

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
av den 21 september 1983*

I de förenade målen 205-215/82

har Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

**Deutsche Milchkontor GmbH (205/82),
E. Kampffmeyer (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)**

och

Föbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft.

Begäran avser tolkningen av olika bestämmelser i gemenskapsrätten när det gäller krav på återbetalning av stöd som felaktigt utbetalats för skummjölkspulver för foderbruk.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden U. Everling och domarna Mackenzie Stuart, O. Due, Y. Galmot och C. Kakouris,

* Rättegångspråk: tyska.

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom elva beslut av den 3 juni 1982, som inkom till domstolen den 11 augusti 1982, har Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt ett antal frågor om tolkningen av vissa bestämmelser i rådets förordning nr 986/68 av den 15 juli 1968 om fastställande av allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för skummjolk och skummjolkspulver till foderbruk (EGT nr L 169, s. 4, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 02), kommissionens förordning nr 990/72 av den 15 maj 1972 om närmare bestämmelser om beviljande av stöd för skummjolk som bearbetats till foderblandningar och skummjolkspulver till foderbruk (EGT nr L 115, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och rådets förordning nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT nr L 94, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 03) samt om gemenskapsrättens principer vad gäller återkrav av felaktigt utbetalat stöd.

- 2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för de mål som pågår vid Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main mellan Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, vilken är den behöriga myndigheten i Förbundsrepubliken Tyskland när det gäller utbetalning av stöd för bearbetning av skummjolkspulver, och ett antal företag som tillverkar foderblandningar eller handlar med mjölkprodukter. Sökandena i målen vid Verwaltungsgericht har yrkat upphävande av Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschafts beslut att återkräva stöd för skummjolkspulver som uppburits av sökandena i enlighet med artikel 10.1 i rådets förordning nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 148, s. 13; fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 02), rådets och kommissionens förordningar nr 986/68 respektive 990/72 samt kommissionens förordning nr 1624/76 av den 2 juli 1976 om särskilda bestämmelser om utbetalningen av stöd för skummjolkspulver som denatureras eller bearbetas till foderblandningar inom en annan medlemsstats territo-

rium (EGT nr L 180, s. 9, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 07).

- 3 Sökandena i målen vid den nationella domstolen har erhållit detta stöd i enlighet med ovan angivna bestämmelser, antingen för att bearbeta skummjörkspulver till foderblandningar eller för att exportera pulvret till Italien för sådan bearbetning. I målen vid den nationella domstolen har Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft gjort gällande att det skummjörkspulver som stödet avser inte uppfyllde de villkor som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna i de fall pulvret framställdes av företaget Milchwerke Auetal-Beyer KB (nedan kallat "Auetal").
- 4 Auetal använde under 1978 och 1979 i sin produktion av skummjörkspulver utöver skummjörk stora kvantiteter av en produkt som bestod av 56 % vasslepulver, 31 % natriumkasein och 13 % laktos. Det på detta sätt framställda pulvret hade samma sammansättning i fråga om proteinhalt och kolhydrathalt etc. som skummjörkspulver framställt av färsk skummjörk. Målen vid den nationella domstolen gäller i varje enskilt fall om och i vilken utsträckning sökandena erhållit och vid bearbetningen eller exporten använt vanligt skummjörkspulver från Auetal eller någon annan leverantör, eller om det rört sig om pulver som framställdes av Auetal enligt den ovan beskrivna metoden och som företaget släppt ut på marknaden som skummjörkspulver.
- 5 Den nationella domstolen har konstaterat att varken företagen inom den berörda sektorn eller de offentliga laboratorierna, med hjälp av de kemiska analysmetoder som normalt tillämpades vid tidpunkten i fråga, kunde upptäcka någon skillnad mellan det skummjörkspulver som framställdes av färsk skummjörk och det pulver som framställdes av Auetal enligt den särskilda metoden. Sökandena i målen vid den nationella domstolen har därför gjort gällande att de inte kunde upptäcka om de erhöU eller använde en annan produkt än skummjörkspulver från färsk skummjörk.
- 6 De behöriga tyska myndigheterna upptäckte i maj 1979 att Auetal använde denna särskilda tillverkningsmetod. Parterna var i målet vid den nationella domstolen oense om huruvida denna upptäckt kunde och borde ha gjorts tidigare, eftersom det redan tidigare hade konstaterats vissa förhållanden som tydde på ovanliga tillverkningsmetoder. Efter denna upptäckt beslutade Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft att återkalla beslutet om stöd och återkräva de belopp som enligt dess mening utbetalats felaktigt till följd av dessa beslut. Detta beslut grundades på att förutsättningarna för beviljan-

det av stöd, nämligen användningen av skummjörkspulver i minst den föreskrivna kvantiteten, inte var uppfyllda, eftersom sökandena åtminstone delvis hade använt det av Auetal tillverkade pulvret.

- 7 Vid Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main väckte sökandena talan mot dessa beslut av Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft och gjorde därvid gällande att de villkor som anges i § 48 i Verwaltungsverfahrensgesetz (lag om förvaltningsförfarande) av den 25 maj 1976 (Bundesgesetzblatt I, s. 1253) för återkallelse av ett förvaltningsbeslut om beviljande av en ekonomisk fördel och återkrav av belopp som utbetalats på grund av ett sådant beslut inte är uppfyllda i det aktuella fallet.
- 8 Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main fann att dessa tvister väcker en rad frågor om tolkningen av gemenskapsrätten. Den har därför hänskjutit följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:
1. Motsvarar en produkt bestående av en blandning av spraytorkad skummjörk och en torr mjörksprodukt definitionen av skummjörkspulver i artikel 1 c i rådets förordning nr 986/68 av den 15 juli 1968, om slutprodukten har samma sammansättning (proteiner, kolhydrater etc.) som skummjörkspulver direkt framställt av mjörkavkastningen från kor?
 2. Innebär artikel 10 i kommissionens förordning nr 990/72 av den 15 maj 1972 att myndigheterna i medlemsstaterna är skyldiga att kontrollera framställningen av skummjörkspulver på platsen hos tillverkarna?
 3. Har artikel 10 i kommissionens förordning nr 990/72 av den 15 maj 1972 någon verkan till förmån för stödmottagarna; kan med andra ord dessa åberopa försumlighet från de behöriga myndigheternas sida med det resultatet att återkrav är uteslutet?
 4. Innehåller gemenskapsrätten, särskilt artikel 8.1 i rådets förordning nr 729/70 av den 21 april 1970 regler för fastställande av bevisbördan vad gäller frågan om huruvida stöd till skummjörk och skummjörkspulver för foderbruk enligt bestämmelserna i rådets förordning nr 986/68 och kommissionens tillämpningsförfordningar till denna i ett visst fall har beviljats felaktigt, eller är den frågan underställd nationell rätt? Om gemenskapsrätten innehåller regler om bevisbördan, vilka är i så fall dessa regler?

5. Ges i artikel 8.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 ett direkt bemyndigande för de nationella myndigheterna att återkräva felaktigt utbetalat stöd, på så sätt att de faktiska förutsättningarna för rätt till återkrav är uttömmande reglerade i denna bestämmelse?

6. Om den femte frågan besvaras jakande:

Skyddas stödmottagarens berättigade förväntan genom denna bestämmelse, eventuellt kompletterad med oskrivna rättsliga principer inom gemenskapsrätten, och om så är fallet på vilka villkor och i vilken utsträckning? Kan stödmottagaren särskilt åberopa utebliven vinst och föreligger i så fall ett sådant bortfall redan i och med att stödmottagaren låtit stödet gå vidare genom sitt försäljningspris? Är återkrav av stödet uteslutet om myndigheterna kände till, eller på grund av grov försumlighet saknade kännedom om, att stödet beviljades felaktigt?

7. Om den femte frågan besvaras nekande:

Är det förenligt med gemenskapsrätten att nationell rätt utesluter återkrav av felaktigt beviljat stöd, för det fall

- stödmottagaren förväntat sig att beslutet om beviljande av stöd skulle stå fast och hans förväntan är värd att skydda, vägd mot det allmänna intresset av att beslutet återkallas (§ 48.2 första – tredje meningen i Verwaltungsverfahrgesetz av den 25 maj 1976),
- stödmottagaren kan åberopa bortfall av förtjänst, såvida han inte kände till, eller på grund av grov försumlighet saknade kännedom om, de omständigheter som ledde till det felaktiga beslutet om beviljande av stöd (§ 48.2 sjunde meningen i Verwaltungsverfahrgesetz),
- det har gått ett år från det att myndigheterna fick kännedom om de omständigheter som motiverar en återkallelse av beslutet om beviljande av stöd, oberoende av om stödmottagaren visste att den behöriga myndigheten fått kännedom om dessa omständigheter eller ej (§ 48.4 i Verwaltungsverfahrgesetz),

- myndigheterna kände till, eller på grund av grov försumlighet saknade kännedom om, att stödet beviljades felaktigt (§ 48.2 sjätte meningen i Verwaltungsverfahrgesetz och 814 § i Bürgerliches Gesetzbuch).

9 Den första av dessa frågor rör villkoren för beviljande av stöd, medan fråga 2-7 behandlar olika aspekter av de nationella myndigheternas krav på återbetalning av stödet, när detta betalats ut utan att villkoren för beviljande varit uppfyllda. För att lättare kunna formulera de rättsliga principer som skall göra det möjligt för den nationella domstolen att avgöra de mål som anhängiggjorts vid den, bör de ställda frågorna omgrupperas och tas upp i följande ordning:

- Villkoren för beviljande av stöd (fråga 1).
- Tillämpningen av gemenskapsrätten respektive nationell rätt vad gäller återkrav av felaktigt utbetalat stöd (frågorna 5 och 6).
- Skyddet av berättigade förväntningar och av rättssäkerheten vid återkrav av felaktigt utbetalat stöd (fråga 7).
- Bevisbördan vid återkrav av felaktigt utbetalat stöd (fråga 4).
- Skyldigheten att kontrollera framställningen av skummjölkspulver på platsen hos tillverkarna (frågorna 2 och 3).

Villkoren för beviljande av stöd

10 Med sin första fråga vill Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main veta hur begreppet "skummjölkspulver" i gemenskapsbestämmelserna om stöd för skummjölkspulver, särskilt artikel 1 i rådets förordning nr 986/68, skall tolkas, för att den skall kunna bedöma om ett pulver som det som framställts av Auetal uppfyller villkoren för stöd eller ej.

11 Sökanden Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG har i sina yttranden till domstolen anfört att det är den innehållsmässiga sammansättningen och inte framställningsmetoden som avgör om en produkt skall definieras som "skummjölkspulver", särskilt som det är en vanlig och godkänd praxis i

gemenskapens mejerier att rekonstruera mjölkprodukter genom att kombinera olika beståndsdelar som separerats ur dessa produkter.

- 12 Det skall här påpekas att artikel 1 d i rådets förordning nr 986/68 definierar skummjörkspulver som "mjörk i pulverform", och även anger en bestämd fett- och vattenhalt. Mjörk definieras i artikel 1 a som "mjörkavkastningen från en eller flera kor utan några tillsatser och som på sin höjd är delvis skummad". Det framgår av dessa definitioner att en produkt för vars framställning andra beståndsdelar än mjörkavkastningen från en eller flera kor använts inte kan komma i fråga för stöd inom ramen för det interventionssystem som nämns ovan, oavsett den kemiska sammansättningen av den på så sätt framställda slutprodukten.
- 13 Denna bokstavliga tolkning befästs av syftet med ifrågavarande stödsystem, som inom ramen för det interventionssystem som upprättats genom rådets förordning nr 804/68 skall möjliggöra avsättningen av mjörk till det pris som fastställts inom den gemensamma organisationen av marknaderna för mjörk och mjörkprodukter. Detta syfte skulle motverkas om stöd till skummjörkspulver beviljades för en produkt som framställts av ämnen som inte längre finns på marknaden för mjörk eller som redan vid framställningen varit föremål för ett liknande stöd, vilket är fallet vid förädlingen av skummjörk till kasein eller kaseinat i enlighet med artikel 11 i rådets förordning nr 804/68.
- 14 Svaret på den första frågan blir alltså följande. En produkt som består av en blandning av sprayorkad skummjörk och ett pulver som är sammansatt av vasslepulver, natriumkaseinat och laktos är inte skummjörkspulver enligt gemenskapsbestämmelserna om stöd för skummjörkspulver, särskilt artikel 1 i rådets förordning nr 986/68 av den 15 juli 1968, även om produkten har samma sammansättning som skummjörkspulver framställt av mjörkavkastningen från kor.

Tillämpningen av gemenskapsrätten respektive nationell rätt vad gäller återkrav

- 15 Som framgår av kommentärerna från Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main går den femte frågan i huvudsak ut på om gemenskapsrätten, särskilt artikel 8.1 i rådets förordning nr 729/70 av den 21 april 1970, direkt bebyndigar de nationella myndigheterna att återkräva felaktigt utbetalat stöd, på så sätt att de faktiska förutsättningarna för rätt till återkrav är uttömmande

reglerade i denna bestämmelse, eller om ett sådant återkrav skall ske enligt de bestämmelser och förfaranden som föreskrivs i den nationella lagstiftningen och, om så är fallet, vilka begränsningar en sådan tillämpning av den nationella rätten är underkastad.

- 16 För att kunna besvara denna fråga är det först nödvändigt att påminna om de gemenskapsrättsliga regler och allmänna principer som utvecklats genom domstolens rättspraxis.
- 17 I överensstämmelse med de allmänna principer som ligger till grund för gemenskapens institutionella system och som styr relationerna mellan gemenskapen och medlemsstaterna ankommer det enligt artikel 5 i fördraget på medlemsstaterna att inom sina territorier svara för att gemenskapsbestämmelserna genomförs, särskilt inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. I den mån gemenskapsrätten, inbegripet dess allmänna principer, inte innehåller gemensamma föreskrifter skall de nationella myndigheterna vid genomförandet av dessa bestämmelser tillämpa de formella och materiella reglerna i sin nationella rätt; en sådan regel måste i enlighet med domstolens uttalande i dom av den 6 juni 1972 i målet 94/71 Schlüter (Rec. 1972, s. 307) vara förenlig med kravet på enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten för att undvika olika behandling av näringsidkare.
- 18 Det är i detta sammanhang som artikel 8.1 i rådets förordning nr 729/70 föreskriver att medlemsstaterna i enlighet med "nationella bestämmelser i lagar och andra författningar" skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra och beivra oegentligheter som försvårar EUGFJ:s verksamhet och för att indriva belopp som gått förlorade till följd av oegentligheter eller försumlighet. Det ankommer därför på de behöriga nationella myndigheterna att utöva alla de kontrollfunktioner som krävs för att säkerställa att stödet endast beviljas på de villkor som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna och att varje överträdelse av gemenskapsrättens regler beivras på lämpligt sätt. På nuvarande utvecklingsstadium innehåller gemenskapsrätten inga särskilda bestämmelser om hur de behöriga nationella myndigheterna skall utöva denna funktion.
- 19 Domstolen har i enlighet med dessa principer upprepade gånger (dom av den 5 mars 1980 i målet 265/78 Ferwerda, [Rec. 1980, s. 617], dom av den 12 juni 1980 i målet 119 och 126/79 Lippische Hauptgenossenschaft, [Rec. 1980, s. 1863], dom av den 6 maj 1982 i målet 54/81 Fromme, [Rec. 1982, s. 1449] och dom av den 6 maj 1982 i målet 146, 192 och 193/81 BayWa, [Rec. 1982, s. 1503]) slagit fast att rättstvister om indrivning av belopp som

utbetalats felaktigt enligt gemenskapsrätten, i avsaknad av gemenskapsbestämmelser skall avgöras av de nationella domstolarna med tillämpning av nationell rätt men inom de gränser som sätts av gemenskapsrätten, vilket innebär att de nationella bestämmelserna inte i praktiken får göra det omöjligt att genomföra gemenskapens bestämmelser, och att den nationella lagstiftningen inte får tillämpas på ett i förhållande till liknande, rent nationella tvister diskriminerande sätt.

- 20 Härav följer att artikel 8.1 i förordning nr 729/70 inte reglerar förhållandet mellan interventionsorganen och de berörda näringsidkarna och framför allt inte utgör någon rättslig grund för de nationella myndigheterna att återkräva felaktigt utbetalade belopp från stödmottagarna; sådana åtgärder regleras av nationell rätt.
- 21 En sådan hänvisning till nationell rätt kan visserligen leda till att villkoren för återkrav av felaktigt utbetalat stöd skiljer sig något från en medlemsstat till en annan. Betydelsen av sådana skillnader, som för övrigt är oundvikliga på gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsstadium, minskas dock genom de begränsningar som domstolen i sina ovannämnda domar angett för tillämpningen av nationell rätt.
- 22 För det första får tillämpningen av nationell rätt inte påverka gemenskapsrättens räckvidd och effektivitet. Så skulle särskilt vara fallet om tillämpningen i praktiken gjorde det omöjligt att indriva felaktigt utbetalade belopp. Dessutom skulle det vara oförenligt med de nationella myndigheternas skyldighet att i enlighet med artikel 8.1 i förordning nr 729/70 indriva felaktigt utbetalade belopp om det överläts åt dessa myndigheters skönmässiga bedömning att avgöra lämpligheten i att kräva återbetalning av felaktigt beviljade gemenskapsmedel.
- 23 För det andra får tillämpningen av nationell rätt inte ske på ett sätt som avviker från de förfaranden som används vid liknande men rent nationella tvister. De nationella myndigheterna skall i dessa fall gå tillväga med samma noggrannhet som i jämförbara fall vilka endast regleras av nationell rätt och därvid tillämpa förfaranden som inte gör indrivningen av beloppen svårare än i de nämnda jämförbara fallen. Å andra sidan så får inte, trots att varje form av skönmässig bedömning av om det är lämpligt eller inte att kräva återbetalning är utesluten enligt ovan, de skyldigheter som den nationella lagstiftningen ålägger företag som felaktigt beviljats ekonomiska förmåner på grund av gemenskapsrätten vara mer långtgående än de skyldigheter som åläggs företag som felaktigt erhållit liknande förmåner på grund av nationell rätt,

förutsatt att båda grupperna av förmånstagare befinner sig i en jämförbar situation, så att olika behandling inte kan motiveras av sakskäl.

- 24 Om det skulle visa sig att skillnaderna mellan nationella lagstiftningar kan leda till att näringsidkarna behandlas olika i de olika medlemsstaterna eller orsaka snedvridningar eller skada den gemensamma marknadens funktion, ankommer det på gemenskapens behöriga institutioner att anta de bestämmelser som krävs för att avlägsna dessa skillnader.
- 25 Svaret på den femte frågan från Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main blir därför följande. På gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsstadium skall belopp som felaktigt utbetalats i stöd enligt gemenskapsbestämmelserna återkrävas av de nationella myndigheterna i enlighet med den nationella lagstiftningens regler och förfaranden, med förbehåll för de begränsningar av tillämpningen som följer av gemenskapsrätten.
- 26 Eftersom den sjätte frågan rör det fall ett återkrav av felaktigt utbetalat stöd skulle omfattas av bestämmelserna i gemenskapsrätten är den mot bakgrund av svaret på den femte frågan överflödig.

Skyddet av berättigade förväntningar och av rättssäkerheten vid återkrav av felaktigt utbetalat stöd

- 27 Den sjunde frågan från Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main går i huvudsak ut på om gemenskapsrättens begränsningar av tillämpningen av den nationella rätten utesluter att hänsyn tas till skyddet av berättigade förväntningar och av rättssäkerheten i samband med återkrav av felaktigt utbetalat stöd.
- 28 Det framgår av besluten om hänskjutande att Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main har ställt denna fråga för att kunna bedöma om tillämpningen av § 48 i Verwaltungsverfahrensgesetz i detta fall är förenlig med de ovan angivna principerna i gemenskapsrätten. I denna paragraf föreskrivs i syfte att skydda berättigade förväntningar och rättssäkerheten bl. a. att
- ett rättsstridigt förvaltningsbeslut om beviljande av en ekonomisk förmån inte får återkallas om stödmottagaren har förväntat sig att beslutet skall stå fast och hans förväntan är värd att skydda, vägd mot det allmänna intresset av att beslutet återkallas,

- stödmottagaren kan åberopa utebliven vinst i enlighet med tillämpliga civilrättsliga bestämmelser såvida han inte kände till, eller på grund av grov försumlighet saknade kännedom om, de omständigheter som ledde till att förmånen beviljades felaktigt,
- ett rättsstridigt förvaltningsbeslut endast får återkallas inom ett år från den tidpunkt då myndigheten fått kännedom om omständigheterna i ärendet, såvida inte beslutet utverkats genom bedrägeri, olaga tvång eller bestickning,
- felaktigt utbetalat stöd inte kan återkrävas, om myndigheten kände till, eller på grund av grov försumlighet saknade kännedom om, att stödet beviljades felaktigt.

29 Enligt kommissionens uppfattning kan åtminstone några av de kriterier i de nationella bestämmelserna som utesluter återkrav av felaktigt utbetalat stöd stå i strid med principen att tillämpningen av nationell rätt inte får påverka gemenskapsrättens räckvidd och effektivitet. Detta skulle framförallt vara fallet, om tidsfristen för återkrav av felaktigt utbetalat stöd var alltför knappt tilltagen, eller om en nationell myndighets blotta kännedom eller försumlighet var tillräckligt för att utesluta återkrav.

30 Här skall först påpekas, att principerna om skydd av berättigade förväntningar och av rättssäkerheten ingår i gemenskapens rättsordning. Därför kan det inte betraktas som oförenligt med denna rättsordning om den nationella rätten skyddar berättigade förväntningar och rättssäkerheten när det gäller återkrav av felaktigt utbetalat gemenskapsstöd. En genomgång av medlemsstaternas nationella rättsregler i fråga om upphävande av förvaltningsbeslut och återkrav av stöd som felaktigt utbetalats av den offentliga förvaltningen har för övrigt visat att dessa regler har gemensamt en strävan efter balans i en eller annan form mellan å ena sidan principen om lagenlighet och å andra sidan principen om rättssäkerhet och skydd av berättigade förväntningar.

31 Om de nationella myndigheterna vid återkrav av gemenskapsstöd tillämpar samma regler och förfaranden som de gör i jämförbara fall där det gäller finansiella bidrag av rent nationellt slag, finns det i princip ingen anledning att utgå från att dessa regler och förfaranden står i motsättning till de nationella myndigheternas skyldighet att enligt artikel 8 i förordning nr 729/70 indriva felaktigt beviljat stöd och att de därmed begränsar gemenskapsrättens effektivitet. Detta gäller framför allt i fråga om sådana skäl för att utesluta

återkrav som hänger samman med myndigheternas eget handlande och som de därför kan undvika.

- 32 Det skall dock tilläggas att principen att nationella rättsregler skall tillämpas utan åtskillnad jämfört med likartade rent nationella förfaranden kräver att gemenskapens intresse fullt ut beaktas vid tillämpningen av en bestämmelse som § 48.2 första meningen i *Verwaltungsverfahrensgesetz*, vari föreskrivs att det vid upphävandet av ett felaktigt förvaltningsbeslut skall ske en avvägning mellan de olika intressen som berörs, dvs. å ena sidan det allmänna intresset av att beslutet återkallas och å andra sidan skyddet av mottagarens berättigade förväntningar.
- 33 Svaret på den sjunde frågan blir därför följande. Gemensapsrätten hindrar inte att den berörda nationella lagstiftningen, då den utesluter återkrav av felaktigt utbetalat stöd, tar hänsyn till sådana kriterier som skyddet av berättigade förväntningar, utebliven obehörig vinst, det faktum att en viss tidsfrist löpt ut eller att myndigheten kände till, eller på grund av grov försumlighet saknade kännedom om, att stödet i fråga beviljades felaktigt; dock skall samma förutsättningar därvid gälla som vid indrivning av rent nationellt stöd, och gemenskapens intresse måste fullt ut beaktas.

Bevisbördan vid återkrav av felaktigt utbetalat stöd

- 34 Med sin fjärde fråga vill *Verwaltungsgericht* i Frankfurt am Main veta vilka regler som gäller beträffande bevisbördan vid återkrav av felaktigt utbetalat stöd.
- 35 Här skall det understrykas, som kommissionen gör i sina yttranden, att frågan om bevisbördan i detta sammanhang uppkommer endast i begränsad omfattning. De nationella myndigheterna skall först *ex officio* utnyttja alla möjligheter att utreda om de nödvändiga förutsättningarna för tillämpning av gemenskapsbestämmelserna är uppfyllda i varje enskilt fall. Endast om det är omöjligt att klargöra om så är fallet kan frågan uppkomma vem som har att bevisa att det är omöjligt och huruvida de nationella myndigheterna likafullt kan inskrida mot företaget i fråga.
- 36 Vad gäller de rättsregler som härvid skall tillämpas görs vid hänvisningen till nationell rätt när det gäller återkrav av felaktigt utbetalat stöd i artikel 8.1 i förordning nr 729/70 ingen åtskillnad mellan de faktiska förutsättningarna för

ett sådant och de formella och processuella bestämmelser som skall följas. I båda hänseendena, och även vad gäller bevisbördan, skall alltså den nationella rätten gälla, med förbehåll för de tidigare angivna begränsningar som kan följa av gemenskapsrätten. De uppgifter om innehållet i de berörda nationella bestämmelserna som lämnats i beslutet om hänskjutande tillåter inte domstolen att utveckla ytterligare kriterier för tolkningen av gemenskapsrätten i detta sammanhang.

37 Sökandena Deutsche Milchkontor GmbH, firma E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH och Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG har emellertid även hävdats att gemenskapsrätten är tillämplig på export av skummjölkspulver till Italien enligt bestämmelserna i kommissionens förordning 1624/76, vilket skulle styrka den exporterade produktens överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna. Beviset skulle enligt sökandena bestå i att de italienska importörerna för de italienska myndigheterna framlagt sådana bevis som krävs för frisläppande av den i förordningen föreskrivna säkerheten.

38 Här skall konstateras att syftet med det bevis som skall framläggas för myndigheterna i den importerande medlemsstaten enligt förordning nr 1624/76, är att styrka att skummjölkspulvret genomgått denaturering eller bearbetning utförd av importören, för att myndigheterna i den importerande medlemsstaten skall frisläppa säkerheten. Dessa bevis avser inte frågan om huruvida det för denaturering eller bearbetning exporterade skummjölkspulvret motsvarar den exporterande medlemsstatens krav för beviljande av stöd enligt förordning 986/68.

39 Svaret på den fjärde frågan från Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main blir alltså följande. Bevisbördan vid återkrav av felaktigt utbetalat stöd skall avgöras enligt nationell rätt, med förbehåll för de begränsningar som följer av gemenskapsrätten.

Skyldigheten att kontrollera framställningen av skummjölkspulver på platsen hos tillverkarna

40 Med sin andra och tredje fråga vill Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main slutligen veta om de nationella myndigheterna är skyldiga att kontrollera framställningen av skummjölkspulver på platsen hos tillverkarna och om i så

fall underlåtenhet att uppfylla denna skyldighet kan utesluta ett återkrav av felaktigt utbetalat stöd.

41 Förbundsrepubliken Tysklands och Förenade kungarikets regeringar har bestritt att det skulle föreligga någon sådan skyldighet och anfört att artikel 10 i kommissionens förordning 990/72, som Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main hänvisat till i sina frågor, endast innehåller bestämmelser om denaturering av skummjölkspulver och dettas bearbetning till foderblandningar, inte om framställningen av skummjölkspulver.

42 Det skall här påpekas att sådana bestämmelser som artikel 10 i kommissionens förordning 990/72 och artikel 8 i rådets förordning 729/70, som föreskriver att de nationella myndigheterna är skyldiga att företa vissa kontroller för att säkerställa efterlevnaden av tillämpliga gemenskapsbestämmelser, endast uttryckligen betonar en skyldighet som redan åligger medlemsstaterna enligt den samarbetsprincip som uttalas i artikel 5 i EEG-fördraget.

43 Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att på lämpligt sätt kontrollera att skummjölkspulvret motsvarar de tillämpliga gemenskapsbestämmelsernas krav, så att utbetalning av gemenskapsstöd för icke stödberättigade produkter förhindras. Det är den nationella domstolens sak att särskilt med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall och till vilka tekniska metoder som vid tidpunkten i fråga står till buds bedöma vilka kontroller som skall anses nödvändiga i detta syfte.

44 Vad beträffar följderna av en underlåtenhet att uppfylla denna kontrollskyldighet när det gäller återkrav av felaktigt utbetalat stöd, och i synnerhet vad beträffar frågan om huruvida stödmottagaren med åberopande av denna underlåtenhet kan vägra återbetalning, framgår det av vad som sagts ovan om tillämpningen av gemenskapsrätten respektive nationell rätt när det gäller återkrav av felaktigt utbetalat stöd och skyddet av berättigade förväntningar och av rättssäkerheten, att dessa följder på gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsstadium omfattas av nationell rätt och inte av gemenskapsrätten. Därför skall de nationella domstolarna besluta enligt tillämplig nationell rätt även i denna fråga.

45 Svaret på den andra och tredje frågan blir därför följande. De nationella myndigheterna är skyldiga att kontrollera framställningen av skummjölkspulver på platsen hos tillverkarna, om en sådan kontroll är nödvändig för att säkerställa att gemenskapsreglerna efterlevs; det är den nationella domstolens

sak att enligt tillämplig nationell rätt besluta om följderna av en eventuell underlåtelse att uppfylla denna skyldighet.

Rättegångskostnader

- 46 De kostnader som har förorsakats Förbundsrepubliken Tysklands regering, Förenade kungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i målen vid Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

– angående de frågor som genom beslut av den 3 juni 1982 förts vidare av Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main – följande dom:

- 1) En produkt som består av en blandning av spraytorkad skummjolk och ett pulver som är sammansatt av vasslepulver, natriumkaseinat och laktos är inte skummjolkspulver enligt gemenskapsbestämmelserna om stöd för skummjolkspulver, särskilt artikel 1 i rådets förordning nr 986/68 av den 15 juli 1968, även om produkten har samma sammansättning som skummjolkspulver av mjölkavkastningen från kor.
- 2) På gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsstadium skall belopp som felaktigt utbetalats i stöd enligt gemenskapsbestämmelserna, återkrävas av de nationella myndigheterna i enlighet med den nationella lagstiftningens regler och förfaranden, med förbehåll för de begränsningar av tillämpningen som följer av gemenskapsrätten.
- 3) Gemenskapsrätten hindrar inte att den berörda nationella lagstiftningen, då den utesluter återkrav av felaktigt utbetalat stöd, tar hänsyn till sådana kriterier som skyddet av berättigade förväntningar, utebliven

obehörig vinst, det faktum att en viss tidsfrist löpt ut eller att myndigheten kände till, eller på grund av grov försumlighet saknade kännedom om, att stödet i fråga beviljades felaktigt; dock skall samma förutsättningar därvid gälla som vid indrivning av finansiella bidrag av rent nationellt slag och gemenskapens intresse måste fullt ut beaktas.

- 4) Bevisbördan vid återkrav av felaktigt utbetalat stöd skall avgöras enligt nationell lag, med förbehåll för de begränsningar som följer av gemenskapsrätten.
- 5) De nationella myndigheterna är skyldiga att kontrollera framställningen av skummjölkspulver i produktionsanläggningarna, om en sådan kontroll är nödvändig för att säkerställa att gemenskapsreglerna efterlevs. Det är den nationella domstolens sak att enligt nationell lag besluta om följderna av en eventuell försummelse av denna skyldighet.

Everling

Mackenzie Stuart

Due

Galmot

Kakouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 september 1983.

På justitiesekreterarens uppdrag

H. A. Rühl

Avdelningsdirektör

U. Everling

Ordförande på tredje avdelningen