælkspulver. Til en virksomhed, som fremstiller foderblandinger, ydes støtte kun, såfremt virksomheden er godkendt hertil af det kompetente organ i den medlemsstat, på hvis område fremstillingen finder sted og opfylder bestemte betingelser. Med hjemmel i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1624/76 af 2. juli 1976 om særlige bestemmelser vedrørende udbetaling af støtte til skummetmælkspulver, der denatureres eller forarbejdes til foderblandinger på en anden medlemsstats område (EFT L 180, s. 9), kan støtte undtagelsesvis også ydes til skummetmælkspulver, som forsendes til Italien fra en anden medlemsstat, og hvis anvendelse til fremstilling af foderblandingen dér garanteres.

Artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 990/72 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige kontrolforanstaltninger for at sikre over-

holdelse af denne forordnings bestemmelser.«

I Forbundsrepublikken Tyskland udbetales støtten til forarbejdning af skummetmælkspulver til foderblandinger af sagsøgte i hovedsagen, Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Som et led i interventionsordningen vedrørende regulering af landbrugsmarkederne finansieres støtten i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) af Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen.

Denne forordnings artikel 8 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

- at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde,
- at forhindre og forfølge uregelmæssigheder,
- at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.

2. Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder

eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem; disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af Fonden.«

## 2. Den faktiske baggrund for hovedsagen

De virksomheder, som er sagsøgere i hovedsagen, er dels blandefoderfabrikanter, som anvendte skummetmælkspulver til fremstilling af foderblandinger, dels handelsselskaber, som selv indkøbte skummetmælkspulver fra andre virksomheder, og eksporterede det til Italien i henhold til Kommissionens forordning nr. 1624/76 om fremstilling af foderblandinger. Fra slutningen af 1977 og indtil midten af 1979 modtog sagsøgerne i hovedsagen støtte til skummetmælkspulver til foderbrug fra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft med hjemmel i de ovenfor omtalte fællesskabsretlige bestemmelser.

I denne forbindelse fik nogle af sagsøgerne i hovedsagen fra mælkefabrikken Auetal-Beyer KG (herefter benævnt »Auetal«), som fremstillede skummetmælkspulver, leveret såkaldt »forstøvningstørret skummetmælkspulver«, som var støtteberettiget. I andre tilfælde anvendte sagsøgerne i hovedsagen skummetmælkspulver, som blev leveret fra handelsselskaber, som havde modtaget skummetmælkspulveret fra Auetal. Det er imidlertid omtvistet under hovedsagen, hvorvidt og i hvilket omfang det af sagsøgerne i hovedsagen indkøbte skummetmælkspulver i det enkelte til-

fælde faktisk stammede fra Auetal eller fra andre producenter; i en del tilfælde er det også uvist, om det fra Auetal hidrørende skummetmælkspulver hovedet er modtaget af sagsøgerne i hovedsagen.

Først i forbindelse med en virksomhedskontrol, som en af sagsøgtens inspektører foretog hos Auetal i juli 1978, opstod der mistanke om, om Auetal ikke kun anvendte skummetmælk ved fremstillingen af forstøvningstørret skummetmælkspulver. Auetal's stadige indkøb af et produkt med den i branchen usædvanlige betegnelse »tørmælkprodukt« samt visse særegenheder ved Auetal's produktionsmetoder forekom inspektøren påfaldende. Han foreslog derfor i sin inspektionsrapport, at der blev aflagt kontrolbesøg hos de virksomheder, som leverede »tørmælkproduktet«, hvilket imidlertid ikke skete. I forbindelse med en undersøgelse på Hessische landwirtschaftliche Untersuchungsanstalt, Kassel, af prøver, som inspektøren havde udtaget, blev der ikke konstateret noget usædvanligt.

Først i maj 1979 blev der iværksat en nærmere undersøgelse af »tørmælkproduktet's« oprindelse. Den tyske anklagemyndighed konstaterede herefter, at Auetal siden slutningen af 1977 foruden at fremstille almindeligt forstøvningstørret skummetmælkspulver også ved en særlig proces havde fremstillet betydelige mængder af et pulver (herefter benævnt »Auetal-pulver«), som var blevet solgt under betegnelsen »forstøvningstørret skummetmælkspulver«, og som i virkeligheden kun bestod af 38,4 % skummetmælkspulver i den i branchen sædvanligt anvendte forstand. I øvrigt bestod Auetal-pulveret af et fra anden side indkøbt såkaldt »tørmælkprodukt«, som indeholdt 56 % vallepulver, 31 % natriumkaseinat og 13 % lactose. Auetal-pulveret, som blev fremstillet ved at opløse dette »tørmælkprodukt« i skum-

metmælk og atter indtørre det til pulver, var i henseende til indholdet af protein, sukker, kulhydrater, osv. sammensat ligesom rent skummetmælkspulver.

Kemiske analysemetoder, hvorved forekomsten af valle i skummetmælkspulver kunne være påvist var — for så vidt de overhovedet fandtes — på daværende tidspunkt endnu ikke alment anerkendt og kunne under alle omstændigheder kun anvendes i nogle få speciallaboratorier, der rådede over særligt udstyr. Ved undersøgelser af Auetal-pulver med metoder, som på det omhandlede tidspunkt sædvanligvis blev anvendt såvel i branchen som i statslige analyseinstitutter, kunne der ikke konstateres nogen forskelle mellem Auetal-pulver og almindeligt forstøvningstørret skummetmælkspulver.

For så vidt sagsøgerne havde modtaget Auetal-pulver, kunne de ikke opdage eller konstatere, at der for dette pulvers vedkommende, som blev markedsført under betegnelsen forstøvningstørret skummetmælkspulver, i virkeligheden ikke var tale om almindeligt forstøvningstørret skummetmælkspulver.

Det er uvist, hvorvidt og i hvilket omfang sagsøgerne har modtaget og anvendt almindeligt forstøvningstørret skummetmælkspulver eller Auetal-pulver.

Efter at Auetal's uregelmæssigheder var blevet opdaget, ophævede sagsøgte i hovedsagen, Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, afgørelserne om ydelse af støtte til skummetmælkspulver til sagsøgerne i hovedsagen og krævede støttebeløbene tilbagebetalt med den begrundelse, at støttebetingelserne ikke havde været opfyldt, fordi sagsøgerne havde anvendt ikke-støtteberettiget Auetal-pulver. Bundesamt henviste herved til § 9 i den tyske bekendtgørelse om

ydelse af støtte til skummetmælk, skummetmælkspulver, kasein og kaseinater (BGBl. I, s. 792), hvoraf fremgår, dels, at bevisbyrden for, at betingelserne for støttetildelingen har været opfyldt, påhviler støttemodtageren også efter modtagelsen og indtil tre år derefter, dels, at uretmæssigt oppebårne støttebeløb skal betales tilbage.

### 3. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse

Efter forgæves at have klaget administrativt indbragte sagsøgerne i de elleve hovedsager afgørelserne om tilbagebetaling for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. De henviste især til reglerne om beskyttelse af den berettigede forventning og om bortfald af den ugrundede berigelse i § 48 i den tyske forvaltningslov af 25. maj 1976 (BGBl. I, s. 1253) og gjorde gældende, at sagsøgte, Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, var ansvarlig for uregelmæssighederne i forbindelse med fremstillingen af skummetmælkspulveret, fordi det ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at kontrollere Auetal og ikke omgående havde draget de nødvendige slutninger af inspektionsrapporten fra juli 1978.

Verwaltungsgericht Frankfurt var af den opfattelse, at retstilstanden måtte anses for uklar, for så vidt angik fællesskabsretten. Ved enslydende kendelser af 3. juni 1982 har den derfor i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Er et produkt, der består af en forstøvningstørret blanding af skummetmælk og et tørmælksprodukt, omfattet af begrebet »skummetmælkspulver«, jfr. artikel 1, litra c), (litra d), i henhold til forordning (EØF) nr. 472/75), i Rådets forordning (EØF)

- nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250), når dette slutprodukt har samme indhold (æggehvide, kulhydrater etc.) som skummetmælkspulver, der stammer umiddelbart fra den af koen udmalkede mælk?
2. Indebærer artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 990/72 af 15. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 414) en forpligtelse for medlemsstaternes myndigheder til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulveret i fremstillingsvirksomheden?
  3. Kan tredjemand, herunder en støttemodtager, støtte ret på artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 990/72 af 15. maj 1972, dvs., kan støttemodtageren påberåbe sig en eventuel forsømmelse, som myndighederne måtte have udvist, med det resultat at tilbagesøgning er udelukket?
  4. Indeholder fællesskabsretten, navnlig artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 (EFT 1970 I, s. 196) materielle bevisbyreregler om spørgsmålet, hvorvidt der i et konkret tilfælde uretmæssigt er ydet støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 og de af Kommissionen i tilslutning hertil udstedte gennemførelsesforordninger, eller skal sådanne regler søges i den nationale ret? Såfremt fællesskabsretten indeholder bevisbyreregler, ønskes det oplyst, hvilke regler det drejer sig om.
  5. Indeholder artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 en umiddelbar hjemmel for de nationale myndigheder til at tilbage-
- esøge uretmæssigt tildelte støttebeløb, således at de faktiske betingelser for tilbagesøgningskravet er udtømmende reguleret i denne bestemmelse?
6. Såfremt spørgsmål 5 besvares bekræftende: Indebærer bestemmelsen, eventuelt suppleret med uskrevne retsgrundsætninger i fællesskabsretten, en beskyttelse af støttemodtagerens berettigede forventning, i bekræftende fald på hvilke betingelser og i hvilken udstrækning? Kan støttemodtageren efter omstændighederne påberåbe sig, at berigelsen er bortfaldet, og kan det eventuelt hævdes, at der allerede foreligger en afgivelse af berigelsen derved, at støttemodtageren har videregivet støtten gennem sin salgspris? Er tilbagesøgning udelukket, når myndighederne vidste eller groft uagtsomt var uvidende om, at støtten blev ydet uretmæssigt?
  7. Såfremt spørgsmål 5 besvares benægtende: Er det foreneligt med fællesskabsretten, hvis den nationale ret afskærer tilbagesøgning af uretmæssigt ydede støttebeløb,
    - når den begunstigede har forventet, at støttetildelingen stod ved magt, og hans tillid hertil set i forhold til det offentlige interesse i tilbagebetalingen er beskyttelsesværdig (§ 48, stk. 2, 1.-3. pkt. i den tyske forvaltningslov af 25. 5. 1976 — BGBl. I, s. 1253),
    - når den begunstigede kan påberåbe sig berigelsens bortfald, medmindre han var bekendt med eller groft uagtsomt var uvidende om de omstændigheder, som har ført til støttetildelingens retsstridighed (§ 48, stk. 2, 7. pkt. i forvaltningsloven),

- når der er udløbet en frist på et år, der løber fra det tidspunkt, hvor myndighederne har fået kendskab til de faktiske forhold, som kan begrunde omgørelsen af en retsstridig støttetildeling, uanset om den pågældende måtte have viden om, at myndighederne havde fået kendskab til forholdet (§ 48, stk. 4, i forvaltningsloven),
- når myndighederne vidste eller groft uagtsomt var uvidende om, at støtten tildeltes uretmæssigt (§ 48, stk. 2, 6. pkt., i forvaltningsloven, jfr. § 814 i den borgerlige lovbog)?

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har i grundene til forelæggelseskendelserne bl.a. anført følgende:

Ad spørgsmål 1:

Artikel 1 i forordning (EØF) nr. 986/68 kan enten forstås som indeholdende en definition af fremstillingsbetingelserne for skummetmælkspulver eller således, at skummetmælkspulver skal have en bestemt materiel sammensætning. Til støtte for den sidste fortolkning taler det forhold, at der på det tidspunkt, da forordningen blev udstedt, endnu ikke fandtes nogen analysemetode, hvorved man på grundlag af slutproduktet kunne efterprøve fremstillingsmetoden. Det forekommer ikke rimeligt at anlægge en fortolkning af forordningen, som ville medføre, at visse retsfølger ville bero på betingelser, der ikke kan konstateres eller kontrolleres empirisk.

Ad spørgsmål 2:

Spørgsmålet om omfanget af sagsøgte kontrolpligt har betydning for afgørelsen under hovedsagen, idet sagsøgte even-

tuelle forsømmelser kan have forårsaget den uretmæssige ydelse af støtte, og da dette muligvis bør komme sagsøgte til skade. Da omkring 85 % af den samlede produktion af skummetmælkspulver i Forbundsrepublikken Tyskland er genstand for fællesskabsretlig subvention under den ene eller den anden form, må det antages at have påhvilet sagsøgte også at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulveret. En fremstillingskontrol i form af overvågning af produktionsprocessen var i den her omhandlede periode den eneste praktiske fremgangsmåde til at forhindre uregelmæssigheder.

Ad spørgsmål 3:

Det spørgsmål opstår derefter, om støtten kan kræves tilbagebetalt på grund af mangler ved fremstillingen af skummetmælkspulveret, når myndigheden har undladt at foretage den nødvendige kontrol og derved i væsentlig grad har bidraget til, at støtten er ydet. Et medansvar må i hvert fald pålægges sagsøgte i det tilfælde, hvor sagsøgte i forbindelse med varetagelsen af kontrolfunktionen i det mindste også opfylder en pligt til at udvise omhu til fordel for støttemodtagerne, dvs. såfremt kontrolpligterne ikke kun er i det offentlige interesse, men også er foreskrevet med henblik på retsbeskyttelsen af støttemodtagerne. Dette er særligt nærliggende, fordi alene sagsøgte, men ikke Auental's købere, retligt og faktisk havde haft mulighed for at kontrollere Auental's produktionsmetoder.

Ad spørgsmål 4:

Da det er uvist, hvem Auental har leveret ægte skummetmælkspulver til, og hvem det har leveret forfalsket pulver til, eller om det har blandet de to typer, kan det ikke udelukkes, at sagsøgerne helt eller

delvis har modtaget rent skummetmælkspulver fra Auetal. Da dette i det enkelte tilfælde ikke, eller ikke længere, kan opklares fuldt ud, opstår spørgsmålet om bevisbyrden. Det er uafklaret, om reglerne vedrørende bevisbyrden i dette tilfælde skal søges i national ret eller i fællesskabsretten. Selv om spørgsmålet skal afgøres efter fællesskabsretten, fører retsstatsprincippet formentlig til, at uvished om et spørgsmål, i mangel af en udtrykkelig modstående bestemmelse, som hovedregel er til skade for den, der påberåber sig det pågældende forhold til støtte for en fordelagtig retsfulgelse.

#### Ad spørgsmål 5:

Med støtte i Domstolens hidtidige praksis har retten antaget, at det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de nærmere bestemmelser om tilbagesøgning af uretmæssigt ubetalte midler fra Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget og herved navnlig også, i påkommende tilfælde, tage hensyn til synspunktet vedrørende den berettigede forventning. Domstolens dom af 6. maj 1982 (BayWa AG mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, sagerne 146, 192 og 193/81, Sml., s. 1503) har dog givet anledning til en vis usikkerhed. Ganske vist kan dommen forstås således, at artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70 henviser til de bestemmelser, som foreskriver, under hvilke betingelser de nationale myndigheder overhovedet har ret til at kræve en offentligretlig pengeydelse tilbagebetalt, men derimod ikke henviser til de nationale bestemmelser, som regulerer, om og hvorvidt myndighederne ud fra rene hensigtsmæssighedsbetragtninger og efter et skøn kan undlade tilbagesøgning. Den slutning kunne dog også drages, at henvisningen

til nationale ret ikke skal forstås som en henvisning til den materielle hjemmel for tilbagesøgningskrav, men som en henvisning til form- og kompetenceforskrifter, således at medlemsstaterne ikke har ret til at opstille regler vedrørende de materielle betingelser for tilbagesøgningen.

#### Ad spørgsmål 6:

Domstolen har ganske vist fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning også gælder i fællesskabsretten, men den har imidlertid endnu ikke udformet de almindelige betingelser for anvendelsen af princippet. For at kunne anvende et sådant fællesskabsretligt princip i den foreliggende sag har den forelæggende ret brug for kriterier, som kan anvendes ved subsumptionen. Hvad angår underspørgsmålet om bortfald af berigelsen på grund af videregivelse af støttebeløbet til aftagerne gennem prisberegningen, er det for så vidt uklart, om man i den foreliggende sag i overensstemmelse med en af Bundesverwaltungsgericht afsagt dom (af 17. 3. 1977 — VII C 64.75 — gasolie — driftsstøtte) kan afvise, at berigelsen er bortfaldet, med den begrundelse, at der fortsat foreligger en konkurrencefordel over for konkurrenterne, når der formentlig ikke findes nogen konkurrenter, som fremstiller kvægfoder på basis af skummetmælkspulver uden støtte. Vedrørende underspørgsmålet om tilbagesøgning er udelukket, hvis myndigheden vidste eller groft uagtsomt var uvidende om, at den tildelte støtten med urette, kan det i den foreliggende sag ikke udelukkes, at det, henset til inspektionsrapporten, under alle omstændigheder var groft uagtsomt af være uvidende om forfalskningerne i Auetal, således at hæderlighedsgrundsætningen — for så vidt den er anerkendt i fællesskabsretten — udelukker tilbagesøgning.



Ad spørgsmål 7:

Efter den forelæggende rets opfattelse må spørgsmålet om tilbagesøgning — som skal bedømmes på grundlag af tysk statsforfatningsret, såfremt national ret finder anvendelse — afgøres efter forvaltningslovens § 48, modsat opfattelsen hos sagsøgte, Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, som har støttet tilbagesøgningskravet på § 9 i den tyske bekendtgørelse af 31. maj 1977 om ydelse af støtte til skummetmælk, skummetmælkspulver, kasein og kaseinater. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

- »1. En ulovlig forvaltningsakt kan, også efter at den ikke længere kan anfægtes, omgøres helt eller delvis med virkning for fremtiden eller med tilbagevirkende kraft. En forvaltningsakt, der stifter eller stadfæster en ret eller en retligt relevant fordel (begunstigende forvaltningsakt) kan dog kun omgøres med de i stk. 2-4 angivne begrænsninger.
2. En ulovlig forvaltningsakt, der tilkender eller danner grundlag for en enkeltstående eller løbende pengeydelse eller delelig naturalydelse, kan ikke omgøres i det omfang, den begunstigede har indrettet sig i tillid til forvaltningsakten og hensynet til denne indrettelse er beskyttelsesværdig i forhold til det offentlices interesse i omgørelsen. Indrettelsessynspunktet er i regelen beskyttelsesværdigt, hvis den begunstigede har forbrugt de tildelte ydelser eller truffet en formuedisposition, som han ikke længere eller kun med urimelig opofrelse kan omgøre. Den begunstigede kan ikke påberåbe sig indrettelsessynspunktet, såfremt han

1. har fremkaldt forvaltningsakten ved svig, trussel eller bestikkelse,
2. har fremkaldt forvaltningsakten ved oplysninger, som på væsentlige punkter var urigtige eller ufuldstændige,
3. kendte forvaltningsaktens ulovlighed eller kun ved grov uagtsomhed var ubekendt hermed.

I de i 3. pkt. nævnte tilfælde sker omgørelsen af forvaltningsakten som hovedregel med tilbagevirkende kraft. I det omfang forvaltningsakten omgøres, skal tidligere udredte ydelser tilbagebetales. Om tilbagebetalingens omfang finder reglerne i den borgerlige lovbog om fralægelse af en ugrundet berigelse tilsvarende anvendelse. Når betingelserne i 3. pkt. er opfyldt, kan den tilbagebetalingspligtige ikke påberåbe sig berigelsens bortfald i det omfang, han kendte eller ved grov uagtsomhed var uvidende om de omstændigheder, som har medført, at forvaltningsakten er ulovlig. Den ydelse, der skal tilbagebetales, skal fastsættes af myndigheden samtidig med beslutningen om omgørelse af forvaltningsakten.

3. ...
4. Såfremt myndighederne får kendskab til forhold, som kan begrunde, at en ulovlig forvaltningsakt omgøres, kan omgørelsen kun ske inden for et år efter det tidspunkt, hvor myndighederne fik kendskab til forholdet. Dette gælder dog ikke for de af stk. 2, 3. pkt., nr. 1, omfattede tilfælde.«

Ifølge denne bestemmelse afhænger tilbagesøgning af en urigtigt tildelt pengeydelse for det første af, at den forvaltningsakt, ved hvilken støtten er blevet tildelt, ophæves, hvilket kun er muligt, dersom den begunstigedes tillid til, at han kan beholde støtten, i det konkrete tilfælde ikke skal nyde beskyttelse. Afgørelsen herom træffes på grundlag af en afvejning — som fuldt ud kan efterprøves ved domstolene — i forhold til den offentlige interesse i, at forvaltningsakten ophæves, i hvilken forbindelse der m.h.t. den offentlige interesse skal henses til andre momenter end blot fiskale. Er forvaltningsakten blevet ophævet, skal myndigheden kræve den således ulovligt udbetalte støtte tilbage. Tilbagesøgning er ganske vist udelukket, dersom modtageren af den offentlige pengeydelse har fralagt sig berigelsen, medmindre han kendte eller på grund af grov uagtsomhed var uvidende om de omstændigheder, som medførte forvaltningsaktens ulovlighed. Endelig skal der også tages hensyn til hæderlighedsgrund sætningen, som har fundet udtryk i bestemmelsen i § 814 i den borgerlige lovbog, hvortil der henvises i forvaltningslovens § 48, stk. 2, 6. pkt. Denne bestemmelse lyder som følger:

»Når en ydelse er erlagt til opfyldelse af en forpligtelse, kan ydelsen ikke tilbagesøges, hvis den, der har erlagt ydelsen, vidste, at han ikke var forpligtet til at yde.«

Desuden opstiller forvaltningslovens § 48, stk. 4, en ydeligere udelukkelsesgrund for tilbagesøgning i form af en etårsfrist. Det spørgsmål opstår, om denne begrænsning af kravet om tilbagesøgning af urigtigt ydet støtte er forenelig med fællesskabsretten.

#### 4. Retsforhandlingerne ved Domstolen

Forelæggelseskendelserne er registreret på Domstolens justitskontor den 11. august 1982.

Ved kendelse af 22. september 1982 har Domstolen bestemt, at de foreliggende sager skal forenes under den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg til Domstolen: Deutsche Milchkontor GmbH ved advokat Karsten H. Festge, Hamburg, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH og Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG ved advokat Fritz Modest, Hamburg, Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG ved advokat Volker Schiller, Köln, Denkavit Futtermittel GmbH ved advokat Dietrich Ehle, Köln, Frischmilchwerke Holtorf + Schäkel KG, ved advokat Paul Bornemann, München, DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH ved advokat Helmut Grzebatzki, Duisburg, regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, ved Martin Seidel og Ernst Röder, som befuldmægtigede, Det forenede Kongeriges regering, ved R. N. Ricks, Treasury Solicitors Department, som befuldmægtiget, samt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack, Kommissionens juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved kendelse af 23. februar 1983 i medfør af procesreglementets artikel 95 henvist sagerne til

femte afdeling samt besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

pulver — uanset at dette ikke kunne konstateres med de sædvanlige undersøgelsesmetoder — fordi kaseinatindholdet i Auetal-pulver ikke kunne størkne og derfor havde en ringere næringsværdi for kalve.

## II — Skriftlige indlæg for Domstolen

### 1. Ad de faktiske omstændigheder

*E. Kampffmeyer, Imntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, Schwarzwaldmilch GmbH, Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werk og Hemo Mohr KG samt Denkavit Futtermittel GmbH* har i første række fremhævet vanskeligheden ved at påvise, at mælkpulver er blevet forfalsket med valle. Den omstændighed, at Kommissionen først ved forordning (EØF) nr. 625/78 af 30. marts 1978 om gennemførelsesbestemmelser for offentlig oplagring af skummetmælkspulver (EFT L 84, s. 19) forsøgte at bringe endnu ikke gennemprøvede undersøgelsesmetoder i anvendelse med henblik på at afsløre sådanne forfalskninger i forbindelse med interventionsopkøb af skummetmælkspulver, viser, at der i hvert fald på det omhandlede tidspunkt endnu ikke fandtes praktisk anvendelige undersøgelsesmetoder til at konstateres forekomst af valle i skummetmælkspulver. Først ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2188/81 af 28. juli 1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 625/78 (EFT L 213, s. 1) blev én af de undersøgelsesmetoder, som kom i betragtning, gjort generelt obligatorisk.

*E. Kampffmeyer, Imntaler Mischfutter GmbH & Co. KG og Schwarzwaldmilch GmbH* har dog henvist til, at Auetal-pulver ikke havde samme egenskaber og kvalitet som uforfalsket skummetmælks-

Efter sagsøgernes opfattelse arbejdede den af Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft udsendte inspektør ikke med den fornødne omhu i forbindelse med inspektionen i juli 1978. Trods en række påfaldende iagttagelser i inspektionsrapporten tog Bundesamt ikke i tilslutning til inspektionen de fornødne skridt til at opklare de faktiske omstændigheder. Først adskillige måneder efter virksomhedskontrollen blev spørgsmålet om oprindelsen af det såkaldte »tørmælksprodukt« underkastet en nærmere undersøgelse, der allerede havde været mulig og nødvendig senest i juli 1978. Medens sagsøgerne i hovedsagen gentagne gange er blevet inspiceret af Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, uden at disse inspektioner har givet anledning til kritik, har Bundesamt groft uagtsomt undladt at foretage en tilstrækkelig kontrol af Auetal's virksomhed, hvilket havde været påkrævet for at forhindre forfalskninger. Sagsøgte, Bundesamt, har derfor ved sin egen uagtsomhed bevirket, at de anfægtede forvaltningsakter er ulovlige.

*Kommissionen* har anført, at den økonomiske interesse i at fremstille og sælge Auetal-pulver som skummetmælkspulver ligger i, at prisen for bestanddelene af »tørmælksproduktet« er væsentligt lavere end for en tilsvarende mængde mælk, fordi valle fremkommer i store mængder ved forarbejdningen af mælk, og fordi der betales fællesskabsstøtte til kaseinater.

Med hensyn til påvisning af valle i skummetmælkspulver har man indtil 1. januar 1982 kunnet tale om en forsøgsperiode.

Dog har det senest fra begyndelsen af 1978 været almindeligt kendt, hvorledes valle kan påvises i skummetmælkspulver. Det var alene på grund af manglende praktisk erfaring, at der ikke fandtes nogen analysemetode, som på fællesskabsplan var anerkendt som den bedste og dermed foreskrevet som obligatorisk for alle medlemsstater.

## 2. Ad spørgsmål 1:

*Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* er af den opfattelse, at Verwaltungsgericht Frankfurt's første spørgsmål skal besvares bekræftende. Efter national tysk ret (bekendtgørelse om mælkeprodukter af 15. 7. 1970, BGBl. I, s. 1150, senest ændret ved bekendtgørelse af 22. 12. 1981, BGBl. I, s. 1667), skal tørmælksprodukter defineres på grundlag af den materielle sammensætning og ikke efter fremstillingsmåden. Ifølge national ret har der således intet været til hinder for den af Auetal anvendte fremstillingsmetode. I en vis forstand kan denne metode betragtes som regenerering, fordi der ud fra separate mælkebestanddele er fremstillet et mejeriprodukt i førstnævnte bekendtgørelses forstand. Men al fremstilling af mejeriprodukter er faktisk en regenerering, eftersom det igennem årtier har været den almindelige fremgangsmåde i mejerierne, at al modtaget mælk straks ved leveringen skilles, det vil sige opdeles i skummetmælk og fløde, som anbringes i særskilte beholdere og først blandes på et senere tidspunkt alt efter de produktionsmæssige behov. Det antages forudsætningsvis såvel i national ret som i fællesskabsretten, at det er lovligt at oparbejde adskilte mælkebestanddele til et mejeriprodukt. Da forordning (EØF) nr. 986/68 ikke indeholder særlige bestemmelser om fremstillingen af skummetmælkspulver, kan der

ydes støtte til alt skummetmælkspulver, der med rette kan betegnes som sådant. Også skummetmælkspulver, der er fremstillet ved regenerering, er derfor støtteberettiget.

*Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH og Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, Denkavit Futtermittel GmbH samt DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH, Forbundsrepublikken Tysklands regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* er af den opfattelse, at det første præjudicielle spørgsmål skal besvares benægtende.

De ovennævnte sagsøgere i hovedsagen når til dette resultat på grundlag af ordlyden af og formålet med definitionen i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 986/68. Efter dennes utvetydige ordlyd, som ikke åbner mulighed for fortolkning, kan skummetmælkspulver kun fremstilles af ren mælk. Denne bestemmelse er en del af interventionsordningen til fordel for mælkeproducenterne, som ved hjælp af støtten skal have mulighed for at afsætte overskudsmælk på foderstofmarkedet. Det ville savne mening at udbetale støtte til et blandprodukt bestående af ikke-støtteberettiget vallepulver samt af kaseinat, som enten allerede har modtaget støtte eller er blevet importeret fra tredjelande til verdensmarkedspriser.

*Forbundsrepublikken Tysklands regering* har anført, at definitionen af mælk i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 986/68 alene vedrører fremstillingsmetoden, og ikke slutproduktets materielle sammensætning. Dette svarer til bestemmelsen af begrebet »mælk« i den fælles toldtarifs pos. 04.01 og i artikel 3, stk. 1 litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1411/71 af

29. juni 1971 om fastsættelse af supplerende regler for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter vedrørende de produkter, der henhører under pos. 04.01 i den fælles toldtarif (EFT 1971 II, s. 363), og må ligeledes gælde for definitionen af begrebet skummetmælkspulver.

*Kommissionen* har gjort gældende, at Auetal-pulver ikke er skummetmælkspulver, fordi den anvendte skummetmælk er tilsat uvedkommende stoffer. Skummetmælkspulver adskiller sig alene fra skummetmælk derved, at vandet og eventuelt også en del af fedtindholdet er fjernet. Men der må ikke tilsættes noget andet stof, således som det er sket i tilfældet med Auetal-pulveret i form af »tørmælksproduktet«. I modsætning til, hvad *Verwaltungsgericht* har antaget, fandtes der allerede i det her omhandlede tidsrum almindeligt kendte analysemetoder til at påvise uregelmæssigheder af den pågældende art. Der er heller ikke noget som tyder på, at forordningen kun har skullet finde anvendelse, for så vidt som det ved hjælp af kemiske produktanalyser kunne kontrolleres, at den blev overholdt. Det er først og fremmest kontrollen ved inspektion i virksomhederne, som har betydning. En anden fortolkning ville stride mod bestemmelsens formål, fordi støtteordningens effektivitet ville blive væsentligt reduceret, såfremt der blev betalt støtte til varebestanddele, som ikke var omfattet af interventionsordningen i mælkesektoren. Støttebestemmelserne tilsigter ikke at garantere en bestemt foderkvalitet, men derimod at fjerne interventionsberettiget skummetmælkspulver fra levnedsmiddelmarkedet, hvor det er et overskudsprodukt. Eftersom artikel 1 i forordning (EØF) nr. 986/68 omhandler det fra koen udmalkede produkt som en helhed og ikke nævner de stoffer, der stammer derfra, må det også være udelukket at tilsætte mælken nogle af de stoffer, som tidligere er fjernet fra den.

*Det forenede Kongeriges regering* samt *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, *Josera-Werk* og *Hemo Mohr KG* har ikke taget stilling til det første præjudicielle spørgsmål. Sidstnævnte sagsøgere i hovedsagen har dog henvist til, at artikel 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 986/68 bør fortolkes ud fra et hensyn til, at der ikke opstår urimelige og ukontrollable risici for de erhvervsdrivende. Hvis sådanne risici ikke kan undgås ved at fortolke denne bestemmelse som udelukkende sigtende til et slutprodukt af en bestemt materiel sammensætning, kan det også ske ved at afskære urimelige og ukontrollable risici i forbindelse med tilbagesøgningen.

### 3. Ad spørgsmål 2:

*Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen* er af den opfattelse, at det andet præjudicielle spørgsmål skal besvares bekræftende; der påhviler medlemsstaterne en forpligtelse til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulveret.

Efter *Deutsche Milchkontor GmbH's* opfattelse er hjemmelen for denne forpligtelse ganske vist ikke artikel 10 i forordning (EØF) nr. 990/72, men artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/79, ifølge hvilken medlemsstaterne skal træffe de fornødne foranstaltninger til at »forhindre . . . uregelmæssigheder«.

*E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH* og *Imtaler Mischfutter GmbH & Co. KG* har henvist til, at medlemsstaterne efter indholdet af og formålet med artikel 10 i forordning (EØF) nr. 990/72

og artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 var forpligtet til at kontrollere, om der var tale om skummetmælkspulver fremstillet i Fællesskabet, og om dette var blevet anvendt i overensstemmelse med formålet. Med hensyn til den første betingelse er der ikke foreskrevet nogen bestemt kontrolmetode. Det er for så vidt overladt til medlemsstaterne at vælge en metode. I påkommende tilfælde kan det være fornødent at gennemføre en kontrol i de virksomheder, hvor skummetmælkspulveret fremstilles, eftersom der udbetales støtte og ydes andre former for subventioner til ca. 90 % af det skummetmælkspulver, som fremstilles. I medfør af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 990/72 om kontrollen med denatureringen burde der have været foretaget regelmæssige og uanmeldte kontrolbesøg i virksomhederne, som er det eneste, der i praksis er egnet til at forhindre forfalskninger. Sådanne kontrolbesøg i virksomhederne kan med rimelighed kræves foretaget, da der kun findes et lille antal virksomheder af denne art, som interventions- og kontrolorganerne ydermere kender fra statistiske oplysninger, interventionssalg og støtteanmodninger.

*Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josefa-Werk og Hemo Mohr KG* har henvist til, at artikel 10 i forordning (EØF) nr. 990/72 allerede efter sin ordlyd ikke er begrænset til en kontrol af foderstoffabrikanterne. Kun ved en kontrol hos producenterne af skummetmælkspulver kan det sikres, at støttebeløbene kun udbetales til forskriftsmæssigt fremstillet skummetmælkspulver, samt undgås, at der — i strid med den tredje betragtning til forordning (EØF) nr. 990/72 — »[udbetales] støtte ... flere gange for den samme vare«. Det er umuligt for foderstofproducenterne at

kontrollere, om skummetmælkspulveret er støtteberettiget. Dette kan kun ske ved en kontrol med fremstillingen af skummetmælkspulveret i form af overvågning af produktionsprocessen i fabrikken. Det stemmer også med artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70, at uregelmæssigheder og misbrug umuliggøres ved, at der løbende gennemføres en omfattende, forebyggende kontrol med de virksomheder, hvor skummetmælkspulveret fremstilles. Der påhviler for så vidt Fællesskabet og de nationale myndigheder en pligt til at beskytte foderstoffabrikanterne, som er blevet omfattet af Fællesskabets støtteordning, uden at det er til deres egen fordel. Det følger af Domstolens praksis (domme af 11. 7. 1973, Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler, sag 3/73, Sml., s. 745, og af 6. 5. 1982, Baywa, sagerne 146, 192 og 193/81, Sml., s. 1503), at der består en sådan pligt til at kontrollere fremstillingsprocessen. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft har ganske vist gennemført sådanne kontrolforanstaltninger, selv om det i tilfældet Auetal ikke har udvist den fornødne omhu.

*Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* har først henvist til, at skummetmælkspulver næsten udelukkende afsættes på subventionsvilkår, og at en produktionskontrol, i det mindste i det omhandlede tidsrum, var den eneste praktisk anvendelige metode til at forhindre uregelmæssigheder.

*Denkavit Futtermittel GmbH og DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* har anført, at kun den kompetente myndighed, men ikke foderstoffabrikanterne er berettiget til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver i meje-

rierne og herved udelukke uregelmæssigheder. I den foreliggende sag forelå der ydermere omstændigheder, som i væsentlig grad måtte vække mistanke om, at der blev foretaget forfalskninger i Auetal.

Efter *Kommissionens* opfattelse giver ordlyden af forordning (EØF) nr. 990/72 kun ringe vejledning med hensyn til spørgsmålet, om og hvorvidt medlemsstaternes myndigheder er undergivet en forpligtelse til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulveret i producentvirksomheder. Forordningen indeholder kun nærmere kontrolanvisninger, for så vidt angår kontrollen hos de støtteberettigede fabrikanter af foderblandinger (artiklerne 4-8). Det fremgår imidlertid med stor tydelighed af artikel 4, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 986/68, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1038/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 440), at de nationale myndigheder også har mulighed for at kontrollere de virksomheder, hvor skummetmælkspulveret fremstilles. Foreligger der særlige, mistænkelige omstændigheder, er medlemsstaterne naturligvis også forpligtet til i hvert fald at foretage sådanne kontrolbesøg for at sikre, at forordningens bestemmelser overholdes.

*Forbundsrepublikken Tysklands* og *Det forenede Kongeriges regeringer* er af den opfattelse, at det andet præjudicielle spørgsmål skal besvares benægtende.

*Forbundsrepublikken Tysklands regering* er af den opfattelse, at forordning (EØF) nr. 990/72 indholdsmæssigt ikke rækker ud over det i forordningens titel angivne emne, dvs. denaturering af skummetmælkspulver og forarbejdning deraf til foderblandinger. Forordningen regulerer altså overhovedet ikke sammensætningen af skummetmælkspulver. I overensstemmelse hermed indeholder forordningens

artikel 10, som fastlægger medlemsstaternes forpligtelser, ingen pligt til også at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver i produktionsvirksomheder.

*Det forenede Kongeriges regering* har henvist til, at der i forordning (EØF) nr. 990/72 savnes en bestemmelse om kontrol på stedet med fremstillingen af skummetmælkspulver, til forskel fra den i artikel 3, stk. 1, foreskrevne kontrol med denatureringen. Det fremgår af den ottende betragtning og af artikel 8 i forordning (EØF) nr. 990/72, at det i forordningen med henblik på en effektiv kontrol anses for væsentligt, at der stilles tilstrækkelig sikkerhed, at produktionsvirksomhederne undergives en autorisationsordning, og at der indføres et regnskabsystem, som er indrettet efter de særlige krav i forbindelse med ydelse af støtte. En pligt til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver ville gå videre end bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 990/72. Det er i øvrigt overladt til medlemsstaterne af afgøre, hvilken form for kontrol de finder nødvendig i henhold til artikel 10.

#### 4. Ad spørgsmål 3:

*Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH og Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, Helmut Becker GmbH & Co. Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werk og Hemo Mobr KG, Denkavit Futtermittel GmbH samt DMV Lager- und Verwaltungsgesellschaft mbH* har indledningsvis anført, at Verwaltungsgericht's tredje spørgsmål består af to underspørgsmål, nemlig for det første spørgsmålet om, hvorvidt pligten til at kontrollere producenter af skummetmælkspulveret også er pålagt i foderstof-fabrikanternes interesse, og for det andet spørgsmålet om, hvorvidt en undladelse

af at opfylde denne forpligtelse afskærer tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte fra støttemodtagere i god tro.

Det første underspørgsmål vedrørende kontrolforpligtelsens retsvirkninger til fordel for tredjemand («Drittwirkung»), som skal forstås på baggrund af tysk offentligretlig erstatningsret, må bevares under hensyn til den rolle, foderstoffabrikanterne har inden for støttesystemet. I forbindelse med den i offentlig interesse etablerede interventionsordning er foderstoffabrikanterne i en vis forstand blevet benyttet som »flaskehals«, fordi støtten ganske vist bliver udbetalt til dem, men skal afgives til deres aftagere, uden at den må komme dem selv til gode. I virkeligheden er støtten til fordel for mælkeproducenterne, hvis produkter ved hjælp heraf kan sælges. Foderstoffabrikanterne har behov for beskyttelse i denne situation, fordi de ikke har nogen mulighed for selv at kontrollere, at skummetmælkspulveret er fremstillet forskriftsmæssigt, og fordi de under hensyn til støttens størrelse ikke er i stand til at bære risikoen for, at støtten — måske med ødelæggende virkning — kræves tilbagebetalt. Det følger desuden af ligebehandlingsprincippet, at alle foderstoffabrikanter, som følge af, at de er indordnet i interventionssystemet, skal behandles lige og kun må pålægges risici, som kan konstateres og forudses.

Vedrørende det andet underspørgsmål om virkningerne af, at denne forpligtelse ikke overholdes, har *Deutsche Milchkontor GmbH, Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werke* og *Hemo Mohr KG, Denkavit Futtermittel GmbH* samt *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* anført, at det i tilfælde af, at denne beskyttelsespligt over for foderstofindustrien ikke opfyldes, følger af den nationale offentligretlige erstat-

ningsret, af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, samt af hæderlighedsgrundsætningen og retsstatsprincippet — som er fælles retsgrundsætninger i alle medlemsstater — at tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte støttebeløb er udelukket. Over for tilbagesøgningskravet kan støttemodtagerne — omtrent som ved modregning i tysk ret — gøre et modkrav gældende i form af et erstatningskrav.

*Denkavit Futtermittel GmbH* og *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* har tilføjet, at det, for så vidt angår de retlige følger af, at tilbagesøgning således er udelukket, i givet fald påhviler Fællesskabet og de implicerede medlemsstater at nå til enighed inden for rammerne af en såkaldt »saldoclearing«. Der må under ingen omstændigheder pålægges udenforstående tredjemænd sådanne byrder.

*E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH* og *Imtaler Mischfutter GmbH & Co. KG* har anført, at ved markedsordningen for mælk er mælkeproducenternes ansvar for afsætningen af de overskydende mælke mængder blevet overtaget af myndighederne. Risikoen for, at skummetmælkspulveret ikke er forskriftsmæssigt fremstillet, henhører derfor udelukkende under kontrolmyndighedernes risikofære. Derfor er det udelukket at kræve uretmæssigt udbetalt støtte tilbagebetalt fra støttemodtagere i god tro selv i tilfælde, hvor der ikke er udvist nogen fejl af myndighederne. Og hvis det kan antages, at myndighederne har taget fejl, følger det allerede af Domstolens dom af 5. marts 1980 (Ferwerda, sag 265/78, Sml., s. 617), at det ikke strider mod fællesskabsretten, hvis tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte er udelukket i sådanne tilfælde.

*Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* er af den opfattelse, at det tredje



spørgsmål må besvares således, at en medlemsstat, som ikke gennemfører de kontrolforanstaltninger, der er nødvendige i henhold til artikel 10 i forordning (EØF) nr. 990/72, ikke i forbindelse med tilbagesøgning af støtte kan henvise til, at brugeren ikke selv har gennemført undersøgelser, hvis sådanne undersøgelser ikke var mulige på det tidspunkt, da støtten blev ydet.

*Forbundsrepublikken Tysklands og Det forenede Kongeriges regeringer* er af den opfattelse, at det tredje præjudicielle spørgsmål skal besvares benægtende, da der ikke er nogen pligt til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulveret.

*Det forenede Kongeriges regering* har tilføjet, at artikel 10 i forordning (EØF) nr. 990/72 kun vedrører forholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabet og ikke hjemler nogen rettigheder for private. Sidstnævnte må selv forvisse sig om, at støttebetingelserne er opfyldt, og eventuelt ved hjælp af kontraktsbestemmelser med tredjemand sikre sig mod tilfælde af kvalitetsmangler ved skummetmælkspulveret. Dette resultat bekræftes af artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70, som foreskriver tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte.

*Kommissionen* har vedrørende det tredje præjudicielle spørgsmål i hovedsagen henvist til sine indlæg vedrørende spørgsmål fem og syv og har givet udtryk for den opfattelse, at der ikke som følge af den omstændighed, at kontrolpligten ikke er overholdt, kan opstå nogen som helst rettigheder for en støttemodtager, som skulle være til hinder for, at uretmæssigt udbetalt støtte kræves tilbagebetalt, hvilket medlemsstaterne i henhold til forordning (EØF) nr. 729/70 er forpligtet til.

#### 5. Ad spørgsmål 4:

*Denkavit Futtermittel GmbH, DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* samt *Kommissionen* har, for så vidt angår spørgsmål fire og syv, under ét indledningsvis henvist til, at fællesskabsretten ikke indeholder nogen bestemmelser om tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalt støtte, og at tilbagesøgning af sådanne ydelser ifølge Domstolens praksis (domme af 5. 3. 1980, Ferwerda, sag 265/78, Sml., s. 617, og af 6. 5. 1982, BayWa, sag 146, 192 og 193/81, Sml., s. 1503) skal finde sted i henhold til nationale proces- og materielle regler, som ganske vist skal respektere de i fællesskabsretten fastsatte grænser.

*Deutsche Milchkontor GmbH* samt *E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH* og *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* har anført, at fællesskabsretten hverken indeholder almindelige eller specielle skrevne bestemmelser om bevisbyrden, især vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt skummetmælkspulver faktisk opfylder kravene i forordning (EØF) nr. 986/68. Ligesom i tysk ret kan der også i fællesskabsretten udledes visse bevisbyrderegler af retsstatsprincippet. Herefter påhviler det den, som vil støtte ret på en faktisk omstændighed, at bevise denne omstændighed. Derudover sker der en omlægning af bevisbyrden, hvis en parts bevisførelse er blevet umuliggjort som følge af, at modparten har handlet pligtstridigt. Dette er tilfældet her, fordi det havde været muligt at føre bevis, dersom Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft havde opfyldt sin forpligtelse til at kontrollere Auetal.

Forordning (EØF) nr. 1624/76 (eksport til Italien) indeholder særlige bestemmelser om bevisførelsen. Også når der udbetales støtte til skummetmælkspulver, som denatureres eller forarbejdes i Italien, er de faktiske forudsætninger for støtte først fuldt ud opfyldt, når og for

så vidt skummetmælkspulveret faktisk er blevet forarbejdet, hvilket i det enkelte tilfælde garanteres ved en ordning med sikkerhedsstillelse i forordning (EØF) nr. 1624/76. Sikkerheden frigives, når det er blevet bevist, at det pågældende parti skummetmælkspulver er blevet forarbejdet. Dersom de importerende og forarbejdende virksomheder i Italien har ført det fornødne bevis over for de italienske myndigheder, må det også være bevist, at det pågældende skummetmælkspulver ikke var forfalsket. Dette bevis over for de italienske myndigheder må også komme den tyske eksportør til gode over for Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft.

*Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josefa-Werk og Hemo Mohr KG, Denkavit Futtermittel GmbH, Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG, DMV β Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH samt Det forenede Kongeriges regering* er af den opfattelse, at bevisbyrdespørgsmålet hører ind under det område, som ifølge Domstolens praksis udelukkende er omfattet af national ret. Fællesskabsretten indeholder for så vidt intet herom. En indskrænkning i anvendelsen af national ret følger imidlertid af det fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling: anvendelsen af national ret må ikke føre til, at der gælder strengere betingelser for tilbagesøgning af fællesskabsstøtte end i tilsvarende nationale sager.

*Forbundsrepublikken Tysklands regering* er ligeledes af den opfattelse, at fælles-

skabsretten henskyder spørgsmålet om den materielle bevisbyrde til nærmere regulering i national ret. En sådan national regulering findes i § 9, stk. 1, i den tyske bekendtgørelse om ydelse af støtte til skummetmælk, skummetmælkspulver, kasein og kaseinater af 31. maj 1977, ifølge hvilken bevisbyrden for, at forudsætningerne for støttetildelingen har været opfyldt, påhviler støttemodtageren også efter modtagelsen af støttebeløbet og indtil udløbet af det tredje kalenderår efter udbetalingen af støttebeløbet.

*Kommissionen* har først henvist til, at national ret i princippet finder anvendelse på bevisbyrdespørgsmålet. Dette betyder dog ikke, at artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 ikke stiller visse krav, som den nationale retsorden skal opfylde. Det er ganske vist kun i de sjældne tilfælde, hvor det ikke er muligt at opklare sagens faktiske omstændigheder ved en udtømmende anvendelse af alle de foreliggende muligheder, at bevisbyrden får betydning. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er der i så tilfælde intet til hinder for at anvende nationale bestemmelser, som lægger bevisbyrden for, at et krav om tilbagebetaling af uretmæssige ydelser er retmæssigt, på den, der gør gældende, at ydelsen er sket uden retlig hjemmel, dvs. myndigheden. De bestemmelser, som fastsætter betingelserne for, at der kan rejses krav om støtte, kan ikke længere finde anvendelse med henblik på bevisbyrdespørgsmålet, efter at ydelsen er udbetalt. Princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder, som også fællesskabsretten må tage hensyn til, udelukker så meget mere, at der efterfølgende afkræves en støttemodtager i god tro bevis for, at støtten er modtaget med rette, jo mere omfattende en dokumentation han oprindeligt måtte præstere.

Ganske vist kan der i de foreliggende sager også findes argumenter til støtte for, at støttemodtageren fortsat bærer bevisbyrden. De i det daværende tidsrum anvendelige fællesskabsretlige bestemmelser foreskrev således en forarbejdningsskontrol i virksomhederne kombineret med en efterfølgende regnskabskontrol, og de pågældende regnskabsbilag skulle opbevares i mindst tre år. I Tyskland har producenterne ydermere i praksis indgivet månedlige støtteansøgninger, som myndighederne ofte har taget stilling til med det samme, selv om alle kontrolresultaterne endnu ikke forelå. Det kan dog trods alt ikke antages, at Fællesskabets regelfastsættende organer har reguleret bevisbyrdespørgsmålet.

Ved anvendelsen af nationale bevisbyrde-regler skal der tages hensyn til den af Domstolen fremhævede omstændighed (jfr. dom af 27. 5. 1982, Reichelt, sag 113/81, Sml., s. 1957), at det ikke må være vanskeligere at kræve ydelser tilbagebetalt, der finansieres af Fællesskabet, end ydelser, der finansieres af vedkommende medlemsstat. Kommissionen har herved anført, at, så vidt det er den bekendt, er det modsatte tilfældet, fordi de tyske myndigheder også efter modtagelsen af ydelsen fortsat pålægger støttemodtageren bevisbyrden for, at betingelserne for kravet om støtte var opfyldt. Det tilkommer ganske vist de tyske domstole at fastslå, om denne ordning er i overensstemmelse med gældende tysk ret, men efter Kommissionens opfattelse er en sådan ordning i fuld overensstemmelse med fællesskabsretten.

#### 6. Ad spørgsmål 5:

*Sagsøgerne i hovedsagen, Forbundsrepublikken Tysklands og Det forenede Konge-*

*riges regeringer* samt *Kommissionen* er samstemmende af den opfattelse, at artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 efter Domstolens praksis ikke indeholder hjemmelen for, at de nationale myndigheder kan rejse krav over for modtagerne af uretmæssigt udbetalt støtte. Sådanne krav følger alene af national ret.

*Sagsøgerne i hovedsagen* har herved anført, at artikel 8 ikke alene indeholder en beføjelse, men også en pligt til at søge uretmæssigt udbetalte beløb tilbage, og at den udelukker enhver hensyntagen til hensigtsmæssighedsbetragtninger, når de nationale myndigheder tager stilling til tilbagesøgningen. De materielle betingelser for tilbagesøgning i den nationale retsorden, især højere retsprincipper såsom retssikkerhedsgrundsætningen og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, berøres imidlertid ikke af artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70.

*Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* har supplerende henvist til, at tilbagesøgning ifølge denne bestemmelse kun er berettiget, dersom der har foreligget uregelmæssigheder i forbindelse med udbetalingen af støtten. Da firmaet også har modtaget uforfalsket skummetmælkspulver, vil tilbagebetaling af støtten i firmaets tilfælde være i strid med denne begrænsning.

*Det forenede Kongeriges regering* er af den opfattelse, at det efter artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 ikke påhviler medlemsstaterne at iværksætte foranstaltninger vedrørende tilbagesøgning, når det er klart, at en sådan tilbagesøgning strider mod de relevante nationale retsregler.

Kommissionen har anført, at det fremgår af hele opbygningen af forordning (EØF) nr. 729/70 og af artikel 8, at der heri fastsættes regler om forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70 forpligter i påkommende tilfælde medlemsstaterne til at udstede nationale bestemmelser, som gør det muligt at tilbagesøge uretmæssigt udbetalte beløb. Det tilkommer Kommissionen at påse, at bestemmelserne virker effektivt og er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

### 7. Ad spørgsmål 6:

*Deutsche Milchkontor GmbH, Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werk og Hemo Mohr KG, Denkavit Futtermittel GmbH, Frischli-Milchwerke Holtdorf + Schäkel KG, DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft GmbH, Forbundsrepublikken Tysklands og Det forenede Kongeriges regeringer samt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* antager samstemmende, at det er overflødigt at besvare det sjette præjudicielle spørgsmål, fordi det femte spørgsmål ikke kan besvares bekræftende, og fordi betingelserne for, at uretmæssigt udbetalt støtte kan kræves tilbagebetalt, udelukkende findes i national ret.

*Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werk og Hemo Mohr KG* har ex tuto og supplerende henvist til, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning hører til den præceptive fællesskabsret, og at også de fællesskabsretlige principper om proportionalitet og om forholdsmæssighed mellem mål og midler er til hinder for, at der pålægges

virksomhederne en ubegrænset risiko, som de ikke kan undgå, og som kan true deres eksistens. Også princippet om bortfald af berigelsen, som er et udslag af hæderlighedsprincippet, og dermed retstatsprincippet, er anerkendt i alle medlemsstaternes retsordener og er dermed en del af fællesskabsretten.

*E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH og Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* er af den opfattelse, at svaret på det sjette præjudicielle spørgsmål til dels allerede er givet i Domstolens dom af 5. marts 1980 (Ferwerda, sag 265/78, Sml., s. 617), nemlig, for så vidt angår beskyttelsen af den berettigede forventning og behandlingen af myndighedernes bevidste, henholdsvis groft uagtsomme tilsidesættelser af kontrolforpligtelserne. Desuden strider det heller ikke mod fællesskabsretten, hvis medlemsstaterne og deres nationale domstole afskærer tilbagesøgning af uretmæssigt ydet støtte, når den godtroende støttemodtager har afgivet berigelsen, eller myndigheden i forbindelse med tilbagesøgningen ville berige sig selv på den godtroende støttemodtagers bekostning. Dette er imidlertid tilfældet i de foreliggende sager, fordi også støtten til rent skummetmælkspulver ville blive krævet tilbagebetalt, når foderstoffabrikanterne før fremstillingen har blandet det med Auetal-pulver, hvorved den påbudte andel af ægte skummetmælkspulver i foderstoffet er faldet under den påbudte procentsats.

### 8. Ad spørgsmål 7:

*Sagsøgerne i hovedsagen* er af den opfattelse, at der fra et fællesskabsretligt synspunkt ikke foreligger nogen indvendinger mod de forskellige enkeltregler i den tyske forvaltningslovs § 48.

*E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH og Imtaler Mischfutter GmbH & Co. KG* har herved anført, at underspørgsmålene 1, 2 og 4 (beskyttelse af den berettigede forventning, bortfald af berigelsen og den omstændighed, at myndigheden er vidende om, henholdsvis på grund af grov uagtsomhed er uvidende om det manglende retsgrundlag) allerede er besvaret i forbindelse med de foregående spørgsmål. Det står herefter endnu tilbage at besvare underspørgsmål 3, som angår den etårige udelukkelsesfrist i forvaltningslovens § 48, stk. 4. Det kan for så vidt udledes af Domstolens dom af 12. juni 1980 (Lippische Hauptgenossenschaft, sagerne 119 og 126/79, Sml., s. 1863), at forældelses- og udelukkelsesfrister for tilbagesøgning skal bedømmes efter national ret, forudsat, at denne anvendes uden forskel og på en ikke-diskriminerende måde.

*Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josefa-Werk og Hemo Mohr KG samt Denkavit Futtermittel GmbH* har i det væsentlige anført:

Det i underspørgsmål 1 rejste spørgsmål om, hvorvidt det er lovligt at fastsætte nationale bestemmelser om beskyttelse af den berettigede forventning, er allerede blevet besvaret bekræftende i Domstolens dom af 5. marts 1980 (Ferwerda, sag 265/78, Sml., s. 617). Men derudover stemmer det også med fællesskabsretlige grundsætninger, når tilbagesøgning ikke kan komme på tale i sådanne tilfælde.

Det i underspørgsmål 2 rejste spørgsmål om, hvorvidt det er lovligt at fastsætte nationale regler om bortfald af berigelsen, må ligeledes besvares bekræftende i medfør af principperne i den nævnte dom. Fællesskabsretten kræver ligefrem sådanne bestemmelser. I forbin-

delse med de foreliggende sager kan man dernæst ikke som begrundelse for, at støttemodtageren er blevet beriget, henvise til en konkurrencefordel over for vedkommendes konkurrenter. Støtten er nemlig efter sit formål ingen subvention, men en prisregulerende faktor, som er en del af interventionsordningen, og som først og fremmest — i offentlig interesse — skal gøre det muligt overhovedet at sælge skummetmælkspulver. Den medfører derfor ingen fordele for foderstoffabrikanterne, for disse kan også anvende andre råvarer til en rimelig og konkurrencedygtig pris.

Den i underspørgsmål 3 omhandlede frist på et år for tilbagesøgning af uretmæssige ydelser giver ikke anledning til nogen betænkeligheder fra et fællesskabsretligt synspunkt. Den harmonerer med retssikkerhedsprincippet, behandler alle parter ens og overlader intet skøn til myndigheden.

Det i underspørgsmål 4 rejste spørgsmål om, hvorvidt tilbagesøgning er udelukket, når myndigheden vidste, eller groft uagtsomt var uvidende om, at retsgrundlaget var mangelfuldt, jfr. § 814 i den borgerlige lovbog, hænger nært sammen med spørgsmålet vedrørende følgerne af, at myndigheden tilsidesætter en kontrolforpligtelse i henhold til artikel 10 i forordning (EØF) nr. 990/72. I tilfælde, hvor sådanne forpligtelser er blevet tilsidesat, hæfter den nationale myndighed i forbindelse med saldo-clearingen over for Fællesskabet for de økonomiske følger af uregelmæssighederne og forsømmelserne. Det ville derimod stride mod elementære retfærdighedsprincipper at lade foderstoffabrikanterne bære sådanne følger. *Denkavit Futtermittel GmbH* er af den opfattelse, at tilbagesøgning — når henses til de nationale myndigheders pligt til at undgå enhver ændring af fællesskabsrettens virkninger — må anses for udelukket, allerede hvis myndigheden kun simpelt

uagtsomt er uvidende om, at støtten er ydet uretmæssigt.

*Forbundsrepublikken Tysklands regering* har først henvist til, at efter dens mening skal sager af denne art i tysk ret ikke behandles på grundlag af forvaltningslovens § 48, men på grundlag af specialbestemmelser, som foreskriver en ubegrænset pligt til tilbagebetaling, fordi medlemsstaterne handler for Fællesskabets regning.

Domstolen har blandt andet i dommene af 12. juni 1980 (*Express Dairy Foods*, sag 130/79, Sml., s. 1887) og af 6. maj 1982 (*BayWa*, sagerne 146, 192 og 193/81, Sml., s. 1503) udtalt sig vedrørende spørgsmålet om anvendeligheden af national ret. Den nøjagtige fastlæggelse af de grænser, som for så vidt følger af fællesskabsretten, støder imidlertid i praksis på næsten uovervindelige vanskeligheder. For så vidt Domstolen ikke får lejlighed til i det enkelte tilfælde at tage stilling til en afgørelse fra en administrativ myndighed eller en national ret, bærer medlemsstaten den økonomiske risiko for, at afgørelsen efterfølgende i forbindelse med beslutningen vedrørende regnskabsafslutning bliver anset for stridende mod fællesskabsretten, og at en fællesskabsfinansiering afslås.

De i forvaltningslovens § 48 opregnede udelukkelsesgrunde stemmer med almindeligt anerkendte principper. Imidlertid findes der ikke i fællesskabsretten nogen regel, der svarer hertil. Det er heller ikke klart, på hvilken måde Domstolen nærmere vil sikre gennemførelsen af de i dommen af 6. maj 1982 (*BayWa*, sagerne 146, 192 og 193/81, Sml., s. 1503) stillede krav om ligebehandling af de erhvervsdrivende i de forskellige med-

lemsstater og om en størst mulig ensartethed i anvendelsen af fællesskabsretten i hele Fællesskabet.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har i hvert fald antaget, at i de tilfælde, hvor tilbagesøgning ikke er mulig på grundlag af national ret, som er i overensstemmelse med fællesskabsretten, bærer Fællesskabet det økonomiske underskud, under forbehold af artikel 8, stk. 2, andet led, i forordning (EØF) nr. 729/70.

*Det forenede Kongeriges regering* nøjes med at konstatere, at det ved en national retsregel som den foreliggende må komme an på en nærmere undersøgelse af, om den opfylder de to fællesskabsretlige krav om, at den hverken må indebære forskelsbehandling eller hindre gennemførelsen af fællesskabsrettens mål.

*Kommissionen* har først henvist til, at de under det syvende præjudicielle spørgsmål særskilt behandlede fire underspørgsmål alle vedrører princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssige offentlige ydelser, og at de viser, hvorledes dette princip er kommet til udtryk navnlig i tysk forvaltningsret. At det må være muligt for den nationale ret at tage hensyn til princippet om beskyttelsen af en berettigede forventning, når den tager stilling til myndighedernes tilbagesøgningskrav, følger af, at dette princip gælder i selve fællesskabsretten og også er blevet anerkendt af Domstolen. Dog giver fællesskabsretten ikke medlemsstaterne ubegrænset frihed. Nationale foranstaltninger må ikke lægge sig hindrende i vejen for en effektiv gennemførelse af artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70. Fællesskabsrettens krav om effektive nationale tilbagesøgningsforanstaltninger

er ikke kun motiveret af EUGFL's økonomiske interesser, men hviler også på princippet om ligebehandling af de berørte erhvervsdrivende i hele Fællesskabet. Det betyder, at selv i tilfælde, hvor der i sidste ende ikke sker en belastning af fællesskabsbudgettet, er det nødvendigt at kræve en uretmæssigt ydet støtte tilbage for ikke at forvride konkurrencebetingelserne i Fællesskabet.

Det ville stride mod disse hensyn, dersom en tilbagesøgningspligt ifølge den nationale ret kun var gældende i en ganske kort periode. Hvis passivitet fra de nationale myndigheders side igennem en periode ville være tilstrækkelig til at udelukke tilbagesøgningskravet under henvisning til beskyttelsen af den berettigede forventning, ville det dog, når alt kommer til alt, være overladt til myndighedens frie skøn, om den vil gennemføre kravet. Et-årsfristen i forvaltningslovens § 48 udgør efter Kommissionens opfattelse det absolutte minimum for, hvad der kan forenes med effektivitetskravet i henhold til artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70.

Af samme grunde harmonerer det ikke med fællesskabsretten, når en medlemsstat kun undlader at tilbagesøge en uretmæssig ydet støtte, fordi dens myndigheder vidste eller burde have vidst, at der ikke forelå nogen ret til støtte. Ellers kunne medlemsstaterne definitivt forvride konkurrencebetingelserne ved at handle i strid med fællesskabsretten. I disse sager drejer det sig ikke kun om at afveje borgerens og medlemsstatens interesser over for hinanden, men også om at hævde Fællesskabets særlige interesse i tilbagesøgning. Artikel 8, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 729/70 kan kun forstås således, at tilbagesøgning er påkrævet selv i tilfælde, hvor den nationale administration har udvist forsømmelighed, for

denne bestemmelse fastslår, hvem der skal bære de økonomiske følger, hvis det ikke lykkes at indkræve de udbetalte beløb. Da også det tilfælde er omfattet, hvor den nationale forvaltning er ansvarlig for den fejlagtige ydelse, er tilbagesøgning også i sådanne tilfælde principielt påkrævet. Ellers måtte det frygtes, at det i et væsentligt stigende antal sager ville komme til strid mellem Kommissionen og medlemsstaterne om, hvorvidt en national myndighed på en tilregnelig måde har forsømt at handle tilstrækkeligt hurtigt.

Selv om Kommissionen erkender, at der i forbindelse med fastsættelsen af de nærmere regler om beskyttelsen af den berettigede forventning må tages hensyn til, om berigelsen er afgivet, mener den, at det kunne overvejes, om ikke enhver form for uagtsomhed bør afskære vedkommende støttemodtager fra at henvise hertil. Ud fra at konsekvent gennemført effektivitetssynspunkt ses det ikke, hvorfor de pågældende støttemodtageres forsømmelighed skal resultere i uretmæssige økonomiske ydelser samt forvride konkurrencevilkårene. Det påhviler fællesskabslovgiver at give klare fællesskabsretlige normer i så henseende. I forbindelse med udstedelsen af gennemførelsesbestemmelser vedrørende artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 tilkommer der derfor medlemsstaterne en vis handlefrihed, som ikke må begrænses for stærkt.

I betragtning af at de tilfælde, som kan tænkes omfattet af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, er så forskelligartede, og under hensyn til den nationale lovgivers ovennævnte handlefrihed, kan en generalklausul som den, der findes i den tyske forvaltningslovs § 48, stk. 2, 1. pkt., ikke afvises. Herved må det dog sikres, at der i forbindelse

med afvejningen af den offentlige interesse i tilbagebetaling af ydelsen kan tages tilstrækkeligt hensyn til fællesskabsretlige interesser.

### III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 4. maj 1983 er der afgivet mundtlige indlæg af Deutsche Milchkontor GmbH ved advokat Karsten H. Festge, Hamburg, af E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH og Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG ved advokaterne Fritz Modest og Jürgen Gündisch, Hamburg, af Helmut Becker GmbH & Co. KG, af Plange

Kraftfutterwerke GmbH, Josera-Werk og Hemo Mohr KG ved advokat Volker Schiller, Köln, af Denkavit Futtermittel GmbH ved advokat Dietrich Ehle, Köln, af Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG ved advokat Paul Bornemann, München, af DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH ved advokat Helmut Grzebatzki, Duisburg, af Forbundsrepublikken Tysklands regering, ved advokat Arved Deringer, Köln, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack fra Kommissionens juridiske tjeneste.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. juni 1983.

## Præmisser

- 1 Ved elleve kendelser af 3. juni 1982, indgået til Domstolen den 11. august 1982, har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af forskellige bestemmelser i Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250), i Kommissionens forordning nr. 990/72 af 15. maj 1972 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver bestemt til foderbrug (EFT 1972 II, s. 414) og i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) samt vedrørende fællesskabsrettens principper om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte.
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en række retssager, der verserer for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, mellem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, der er den kompetente myndighed i Forbundsrepu-



blikken Tyskland, for så vidt angår udbetaling af støtte til forarbejdning af skummetmælkspulver, og en række virksomheder, der fremstiller foderblandinger og forhandler mejeriprodukter. Under hovedsagerne har de sagsøgende virksomheder nedlagt påstand om ophævelse af de af Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft truffne afgørelser, hvorefter de nævnte virksomheder skal tilbagebetale beløb, de havde fået udbetalt som støtte til skummetmælkspulver i henhold til artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) samt i henhold til Rådets og Kommissionens førnævnte forordninger, nr. 986/68, henholdsvis nr. 990/72, og Kommissionens forordning nr. 1624/76 af 2. juli 1976 om særlige bestemmelser vedrørende udbetaling af støtte til skummetmælkspulver, der denatureres eller forarbejdes til foderblandinger på en anden medlemsstats område (EFT L 180, s. 9).

- 3 I henhold til de nævnte bestemmelser havde sagsøgerne i hovedsagen oppebåret støtte til skummetmælk med henblik på forarbejdning til blandfoder eller med henblik på eksport til Italien, hvor en sådan forarbejdning skulle finde sted. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft har under hovedsagerne gjort gældende, at det skummetmælkspulver, sagsøgerne oppebar støtte til, ikke opfyldte de i fællesskabsforordningerne fastsatte betingelser, for så vidt som det var fremstillet af varer, der var indkøbt fra virksomheden Milchwerke Auetal-Beyer KG (herefter benævnt »Auetal«).
- 4 I forbindelse med fremstillingen af skummetmælkspulver havde Auetal i årene 1978 og 1979 foruden skummetmælk anvendt betydelige mængder af et produkt, der indeholdt 56 % vallepulver, 31 % natriumkaseinat og 13 % lactose. Det således fremstillede pulver havde samme indhold af protein, kulhydrater, osv. som skummetmælkspulver fremstillet af frisk skummetmælk. Det er under hovedsagen i enkelte tilfælde omtvistet, hvorvidt og i hvilket omfang sagsøgerne i hovedsagen i forbindelse med den omhandlede forarbejdning eller eksport har anvendt almindeligt skummetmælkspulver — modtaget fra Auetal eller fra en anden leverandør — eller pulver, der var fremstillet af Auetal efter den ovennævnte særlige metode, og som firmaet havde markedsført som skummetmælkspulver.

- 5 Den nationale ret har lagt til grund, at hverken virksomhederne i den pågældende branche eller offentlige laboratorier på det tidspunkt, da disse begivenheder fandt sted, ved hjælp af de da sædvanligvis anvendte kemiske analysemetoder var i stand til at fastslå en forskel mellem det skummetmælkspulver, der var fremstillet af frisk skummetmælk, og det pulver, Auetal havde fremstillet ved den omhandlede særlige metode. Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at de ikke kunne opdage, om de i givet fald modtog og anvendte et andet produkt end skummetmælkspulver fremstillet af frisk skummetmælk.
- 6 I maj 1979 opdagede de kompetente tyske myndigheder, at Auetal anvendte denne særlige fremstillingsmetode. Det er under hovedsagen omtvistet mellem parterne, hvorvidt denne opdagelse kunne og burde være sket tidligere, eftersom der allerede på et tidligere tidspunkt var konstateret visse forhold, som indicerede, at der var tale om usædvanlige produktionsmetoder. Som følge af denne opdagelse besluttede Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft at tilbagekalde afgørelserne om ydelse af støtte samt at kræve de beløb tilbagebetalt, som efter Bundesamt's opfattelse var udbetalt uretmæssigt på grundlag af disse afgørelser, idet myndigheden gjorde gældende, at betingelserne for ydelse af støtte — nemlig at der anvendtes det foreskrevne mindstekvantum skummetmælkspulver — ikke var opfyldt, eftersom de sagsøgende virksomheder i hvert fald delvis havde anvendt det af Auetal fremstillede pulver.
- 7 Sagsøgerne i hovedsagen indbragte de af Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft truffene afgørelser for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, idet de gjorde gældende, at de krav ikke i det foreliggende tilfælde var opfyldt, som § 48 i forvaltningsloven af 25. maj 1976 (Bundesgesetzblatt I, s. 1253) opstiller som betingelser for, at der kan ske tilbagekaldelse af en forvaltningsakt gående ud på en pengeydelse samt tilbagesøgning af beløb udbetalt i henhold til en sådan forvaltningsakt.
- 8 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main var af den opfattelse, at disse retstviser gav anledning til en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten. Retten har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
  1. Er et produkt, der består af en forstøvningstørret blanding af skummetmælk og et tørmælksprodukt, omfattet af begrebet »skummetmælks-

pulver«, jfr. artikel 1, litra c), (litra d), i henhold til forordning (EØF) nr. 472/75), i Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250), når dette slutprodukt har samme indhold (æggehvide, kulhydrater etc.) som skummetmælkspulver, der stammer umiddelbart fra den af koen udmalkede mælk?

2. Indebærer artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 990/72 af 15. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 414) en forpligtelse for medlemsstaternes myndigheder til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulveret i fremstillingsvirksomheden?
3. Kan tredjemand, herunder en støttemodtager, støtte ret på artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 990/72 af 15. maj 1972, dvs., kan støttemodtageren påberåbe sig en eventuel forsømmelse, som myndighederne måtte have udvist, med det resultat, at tilbagesøgning er udelukket?
4. Indeholder fællesskabsretten, navnlig artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 (EFT 1970 I, s. 196) materielle bevisbyrderegler om spørgsmålet, hvorvidt der i et konkret tilfælde uretmæssigt er ydet støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 og de af Kommissionen i tilslutning hertil udstedte gennemførelsesforordninger, eller skal sådanne regler søges i den nationale ret? Såfremt fællesskabsretten indeholder bevisbyrderegler, ønskes det oplyst, hvilke regler det drejer sig om.
5. Indeholder artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 en umiddelbar hjemmel for de nationale myndigheder til at tilbagesøge uretmæssigt tildelte støttebeløb, således at de faktiske betingelser for tilbagesøgningskravet er udtømmende reguleret i denne bestemmelse?
6. Såfremt spørgsmål 5 besvares bekræftende: Indebærer bestemmelsen, eventuelt suppleret med uskrevne retsgrundsætninger i fællesskabsretten, en beskyttelse af støttemodtagerens berettigede forventning, i bekræftende fald på hvilke betingelser og i hvilken udstrækning? Kan støttemodtageren efter omstændighederne påberåbe sig, at berigelsen er bortfaldet, og kan det eventuelt hævdes, at der allerede foreligger en afgivelse af berigelsen derved, at støttemodtageren har videregivet støtten gennem sin salgspris? Er tilbagesøgning udelukket, når myndighederne vidste eller groft uagtsomt var uvidende om, at støtten blev ydet uretmæssigt?

7. Såfremt spørgsmål 5 besvares benægtende: Er det foreneligt med fællesskabsretten, hvis den nationale ret afskærer tilbagesøgning af uretmæssigt ydede støttebeløb,
- når den begunstigede har forventet, at støttetildelingen stod ved magt, og hans tillid hertil set i forhold til det offentlige interesse i tilbagebetalingen er beskyttelsesværdig (§ 48, stk. 2, 1.-3. pkt. i den tyske forvaltningslov af 25. 5. 1976 — BGBl. I, s. 1253),
  - når den begunstigede kan påberåbe sig berigelsens bortfald, medmindre han var bekendt med eller groft uagtsomt var uvidende om de omstændigheder, som har ført til støttetildelingens retsstridighed (§ 48, stk. 2, 7. pkt. i forvaltningsloven),
  - når der er udløbet en frist på et år, der løber fra det tidspunkt, hvor myndighederne har fået kendskab til de faktiske forhold, som kan begrunde omgørelsen af en retsstridig støttetildeling, uanset om den pågældende måtte have viden om, at myndighederne havde fået kendskab til forholdet (§ 48, stk. 4, i forvaltningsloven),
  - når myndighederne vidste eller groft uagtsomt var uvidende om, at støtten tildeltes uretmæssigt (§ 48, stk. 2, 6. pkt., i forvaltningsloven, jfr. § 814 i den borgerlige lovbog)?
9. Mens det første af disse spørgsmål drejer sig om betingelserne for ydelse af støtte, vedrører spørgsmålene 2-7 forskellige problemer i forbindelse med nationale myndigheders tilbagesøgning af støtte, når denne er blevet udbetalt, uden at betingelserne herfor var opfyldt. Det bemærkes, at de principper, der finder anvendelse i sagen, og som skal gøre det muligt for den nationale domstol at træffe afgørelse i de for den verserende retssager, vil kunne fremstilles bedre, dersom de forelagte spørgsmål opstilles og behandles i følgende rækkefølge:
- betingelserne for ydelse af støtte (spørgsmål 1);
  - anvendelsesområdet for fællesskabsretten og for national ret i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte (spørgsmål 5 og 6);

- beskyttelsen af den berettigede forventning og af retssikkerheden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte (spørgsmål 7);
- bevisbyrden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte (spørgsmål 4);
- forpligtelsen til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver i producentvirksomheden (spørgsmål 2 og 3).

### Betingelserne for ydelse af støtte

- 10 Verwaltungsgesicht Frankfurt am Main har i sit første spørgsmål udbedt sig en fortolkning af begrebet »skummetmælkspulver«, således som dette anvendes i fællesskabsforordningerne om støtte til skummetmælkspulver, og navnlig i artikel 1 i Rådets forordning nr. 986/68, for derved at kunne afgøre om et pulver, som det af Auetal fremstillede, opfylder betingelserne for ydelse af støtte.
- 11 Sagsøgeren Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG har i sine indlæg for Domstolen anført, at det er den materielle sammensætning og ikke fremstillingsmåden, der er afgørende for begrebet »skummetmælkspulver«, og det så meget mere, som det i Fællesskabets mejerier er en almindelig og anerkendt fremgangsmåde at regenerere mejeriprodukter ud fra de bestanddele, de forud er blevet opdelt i.
- 12 Det bemærkes i så henseende, at artikel 1, litra d), i Rådets forordning nr. 986/68 definerer skummetmælkspulver som »mælk . . . i form af pulver«, og samtidig fastlægger fedt- og vandindholdet. For så vidt angår mælk, defineres dette i samme artikels litra a), som »det af en eller flere køer udmalkede produkt, som ikke har fået nogen tilsætning, og som kun er blevet frataget en del af fedtstofferne«. Det fremgår af disse definitioner, at et produkt, til hvis fremstilling der er anvendt andre stoffer end det af en eller flere køer udmalkede produkt, ikke kan være genstand for støtte i henhold til den ovenfor omtalte interventionsordning, hvorved den kemiske sammensætning af de således fremstillede færdige produkt er uden betydning.
- 13 Denne fortolkning under hensyn til ordlyden understøttes af målet med den omhandlede støtteordning. Inden for rammerne af det interventionssystem, der er indført ved Rådets forordning nr. 804/68, skal støtten bidrage til at

lette afsætningen af mælk til den pris, der er fastsat som led i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Det ville være i strid med dette mål, dersom støtte til skummetmælkspulver også skulle ydes til et produkt fremstillet af råvarer, der enten ikke længere findes på markedet for mælk, eller til hvilke der allerede er ydet en lignende støtte under fremstillingen, således som det er tilfældet i forbindelse med forarbejdningen af skummetmælk til kasein og kaseinat i henhold til artikel 11 i Rådets forordning nr. 804/68.

- 14 Det første spørgsmål må derfor besvares med, at et produkt bestående af en forstøvningstørret blanding af skummetmælk og et pulver sammensat af valle, natriumkaseinat og lactose, ikke er skummetmælkspulver i henhold til fællesskabsforordningerne om støtte til skummetmælkspulver og navnlig ikke i henhold til artikel 1 i Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968, selv om produktet har samme sammensætning som skummetmælkspulver fremstillet af den af koen udmalkede mælk.

Anvendelsesområdet for fællesskabsretten og for national ret i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte

- 15 Som det fremgår af de af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main fremsatte bemærkninger, drejer det femte spørgsmål sig i det væsentlige om, hvorvidt fællesskabsretten og navnlig artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 indeholder en umiddelbar hjemmel for de nationale myndigheder til at tilbagesøge uretmæssigt udbetalt støtte, således at de faktiske betingelser for tilbagesøgningskravet udtømmende er reguleret i denne bestemmelse, eller om en sådan tilbagesøgning skal finde sted i henhold til bestemmelserne i national ret. I bekræftende fald udbeder retten sig oplysning om grænserne for anvendelsen af national ret.
- 16 Ved besvarelsen af dette spørgsmål skal der først henvises til de gældende fællesskabsretlige bestemmelser og almindelige grundsætninger, således som de er udviklet i Domstolens praksis.

- 17 I overensstemmelse med de almindelige principper, som ligger til grund for opbygningen af Fællesskabets institutioner, og som finder anvendelse på forbindelserne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, påhviler det i henhold til traktatens artikel 5 medlemsstaterne at sikre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne på deres områder, især inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. For så vidt som fællesskabsretten, herunder dens almindelige principper, ikke indeholder fælles forskrifter herom, følger de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne de formelle og materielle bestemmelser i deres nationale ret, hvorved det imidlertid forudsættes, som Domstolen allerede fastslog i dommen af 6. juni 1972 (Schlüter, sag 94/71, Sml. 1972, s. 91; org.ref. Recueil s. 307, præmis 11), at denne regel skal være forenelig med kravet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, hvilket er nødvendigt for at undgå forskelsbehandling af de erhvervsdrivende.
- 18 I denne forbindelse bestemmer artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 729/70, at medlemsstaterne »i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser« træffer de fornødne foranstaltninger for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, hvorved EUGFL's virksomhed kunne blive forstyrret, samt for at tilbagesøge de beløb, der er udbetalt på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Det påhviler følgelig de kompetente nationale myndigheder at varetage alle de kontrolopgaver, der er nødvendige for at sikre, at støtten kun tildeles på de i fællesskabsreglerne fastsatte betingelser, og at enhver overtrædelse af fællesskabsbestemmelserne sanktioneres på passende måde. Fællesskabsretten indeholder ikke på sit nuværende udviklingstrin særlige forskrifter om de nationale myndigheders varetagelse af denne funktion.
- 19 I overensstemmelse med disse principper har Domstolen gentagne gange fastslået (domme af 5. 3. 1980, Ferwerda, sag 265/78, Sml., s. 617; af 12. 6. 1980, Lippische Hauptgenossenschaft, sagerne 119 og 126/79, Sml., s. 1863; af 6. 5. 1982, Fromme, sag 54/81, Sml., s. 1449, og af 6. 5. 1982, BayWa, sagerne 146, 192 og 193/81, Sml., s. 1503), at tvister vedrørende tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette i henhold til fællesskabsretten, i mangel af fællesskabsretlige forskrifter skal afgøres af de nationale retter under anvendelse af disses nationale ret, om end under hensyntagen til de i

fællesskabsretten fastsatte grænser, hvilket vil sige, at de bestemmelser, der gælder i henhold til national ret, ikke i praksis må umuliggøre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne, og at anvendelse af den nationale lovgivning ikke må medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for rent nationale tvister af samme art.

- 20 Heraf følger, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 ikke finder anvendelse på forholdet mellem interventionsorganerne og de pågældende erhvervsdrivende, og at bestemmelsen navnlig ikke giver de nationale myndigheder hjemmel for at fremsætte krav om tilbagebetaling over for modtagerne af uretmæssigt udbetalt støtte, idet sådanne krav er omfattet af national ret.
- 21 Denne henvisning til national ret kan ganske vist medføre, at betingelserne for tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte i et vist omfang afviger fra medlemsstat til medlemsstat. Sådanne afvigelser, der i øvrigt er uundgåelige på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, kan imidlertid kun forekomme i mindre omfang som følge af de grænser, Domstolen i sine ovenfor anførte domme har fastsat for anvendelsen af national ret.
- 22 For det første må anvendelsen af national ret ikke begrænse fællesskabsrettens rækkevidde og virkning. Dette vil navnlig være tilfældet, såfremt anvendelsen af national ret i praksis ville umuliggøre tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb. Desuden ville det være uforeneligt med den pligt, som de nationale myndigheder i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 har til at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder, at disse myndigheder kunne udøve et skøn med hensyn til, om det er hensigtsmæssigt at kræve tilbagebetaling af fællesskabsmidler, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder.
- 23 For det andet må anvendelsen af national ret ikke føre til forskelsbehandling sammenholdt med behandlingen af sager angående rent nationale, men i øvrigt lignende tvister. På den ene side skal de nationale myndigheder herved udvise lige så stor omhu som i de lignende tilfælde, der udelukkende drejer sig om håndhævelsen af nationale retsfor skrifter af samme art, og de skal følge en fremgangsmåde, som ikke gør tilbagesøgningen af de omtalte beløb



mere vanskelig end i de nævnte lignende tilfælde. På den anden side må de forpligtelser, der efter national ret pålægges virksomheder, der i strid med forskrifterne har modtaget økonomisk støtte i henhold til fællesskabsretten, ikke være strengere end dem, der pålægges virksomheder, der i strid med forskrifterne har modtaget tilsvarende ydelser i henhold til national ret, dog således, at enhver udøvelse af et skøn med hensyn til, om det er hensigtsmæssigt at kræve tilbagebetaling, som ovenfor omtalt er udelukket. Det forudsættes, at de to grupper modtagere befinder sig i sammenlignelige situationer, og at der således ikke er objektivt grundlag for at behandle dem forskelligt.

- 24 Såfremt det i øvrigt viser sig, at forskellene mellem de nationale retsregler kan medføre hindringer for ligebehandlingen af de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater eller fremkalde fordrejninger eller skade det fælles markeds funktion, tilkommer det de kompetente fællesskabsinstitutioner at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at fjerne disse forskelle.
- 25 Det af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main stillede femte spørgsmål må derfor besvares med, at de nationale myndigheders tilbagesøgning af beløb, der med urette er udbetalt som støtte i henhold til fællesskabsbestemmelserne, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er omfattet af reglerne i national ret, dog med forbehold af de i fællesskabsretten fastlagte grænser for anvendelsen af national ret.
- 26 Eftersom det sjette spørgsmål er blevet forelagt, for så vidt som det måtte blive fastslået, at fællesskabsrettens bestemmelser finder anvendelse i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte, bortfalder spørgsmålet som indholdsløst på grund af svaret på det femte spørgsmål.

Beskyttelsen af den berettigede forventning og af retssikkerheden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte

- 27 Det syvende spørgsmål, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har forelagt, drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt de i fællesskabsretten fastsatte grænser for anvendelsen af national ret i givet fald er til hinder for, at der tages hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerheden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig ydet støtte.

28 Det fremgår af forelæggelseskendelserne, at Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har forelagt dette spørgsmål for at kunne afgøre, hvorvidt der er i overensstemmelse med de ovenfor omtalte principper i fællesskabsretten at bringe den tyske forvaltningslovs § 48 i anvendelse på et tilfælde som det foreliggende. Med henblik på beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerheden bestemmer den omtalte paragraf bl.a.

— at en ulovlig forvaltningsakt, der tilkender en pengeydelse, ikke kan omgøres, dersom adressaten har indrettet sig i tillid til forvaltningsakten, og hensynet til denne indrettelse er beskyttelsesværdig i forhold til det offentliges interesse i omgørelsen;

— at modtageren af en sådan ydelse kan påberåbe sig berigelsens bortfald i overensstemmelse med den borgerlige rets regler herom, medmindre han kendte eller ved grov uagtsomhed var uvidende om de omstændigheder, som gjorde ydelsen uretmæssig;

— at omgørelsen af en ulovlig forvaltningsakt kun kan ske inden for et år efter det tidspunkt, hvor myndighederne fik kendskab til de relevante omstændigheder, medmindre forvaltningsakten er blevet fremkaldt ved svig, trussel eller bestikkelse;

— at tilbagesøgning af den med urette udbetalte ydelse er udelukket, dersom myndighederne vidste eller ved grov uagtsomhed var uvidende om, at de tildelte ydelsen med urette.

29 De i den omhandlede nationale bestemmelse fastlagte kriterier vedrørende spørgsmålet om udelukkelse af tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte kan ifølge Kommissionen i hvert fald for nogles vedkommende komme i strid med princippet om, at anvendelsen af national ret ikke må begrænse fællesskabsrettens rækkevidde og virkning. Dette ville ifølge Kommissionen navnlig være tilfældet, dersom tilbagesøgningen af den uretmæssige ydelse alene var mulig inden for en meget kort frist, eller dersom forsæt eller uagtsomhed hos den nationale myndighed i sig selv ville være tilstrækkelig til at udelukke tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte.

- 30 Det bemærkes først, at principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerheden udgør en del af Fællesskabets retsorden. Det kan derfor ikke anses som stridende mod denne retsorden, at nationale retsregler beskytter den berettigede forventning og retssikkerheden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssigt ydet fællesskabsstøtte. Det fremgår endvidere af en gennemgang af medlemsstaternes nationale forskrifter vedrørende omgørelse af forvaltningsakter og tilbagesøgning af pengeydelse, der uretmæssigt er udbetalt af de offentlige myndigheder, at ønsket om på den ene eller anden måde at sikre en ligevægt mellem dels princippet om forvaltningens lovlighed, dels princippet om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning er fælles for medlemsstaternes retsordener.
- 31 Eftersom de nationale myndigheder anvender de samme retsregler og følger samme fremgangsmåder i forbindelse med tilbagesøgning af fællesskabsstøtte, som når de behandler tilsvarende sager vedrørende rent nationale pengeydelse, kan det i princippet ikke antages, at disse retsregler og fremgangsmåder er i modstrid med de forpligtelser, der påhviler de nationale myndigheder til i medfør af artikel 8 i forordning nr. 729/70 at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette, og at de derfor begrænser fællesskabsrettens virkninger. Dette gælder navnlig, for så vidt angår de grunde til at udelukke tilbagesøgning, der vedrører myndighedernes egen adfærd, og som de derfor kan undgå.
- 32 Det skal imidlertid tilføjes, at det princip, hvorefter anvendelsen af den nationale lovgivning skal ske uden forskelsbehandling i forhold til rent nationale sager af samme art, indebærer, at der fuldt ud skal tages hensyn til Fællesskabets interesser i forbindelse med anvendelsen af en bestemmelse, der — som § 48, stk. 2, første punktum, i forvaltningsloven — fastslår, at omgørelsen af en ulovlig forvaltningsakt afhænger af en afvejning af de forskellige berørte interesser, nemlig på den ene side det offentlige interesse i at omgøre forvaltningsakten og på den anden side beskyttelsen af adressatens berettigede forventning.
- 33 Det syvende spørgsmål må derfor besvares med, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at der i vedkommende nationale lovgivning som kriterier for at udelukke tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte tages hensyn til beskyt-

telsen af den berettigede forventning, bortfald af den ugrundede berigelse, den omstændighed, at et vist tidsrum er forløbet, eller at myndigheden vidste eller på grund af grov uagtsomhed var uvidende om, at den tildelte støtten med urette. Dog forudsættes det herved, at de fastsatte betingelser er de samme som i forbindelse med tilbagesøgning af rent nationale pengeydelse, og at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesser.

Bevisbyrden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte

- 34 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har i sit fjerde spørgsmål udbedt sig oplysning om reglerne om bevisbyrden i sager vedrørende tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte.
- 35 I så henseende bemærkes, at spørgsmålet om bevisbyrden, som også anført af Kommissionen i dennes indlæg, i sager af den foreliggende art kun opstår i begrænset omfang. De nationale myndigheder skal først ex officio udtømme alle bevismuligheder med hensyn til, om de i fællesskabsbestemmelserne forudsatte faktiske omstændigheder foreligger i den enkelte sag. Kun i de tilfælde, hvor det er umuligt at fastslå, hvorvidt disse omstændigheder foreligger, kan der opstå spørgsmål om, hvem der bærer risikoen for denne umulighed, og om de nationale myndigheder desuagtet kan retsforfølge den pågældende virksomhed.
- 36 Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke retsregler der herved finder anvendelse, bemærkes, at den i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 indeholdte henvisning til national ret i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte ikke sonderer mellem de materielle betingelser for en sådan tilbagesøgning og de processuelle og formelle regler for gennemførelsen af tilbagesøgningen. National ret finder derfor anvendelse på begge disse regelsæt, herunder også på bevisbyrde reglerne, med forbehold af de ovenfor omtalte begrænsninger, der i så henseende kan følge af fællesskabsretten. De i forelæggelseskendelserne givne oplysninger vedrørende indholdet af de relevante bestemmelser i national ret gør det ikke muligt for Domstolen at udvikle yderligere kriterier til brug ved fortolkningen af fællesskabsretten i denne sammenhæng.

- 37 Sagsøgerne Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampfmeier, Schwarzwaldmilch GmbH og Inntaler Milchfutter GmbH & Co. KG har imidlertid ydermere gjort gældende, at fællesskabsretten finder anvendelse på det skummetmælkspulver, der blev eksporteret til Italien i henhold til Kommissionens forordning nr. 1624/76, for så vidt angår beviset for, at det eksporterede produkt var i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. Ifølge sagsøgerne må beviset anses for ført derved, at de italienske importører for de italienske myndigheder har fremlagt de beviser, der er nødvendige for at opnå frigivelse af den i vedkommende forordning foreskrevne sikkerhedsstillelse.
- 38 Det bemærkes herved, at det, som importøren i henhold til forordning nr. 1624/76 skal bevise over for myndighederne i indførselsmedlemsstaten, er, at han har denatureret eller forarbejdet skummetmælkspulveret for derved at opnå, at myndighederne i denne medlemsstat frigiver sikkerheden. Det pågældende bevis vedrører ikke spørgsmålet om, hvorvidt det skummetmælkspulver, der er blevet eksporteret med henblik på denaturering eller forarbejdning, opfylder betingelserne i forordning nr. 986/68 for at kunne oppebære støtte i udførselsmedlemsstaten.
- 39 Det fjerde spørgsmål fra Verwaltungsgericht Frankfurt am Main må derfor besvares med, at spørgsmålet om bevisbyrden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte afgøres efter national ret, med forbehold af de grænser, som i så henseende følger af fællesskabsretten.

Forpligtelsen til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver i producentvirksomheden

- 40 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har endelig i andet og tredje spørgsmål forespurgt, hvorvidt de nationale myndigheder er pligtige at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver i producentvirksomheden, og om en tilsidesættelse af en sådan forpligtelse i givet fald kan have til følge, at tilbagesøgning af de uretmæssigt udbetalte støttebeløb er udelukket.
- 41 Forbundsrepublikken Tysklands og Det forenede Kongeriges regeringer har afvist, at der findes en sådan forpligtelse, idet de har gjort gældende, at Kommissionens forordning nr. 990/72 — hvis artikel 10 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har henvist til i sine spørgsmål — udelukkende omhandler denatureringen af skummetmælkspulver og dets forarbejdning til blandfoder, men ikke fremstilling heraf.

- 42 Det bemærkes i denne forbindelse, at når en række bestemmelser pålægger de nationale myndigheder en forpligtelse til at gennemføre visse kontrolforanstaltninger for at sikre overholdelsen af de relevante fællesskabsbestemmelser, jfr. artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 990/70 og artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70, er dette blot en udtrykkelig bekræftelse af en forpligtelse, der allerede påhviler medlemsstaterne i medfør af det samarbejdsprincip, der opstilles i traktatens artikel 5.
- 43 Medlemsstaterne skal følgelig gennem passende kontrolforanstaltninger efterprøve, hvorvidt skummetmælkspulveret opfylder de relevante fællesskabsbestemmelser for derved at sikre, at der ikke udbetales fællesskabsstøtte til produkter, der ikke er støtteberettigede. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, hvilke kontrolforanstaltninger der er nødvendige med henblik herpå, navnlig under hensyn til sagens faktiske omstændigheder og de tekniske fremgangsmåder, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt.
- 44 Med hensyn til spørgsmålet om hvilke følger en tilsidesættelse af denne kontrolforpligtelse har, for så vidt angår tilbagesøgningen af uretmæssig udbetalt støtte, og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt støttemodtagerne under henvisning hertil kan afvise et krav om tilbagebetaling, bemærkes, at det følger af det foran anførte vedrørende anvendelsesområdet for fællesskabsretten og for national ret i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte samt af det anførte vedrørende beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerheden, at disse konsekvenser på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin afhænger af national ret og ikke af fællesskabsretten. Det tilkommer derfor også de nationale retter at tage stilling hertil på grundlag af de relevante nationale retsregler.
- 45 Det andet og tredje spørgsmål må derfor besvares med, at de nationale myndigheder skal kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver ved kontrolbesøg i producentvirksomheden, dersom en sådan kontrol er nødvendig for at sikre overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne, og det tilkommer den nationale ret at tage stilling til konsekvenserne af en eventuel overtrædelse af denne forpligtelse på grundlag af de relevante nationale retsregler.

#### Sagens omkostninger

- 46 De udgifter, der er afholdt af regeringerne for Forbundsrepublikken Tyskland og Det forenede Kongerige samt af Kommissionen for De europæiske

Fællesskaber, 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 (femte afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelser af 3. juni 1982, for ret:

1. Et produkt bestående af en forstøvningstørret blanding af skummetmælk og et pulver sammensat af valle, natriumkaseinat og lactose er ikke skummetmælkspulver i henhold til fællesskabsforordningerne om støtte til skummetmælkspulver og navnlig ikke i henhold til artikel 1 i Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968, selv om produktet har samme sammensætning som skummetmælkspulver fremstillet af den af koen udmalkede mælk.
2. Nationale myndigheders tilbagesøgning af beløb, der med urette er udbetalt som støtte i henhold til fællesskabsbestemmelserne, er på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin omfattet af reglerne i den nationale ret, dog med forbehold af de i fællesskabsretten fastlagte grænser for anvendelsen af national ret.
3. Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at der i vedkommende nationale lovgivning som kriterier for at udelukke tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte tages hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning, bortfald af den ugrundede berigelse, den omstændighed, at et vist tidsrum er forløbet, eller at myndigheden vidste eller på grund af grov uagtsomhed var uvidende om, at den tildelte støtten med urette. Dog forudsættes det herved, at de fastsatte betingelser er de samme som i forbindelse med tilbagesøgning af rent nationale pengeydelse, og at der fuldt ud tages hensyn til Fællesskabets interesser.
4. Spørgsmålet om bevisbyrden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssig udbetalt støtte afgøres efter national ret, med forbehold af de grænser, som i så henseende følger af fællesskabsretten.

5. De nationale myndigheder skal kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver ved kontrolbesøg i producentvirksomheden, dersom en sådan kontrol er nødvendig for at sikre overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til konsekvenserne af en eventuel overtrædelse af denne forpligtelse på grundlag af de relevante nationale retsregler.

	Everling	Mackenzie Stuart	
Due		Galmot	Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. september 1983.

Justitssekretæren efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

U. Everling

Formand for femte afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
P. VERLOREN VAN THEMAAT  
FREMSAT DEN 8. JUNI 1983<sup>1</sup>

*Høje Domstol.*

1. Indledning

*1.1. Sammenfatning af hidtidig retspraksis*

I sagerne 205-215/82 stilles Domstolen atter over for en række retsspørgsmål vedrørende den forpligtelse, som artikel

8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 (EFT 1970 I, s. 196) pålægger medlemsstaterne til, som led i finansieringen af den fælles landbrugspolitik, bl.a. »at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser«. I mit forslag til afgørelse i Fromme-sagen (sag 54/81, Sml. 1982, s. 1461) gennemgik jeg de domme, som

<sup>1</sup> — Oversat fra nederlandsk.