krav om tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte denatureringspræmier af den i Kommissionens forordninger nr. 956/68 af 12. juli 1968, nr. 2086/68 af 20. december 1968 og nr. 1403/69 af 18. juli 1969 omhandlede art, afgøres efter den nationale ret, som det for den pågældende markedssektor ansvarlige interventionsorgan skal følge.

Fællesskabsretten er ikke til hinder for anvendelse af internretlige bestemmelser eller retsgrundsætninger, hvorefter den periode, inden hvis udløb sådanne tilbagesøgningskrav kan fremsættes, eventuelt forkortes, såfremt afgørelsen herom træffes i henhold til de samme regler som dem, der gælder for den nationale forvaltnings gennemførelse af kontrolopgaver på områder, der fuldstændigt henhører under dens ansvar.

Touffait Pescatore Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juni 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. Touffait
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 8. MAJ 1980 [1]

Høje Domstol.

1. Domstolen har allerede i løbet af indeværende års første måneder flere gange haft lejlighed til at undersøge spørgsmål i forbindelse med tilbagesøgning af beløb, som myndighederne i medlemsstaterne uretmæssigt har opkrævet eller udbetalt. For to dage siden fremlagde jeg forslag til afgørelse i sag 130/79, Express Dairy Foods; denne sag

1 — Oversat fra italiensk.

drejede sig om et selskabs tilbagesøgning af monetære udligningsbeløb, som det havde måttet betale i henhold til kommissionsforordninger, der må anses for ugyldige. I den tvist, jeg i dag skal beskæftige mig med, er der tale om en national forvaltnings tilbagesøgning af beløb, der for nogle år siden blev udbetalt til to virksomheder som denatureringspræmier vedrørende blød hvede, efter en konstatering af, at disse virksomheder ikke havde opfyldt betingelserne for at modtage præmierne. Den nyeste praksis på dette område er Domstolens dom af 5. marts 1980 i sag 265/78, Ferwerda; også herunder var der spørgsmål om tilbagesøgning af beløb, der uretmæssigt (som eksportrestitution) var blevet udbetalt en privat virksomhed af et nationalt organ, der var kompetent på landbrugsområdet. Det principielt væsentlige spørgsmål er her fremdeles, om tilbagesøgningen skal være et fællesskabsretligt eller internretligt reguleret anliggende, og det vanskeligste problem i den forbindelse vedrører forældelsesfristerne.

Først i al korthed de faktiske omstændigheder i sagen; Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), der i Forbundsrepublikken Tyskland administrerer den fælles landbrugspolitik, fremsatte ved afgørelser af 30. juli 1976 og 20. januar 1977 krav over for to andelsforeninger (Lippische Hauptgenossenschaft og Westfälische Central-Genossenschaft) om tilbagebetaling af de beløb, de havde modtaget som denatureringspræmier for denatureringer gennemført henholdsvis i tiden november 1968 til februar 1974 og november 1968 til juli 1970. Det var nemlig ved en kontrol blevet fastslået, at de to virksomheder ikke havde overholdt de fællesskabsretlige regler om de farvestofmængder, der skal anvendes til denaturering af hveden. Der skal herved også henvises til, at medlemsstaterne i medfør af artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/79 af 21. april 1970 er forpligtet til *»i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser«* at træffe de fornødne foranstaltninger for »at forhindre og forfølge uregelmæssigheder« samt for »at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder« dvs. beløb, der som følge af overtrædelser af de regler, der skal anvendes i den fælles landbrugspolitik, uretmæssigt er udbetalt til virksomhederne.

De to nævnte andelsforeninger anlagde sag til efterprøvelse af disse tilbagebetalingspålæg ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main og gjorde herved bl.a. gældende, at den forældelsesfrist på fem år, der efter deres opfattelse kan udledes af EØF-traktatens system, var udløbet. Andelsforeningerne har herved forudsat, at når udbetalingen af denatureringspræmierne sker i henhold til fællesskabsbestemmelser, skal spørgsmål vedrørende ophør og forældelse af retten til at kræve uretmæssigt udbetalt præmier tilbagebetalt også afgøres efter fællesskabsretten. Sagsøgerne mener, at den når spørgsmålet ikke er afgjort ved en udtrykkelig bestemmelse i fællesskabsretten, må kunne benyttes en analogi og henviser herved til artikel 43 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, hvorefter krav mod Fællesskabet, der støttes på ansvar uden for kontraktsforhold, forældes fem år efter,

at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt. Fra denne regel, der gælder for privates søgsmål mod Fællesskabet, slutter sagsøgerne, at også Fællesskabets krav mod private skal rejses inden for samme frist. BALM har heroverfor gjort gældende, at forældelsesspørgsmål skal afgøres ikke efter fællesskabsret, men efter national ret.

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har ved to kendelser af 12. juli 1979 forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål med henblik på at få afgjort,

a) om fællesskabsretten er afgørende for, in den for hvilken frist der kan rejses krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier, og i bekræftende fald,

b) om sådanne tilbagebetalingskrav forældes og om, hvilken forældelsesfrist der i bekræftende fald kommer til anvendelse, samt

c) om fællesskabsretten indeholder et princip, hvorefter den, der efter udløbet af den opbevaringstid, der i national ret gælder for optegnelser vedrørende denatureringerne, rejser krav om tilbagebetaling af præmier, ikke mere kan påberåbe sig endnu eksisterende optegnelser eller bilag for at bevise, at denatureringerne ikke er blevet gennemført forskriftsmæssigt.

Den nationale domstol har i begrundelsen til forelæggelseskendelserne udtrykt med hensyn til anvendeligheden af nationale forældelsesregler navnlig ud fra den betragtning, at forskellene mellem de enkelte medlemsstaters lovgivning kunne føre til ulige behandling af Fællesskabets borgere. Endvidere har den nationale domstol til tydeliggørelse af det tredje spørgsmål fremhævet, at virksomhederne ifølge de tyske regler til gennemførelse af fællesskabsforordningerne vedrørende denatureringspræmierne har pligt til at opbevare optegnelser vedrørende denatureringerne i 7 år. Den nationale domstol har overvejet, hvorvidt den hermed fastsatte frist og fristen for krav om tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte præmier kan sættes i forbindelse med hinanden og herved henvist til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og om proportionalitetsprincippet, der begge anerkendes i fællesskabsretten.

2. Besvarelsen af det første spørgsmål lettes af den nævnte dom af 5. marts 1980 i sag 265/78, Ferwerda. Heri fastslog Domstolen endnu engang, at den almindelige lighedsgrundsætning har stor betydning for det almindelige system i traktatens finansielle bestemmelser (hvorunder også bestemmelserne »om de betingelser, der gælder for tildeling og opgørelse af de økonomiske fordele for de erhvervsdrivende, der ydes fra fællesskabsbudgettet« skal henføres). Der må derfor ikke ske forskelsbehandling, hvad angår de formelle og materielle betingelser hvorunder bl.a. medlemsstaternes forvaltninger, der optræder på vegne af Fællesskabet, kan kræve økonomiske fordele, der retsstridigt er ydet virksomhederne, tilbage. Ferwerda-dommen har med denne konstatering knæsat en betingelse, der udspringer af lighedsgrundsætningen. Men i den samme dom har det også måttet fastslås, at denne betingelse

først sent har vundet anerkendelse i fællesskabsretten (i dommen nævnes i den forbindelse Rådets forordninger nr. 1430/79 af 2. 7. 1979 og nr. 1697/79 af 24. 7. 1979, der skal træde i kraft førstkommende 1. 7. og anvendes på henholdsvis godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter og efteropkrævning heraf ved for sen betaling fra virksomhederne). Disse forordninger udgør kun et første skridt på vejen mod ligebehandling på det omhandlede område; men i øvrigt gør den nødvendigvis tekniske og detaljerede karakter af denne form for lovgivning det kun delvis muligt at råde bod på den manglende lovgivning ved en retslig fortolkning, og dette har Domstolen da også udtrykkeligt erkendt. Heraf følger, at tvister vedrørende tilbagebetaling af beløb udbetalt eller opkrævet af en national forvaltning for Fællesskabets regning henhører under de nationale domstoles kompetence og bør afgøres af disse »ved anvendelse af deres nationale love, for så vidt fællesskabsretten ikke regulerer forholdet.«

Det betydningsfulde standpunkt, Domstolen har taget i Ferwerda-dommen, skal efter min mening fuldt ud bekræftes her. Det bør endvidere huskes, at den selvsamme Ferwerda-dom indeholder en henvisning til førnævnte artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70, der, som tidligere nævnt, bestemmer, at medlemsstaterne er forpligtet til at sørge for tilbagesøgning af beløb udbetalt som fællesskabsstøtte, når udbetalingens uretmæssighed er konstateret. Domstolen har anset denne regel for så meget mere betydningsfuld, som tilbagesøgningen skal ske »i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser«. Denne lille tilføjelse betyder nemlig, at tilbagesøgningskrav ikke blot processuelt, men også for så vidt angår de materielretlige detailregler, skal behandles efter national ret; der kan derfor ikke være nogen tvivl om, at national ret også bliver afgørende for forældelsesspørgsmålet. Det kan i øvrigt ikke overraske, at anvendelsen af national ret anerkendes i dette omfang, uagtet at reglerne om udbetaling af den igangsætningsstøtte, der er tale om, findes i fællesskabsretten: som bekendt, har Domstolen i sin tidligere praksis nogle gange anerkendt, at nationale bestemmelser kan anvendes subsidiært i tilfælde, hvor fællesskabsretten er tavs (jf. f.eks. dom af 11. 7. 1973 i sag 3/73, Hessische Mehlindustrie, Sml. 1973, s. 745).

I den føromtalte Ferwerda-dom har Domstolen desuden ligesom i nogle andre nyere domme vedrørende tilbagesøgning — bl.a. dom af 27. februar 1980 i sag 68/79, Hans Just — udtalt, at anvendelsen af national lovgivning skal ske uden forskelsbehandling i forhold til sager til afgørelse af ligeartede om end rent nationale sager, og at de processuelle regler under alle omstændigheder ikke må føre til, at det bliver praktisk umuligt at udøve rettigheder i henhold til fællesskabsretten.

Af det overfor anførte fremgår i det hele klart, at reglerne om forældelse af forvaltningens ret til at rejse krav om tilbagebetaling af uretmæssigt ydede denatureringspræmier på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin udledes af national ret.

Det ønske om at undgå forskelsbehandling af Fællesskabets borgere, som Verwaltungsgericht har givet udtryk for, er fuldt ud berettiget. Men kravet om lige behandling rækker ikke til en afhjælpning af fællesskabslovgiverens undladelse af at vedtage en ensartet forældelsesregel. Den samme nationale domstol nævner i begrundelsen til sin forelæggelseskendelse Domstolens dom af 15. juli 1970 i sag 41/69 Chemicfarma (Sml. 1970, s. 107). Men det må imidlertid huskes, at det i denne dom i forbindelse med afvisningen af den forældelsesindsigelse, som det sagsøgende selskab havde fremsat over for Kommissionens anbringende om, at det havde begået en overtrædelse, blev fastslået, at de for det omhandlede område gældende retsforskrifter ikke fastsatte nogen forældelse, og at forældelsesfrister af hensyn til deres formål, at tjene retssikkerheden, skulle have været fastsat forud af fællesskabslovgiveren. Dette viser klart, at Domstolen ikke selv kan fastsætte en forældelsesfrist, når der ikke i Fællesskabets retsorden findes en almindelig regel herom.

3. Er det først fastslået, at forældelse af de nationale forvaltningers ret til at rejse krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier skal afgøres efter national ret, bliver det andet spørgsmål uden mening.

Besvarelsen af det tredje spørgsmål bliver logisk at udlede af de ovenfor anførte betragtninger. Da spørgsmålet om medlemsstaternes forvaltningers tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb både processuelt og materielt henhører under national ret, bliver det også en opgave for den nationale retsorden at fastslå, om der eventuelt findes et i en sag som den foreliggende anvendeligt princip, hvorefter adgangen til tilbagesøgning af denatureringspræmier er begrænset eller endog udelukket, såfremt tilbagesøgningskravet rejses inden udløbet af den for opbevaring af optegnelser vedrørende denatureringsprocesserne fastsatte frist.

Det skal i øvrigt fremhæves, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at der i henhold til den konkret anvendelige nationale ret gøres begrænsninger i administrationens adgang til at rejse tilbagesøgningskrav i kraft af almindelige retsgrundsætninger om f.eks. god tro og beskyttelse af den berettigede forventning. Sådanne begrænsninger kan få betydning i situationer som den, selskabet Lippische Hauptgenossenschaft i den foreliggende sag har redegjort for, en situation, hvori foruden udløbet af den for opbevaring af optegnelser vedrørende denatureringsprocesserne fastsatte frist særlig det forhold synes bemærkelsesværdigt, at disse processer til stadighed var blevet kontrolleret af et dertil kompetent organ (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel), samt at der ikke på noget tidspunkt var rejst indvendinger med hensyn til de anvendte farvestofmængder. Dette er forhold, som den nationale dommer skal tage stilling til; han skal desuden afgøre, hvilken betydning der skal tillægges den af førnævnte virksomhed påberåbte omstændighed, at de omhandlede kornpartier faktisk blev anvendt som foderstoffer, således at det med denatureringspræmien tilsigtede formål blev fuldt ud tilgodeset i det foreliggende tilfælde. Såfremt der på baggrund af de ovenfor omtalte almindelige retsgrundsætninger efter national ret skulle eksistere begrænsninger i forvaltningens ret til at kræve uretmæssigt udbetalte beløb

tilbage, indeholder fællesskabsretten på dens nuværende udviklingstrin ingen hindring for anvendelsen af disse begrænsninger; selv den medlemsstaterne ved forordning nr. 729/79 artikel 8 pålagte forpligtelse kan ikke påberåbes til støtte for et modsat resultat, idet foranstaltninger til tilbagesøgning af sådanne beløb skal træffes i henhold til national ret.

4. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har forelagt den 12. juli 1979, på følgende måde:

1. Spørgsmål om forældelse af krav om tilbagebetaling af beløb, der i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik uretmæssigt er blevet udbetalt til virksomhederne af forvaltningerne i medlemsstaterne, skal, så længe fællesskabslovgiveren ikke har fastsat en frist for forældelsen, afgøres i henhold til national ret.

2. Det er foreneligt med fællesskabsretten, at de nationale domstole ved behandlingen af tvister om tilbagebetaling af beløb, som de nationale forvaltninger inden for den fælles landbrugspolitiks rammer uretmæssigt har udbetalt private, anvender begrænsninger, der baserer sig på almindelige retsgrundsætninger såsom hensynet til modtagerens gode tro eller beskyttelsen af den berettigede forventning, når blot vedkommende nationale forvaltning ikke, for så vidt angår den myndighedsudøvelse, der sker på vegne af Fællesskabet, skal respektere større begrænsninger end dem, der gælder for dens virksomhed i henhold til national ret.