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 [1]

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

1 — Oversat fra nederlandsk.

indtil da allerede var blevet afsagt af Domstolen vedrørende den nævnte artikel 8, eller som indirekte havde berørt den [1], således at jeg her kan nøjes med følgende korte sammenfatning af Domstolens faste praksis. Ifølge denne faste praksis skal spørgsmålet om tilbagesøgning afgøres efter national ret, såfremt en fællesskabsretlig regulering enten ikke er fastsat eller udtrykkeligt henviser til national ret. Anvendelsen af national ret er undergivet en række betingelser. For det første må den ikke begrænse fællesskabsrettens rækkevidde eller hindre dennes gennemførelse. National praksis med henblik på gennemførelsen af de pågældende bestemmelser må navnlig ikke være mere lemfældig end praksis vedrørende tilsvarende nationale bestemmelser (jfr. præmis 8 i dommen i sagen Lippische Hauptgenossenschaft). For det andet må de retsundergivne, som det fremgår af min tidligere gennemgang af dommene i sagerne Ferwerda, Express Dairy Foods og Lippische Hauptgenossenschaft, heller ikke stilles mindre fordelagtigt end ved anvendelsen af lignende rent nationale bestemmelser (jfr. domskonklusionen i Fromme-sagen). I overensstemmelse hermed er det i Domstolens praksis antaget, at fællesskabsretten ikke er til hinder for anvendelsen af almindelige nationale retsgrundsætninger som retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — eller med andre ord beskyttelsen af den godtroende modtager af en ydelse (Ferwerda-sagen) — princippet om ret og rimelighed (Balkan-Import-Export-sagerne og, efter min gennemgang fra 1982, også sag 113/81, Reichelt, Sml. 1982, s. 1963) eller andre almindelige retsgrundsætninger i national ret. Jeg har ikke fundet nogen retslig afgørelse vedrørende spørgsmålet, om en urimeligt streng national gennemførelsespraksis, ud over at stride med almindelige nationale retsgrundsætninger tillige kan rammes af andre almindelige retsgrundsætninger i fællesskabsretten end det allerede nævnte forbud mod forskelsbehandling. I almindelighed vil spørgsmålet kun kunne forekomme, når almindelige retsgrundsætninger i vedkommende nationale retsorden ikke yder en tilstrækkelig retsbeskyttelse.

For så vidt angår retspraksis efter Fromme-sagen, er først og fremmest dommen i sagerne 146, 192 og 193/81 (BayWa, Sml. 1982, s. 1503) af betydning. I nærværende sager har den forelæggende ret i begrundelsen for sit femte spørgsmål navnligt anført, at denne dom har afstedkommet »en vis tvivl« med hensyn til anvendeligheden af almindelige retsgrundsætninger i national ret såsom »beskyttelsen af den berettigede forventning«, som er kommet til udtryk i Ferwerda-dommen. Denne tvivl hos den forelæggende ret er især foranlediget af BayWa-dommens præmis 30, der lyder således:

»Navnlig bør det fremhæves, at de nationale myndigheder, som skal forvalte det fællesskabsretlige interventionssystem på

1 — Sag 11/76 (Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 245); sag 265/78 (Ferwerda, Sml. 1980, s. 617) samt sagerne 119/79 og 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft, Sml. 1980, s. 1863). Allerede dengang omtalte jeg samtidig dommene i sagerne 118/76 (Balkon-Import-Export, Sml. 1977, s. 1177) og 130/79 (Express Dairy Foods, Sml. 1980, s. 1887), som også har betydning for spørgsmålet om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb, tillige med andre domme, som indirekte er af betydning for den foreliggende problemkreds. Med hensyn til spørgsmålet om betydningen af, at uretmæssigt udbetalte beløb eventuelt er overvæltet, er navnlig præmis 13 i dommen i den nævnte sag 130/79 og præmis 26 i dommen i sag 61/79 (Denkavit, Sml. 1980, s. 1226) af interesse.

landbrugsområdet, efter ordlyden af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 om medlemsstaternes tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder, har en udtrykkelig pligt til at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder, uden at myndighederne, der handler på Fællesskabets vegne, i denne forbindelse kan udøve et skøn med hensyn til hensigtsmæssigheden af at kræve tilbagebetaling af fællesskabsmidler, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder. En modsat fortolkning kunne føre til en krænkelse af princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater og hindre gennemførelsen af fællesskabsretten, der i videst muligt omfang bør være ensartet inden for hele Fællesskabet.«

Jeg er imidlertid enig med den forelæggende ret i, at denne præmis alene skal betragtes som en uddybning og ikke som en ændring af Domstolens hidtidige praksis (andet afsnit i rettens bemærkninger til det femte spørgsmål). En tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb kan således meget vel være udelukket som følge af almindelige retsgrundsætninger, som anerkendes i national ret, men kan ikke falde bort på grundlag af hensigtmæssighedsbetragtninger.

1.2 Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i nærværende sager er gengivet i enkeltheder i første del af grundene til forelæggelseskendelserne samt i retsmøderapporten. I retsmøderapporten anføres tillige de relevante fællesskabsbestemmelser, som har betydning for bedømmelsen. Med henblik på den rigtige forståelse af mine efterfølgende betragtninger kan jeg således nøjes med følgende korte redegørelse, idet jeg, for så vidt angår de nærmere enkeltheder, henviser til de anførte processkrifter.

De omhandlede støttebeløb blev ydet til sagsøgerne i hovedsagen med henblik på forarbejdning af skummetmælkspulver til foder for derved at nedbringe det eksisterende mælkeoverskud. Forholdet reguleres i Rådets forordning nr. 986/68 (EFT 1968 I, s. 250) og Kommissionens forordning nr. 990/72 (EFT 1972 II, s. 414). Rådsforordningens artikel 1 indeholder bl.a. en definition af mælk og skummetmælkspulver, og kommissionsforordningens artikel 10 pålægger medlemsstaterne kontrolpligter for at sikre, at *denne* forordning anvendes korrekt. Det er herefter et spørgsmål under den foreliggende sag, hvorvidt disse kontrolforpligtelser også er gældende med henblik på den korrekte anvendelse af *andre* forordninger.

Det omhandlede skummetmælkspulver stammede i alle de foreliggende sager fra firmaet Auetal, som, i det mindste delvis, havde fremstillet skummetmælkspulveret efter en metode, der ikke var forenelig med fællesskabsretten. Den forelæggende ret har imidlertid i fjerde afsnit af bemærkningerne til sit første spørgsmål fastslået, »at man i hvert fald på det tidspunkt, hvor uregelmæssighederne i firmaet Auetal fandt sted, dvs. indtil midten af 1979, endnu ikke kan hævde, at disse kemiske analysemetoder [som var udviklet med henblik på at konstatere en urigtig fremstillingsmetode] var almindeligt anerkendte«. Efter min opfattelse bør Domstolen som udgangspunkt for besvarelsen af de forelagte spørgsmål lægge dette faktum til grund sammen med den omstændighed, som forud herfor er fastslået af den forelæggende ret (kendelsens grunde, I, tredje afsnit), nemlig at det institut i Kassel, som var

blevet inddraget i sagen med henblik på en analyse af produktet, ikke havde konstateret nogen forfalskning. Når disse kendsgerninger lægges til grund som udgangspunkt, følger det da samtidig, at det ikke kunne forventes af sagsøgerne, som havde aftaget Auetal-pulver, at de kunne opdage eller konstatere, at det pulver, som var bragt i handelen under betegnelsen »forstøvningstørret skummetmælkspulver« i virkeligheden ikke var almindeligt skummetmælkspulver (retsmøderapporten, s. 7, næstsidste afsnit). Det kan fornuftigvis ikke forventes, at private aftagere er i stand til at konstatere noget, som selv et prøvningsinstitut, der officielt er inddraget i sagen, ikke er i stand til. Kun en udtrykkelig forpligtelse hertil, som i henhold til fællesskabsretten eller national ret påhvilede disse virksomheder, kunne føre til en anden vurdering, men der er ikke påvist en sådan udtrykkelig forpligtelse.

Først i maj 1979 blev det konstateret, at det omhandlede produkt var blevet fremstillet ved en fremgangsmåde, som ikke var i overensstemmelse med forskrifterne, hvorefter de støttebeløb, der var udbetalt til sagsøgerne i hovedsagen, blev krævet tilbagebetalt. Den kompetente tyske interventionsmyndighed henviste i denne forbindelse til ordningen af bevisbyrdespørgsmålet i § 9 i den i retsmøderapporten nævnte tyske gennemførelsesanordning. Ifølge denne bestemmelse bærer støttemodtageren bevisbyrden for, at betingelserne for at yde støtten har foreligget indtil udgangen af det tredje år efter modtagelsen af støttebeløbet. Imidlertid er også artikel 8 i den tidligere nævnte kommissionsforordning nr. 729/70 af betydning for bedømmelsen af spørgsmålet om tilbagesøgning. Ordlyden af denne bestemmelse er ligeledes gengivet i retsmøderapporten.

1.3. De præjudicielle spørgsmål

Efter at sagsøgerne i de elleve hovedsager forgæves havde klaget administrativt over afgørelserne om tilbagesøgning, anlagde de sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. De henviste især til bestemmelserne om beskyttelse af den berettigede forventning og om bortfald af berigelsen i § 48 i den tyske forvaltningslov af 25. maj 1976. Med hensyn til ordlyden af denne bestemmelse henviser jeg til bemærkningerne til syvende spørgsmål i forelæggelseskendelsen. Sagsøgerne anførte, at den pågældende tyske interventionsmyndighed var ansvarlig for uregelmæssighederne i forbindelse med fremstillingen af det omhandlede skummetmælkspulver, fordi den ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at kontrollere Auetal og ikke straks havde draget de nødvendige konsekvenser af inspektionsrapporten af juli 1978.

Verwaltungsgericht har med henblik på at afgøre tvisten forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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 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 berettigende 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 offentliges 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 forvaltnings-

loven, jfr. § 814 i den borgerlige lovbog)?

Disse spørgsmål kan praktisk sammenfattes til følgende spørgsmål:

1. Er skummetmælkspulver, som vel har samme indhold som skummetmælkspulver, der stammer umiddelbart fra det af koen udmalkede produkt, men som består af en forstøvningstørret blanding af skummetmælk og et tørmælksprodukt, i overensstemmelse med Rådets forordning (EØF) nr. 968/68 (som ændret ved forordning nr. 472/75) (spørgsmål 1).

2. Påhviler der myndighederne i medlemsstaterne en pligt til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver (spørgsmål 2).

3. Tilkommer der medlemsstaterne en ret til tilbagesøgning med en dertil knyttet fællesskabsretlig regulering af bevisbyrdespørgsmålet umiddelbart på grundlag af artikel 8 i forordning nr. 729/70, altså uden at tilbagesøgningskravet, hhv. reguleringen af bevisbyrdespørgsmålet tillige afhænger af nationale gennemførelsesbestemmelser (spørgsmålene 5, 6 og 4).

4. Er det foreneligt med fællesskabsretten at anvende almindelige retsgrundsætninger i den pågældende nationale ret (i den foreliggende sag findes disse navnlig i den tyske forvaltningslovs § 48, jfr. opregningen i forelæggelseskendelsens spørgsmål 7) (spørgsmålene 3 og 7).

I mit følgende forslag til afgørelse skal jeg behandle disse spørgsmål i den angivne orden, hvoraf det vil fremgå, at den forelæggende rets sjette spørgsmål bortfalder på grund af det foreslåede svar på spørgsmålene 5 og 4.

2. Første spørgsmål (spørgsmål 1)

Det første spørgsmål skal utvivlsomt besvares benægtende. Det fremgår klart af definitionen af skummetmælkspulver i artikel 1 i forordning nr. 986/68 i forbindelse med den definition af mælk, som er indeholdt i denne bestemmelse, at der udelukkende er tale om skummetmælkspulver, når der foreligger et pulver af »det af en eller flere køer udmalkede produkt, som ikke har fået nogen tilsætning, og som kun er blevet frataget en del af fedtstofferne«. Eftersom den forelæggende rets spørgsmål ikke angår de tyske gennemførelsesbestemmelser, og da disse desuden ikke gyldigt kan fravige de relevante fællesskabsbestemmelser, er det uden betydning for svaret på det første spørgsmål, om de nævnte tyske gennemførelsesbestemmelser i sig selv ville føre til et andet svar.

3. Andet spørgsmål (spørgsmål 2)

For at opnå at Domstolens svar kan blive vejledende, forekommer det mig ønskeligt, at spørgsmålet om, hvorvidt der påhviler myndighederne i medlemsstaterne en pligt til at kontrollere fremstillingen af skummetmælkspulver, ikke afgrænses således, at det afhænger af en fortolkning af artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 990/72. Kun en del af sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at den omhandlede kontrolforpligtelse faktisk følger af denne artikel. I andre skriftlige indlæg udledes denne forpligtelse i første række eller tillige af artikel 8 i forordning nr. 729/70. Forbundsrepublikken Tysklands og Det forenede Kongeriges regeringer har argumenteret stærkt for en benægtende besvarelse af det forelagte spørgsmål, og også Kommissionen er af den opfattelse, at kontrolforpligtelsen

ikke kan støttes på den nævnte artikel 10 i forordning nr. 990/72. Kommissionen er af den opfattelse, at denne forpligtelse følger af artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning nr. 986/68, som ændret ved forordning nr. 1038/72 (EFT 1972 II, s. 440). Efter min opfattelse kan det ganske vist af sidstnævnte bestemmelse udledes, at medlemsstaterne er *bemyndigede* men ikke *forpligtede* til at gennemføre sådanne kontrolforanstaltninger.

I mit forslag til afgørelse i Frommesagen henviste jeg til, at der i al almindelighed allerede af EØF-traktatens artikel 5, stk. 1, første punktum, følger en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at forordningerne vedrørende den fælles landbrugspolitik efterleves (Sml. 1982, s. 1469, spalte 2). Efter min opfattelse følger forpligtelsen til at gennemføre den omhandlede kontrol med fremstillingen af skummetmælkspulver ligeledes af den nævnte artikel 5 i EØF-traktaten. Den følger imidlertid også af kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne i forbindelse med de fælles markedsordninger, ifølge hvilke »forvaltningen af interventionssystemet varetages af de nationale interventionsorganer; det påhviler følgelig disse organer at træffe enhver nødvendig kontrolforanstaltning med henblik på at sikre, at denatureringspræmierne kun ydes på de betingelser, der er fastsat i fællesskabsretten, og at enhver overtrædelse af de fællesskabsretlige regler fra de erhvervsdrivendes side sanktioneres på passende måde«. Ganske vist angår den omhandlede præmis 21 i BayWa-dommen denatureringspræmier, men efter min opfattelse gælder denne præmis klart også præmier af den her omhandlede art. Dette bekræftes af den følgende, helt generelt formulerede præmis 22 i den nævnte dom.

4. Tredje sammenfattede spørgsmål (den forelæggende rets spørgsmål 5, 4 og 6)

Det tredje spørgsmål i min sammenfatning af de forelagte spørgsmål vedrører i første række det problem, om artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 729/70 umiddelbart hjemler et tilbagesøgningskrav (spørgsmål 5) og fastsætter regler om den materielle bevisbyrde (spørgsmål 4) i forbindelse med disse tilbagesøgningskrav.

På grundlag af Domstolens faste praksis som omtalt i mine indledende bemærkninger må dette dobbeltspørgsmål besvares benægtende. Det forudsættes også i alle skriftlige indlæg, at fællesskabsretten ikke selv indeholder en regulering af fremgangsmåden i forbindelse med tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte støttebeløb. Blandt andre Kommissionen har herved yderligere anført, at disse fejlagtigt udbetalte beløb i henhold til dommene i Ferwerda- og BayWa-sagerne skal kræves tilbagebetalt i overensstemmelse med de nationale processuelle og materielle bestemmelser, om end under hensyntagen til de i fællesskabsretten fastsatte grænser. Eftersom den forelæggende rets spørgsmål 4 og 5 ikke omhandler disse grænser, anser jeg det ikke for nødvendigt i enkeltheder at gå ind på de synspunkter, som en del af sagsøgerne i de elleve hovedsager samt Det forenede Kongeriges regering og Kommissionen har fremført vedrørende disse grænser. Den vigtigste begrænsning

af den nationale regulering af spørgsmålet om tilbagesøgning og om bevisbyrden består ifølge dommen i Reicheltsagen (sag 113/81, Sml. 1982, s. 1957) som bekendt deri, at der skal gælde de samme betingelser for tilbagesøgning af fællesskabsfinansierede ydelser som for ydelser, der finansieres af vedkommende medlemsstater selv. Dette princip har efter min opfattelse også betydning for besvarelsen af det sidste spørgsmål (den forelæggende rets spørgsmål 3 og 7). Før jeg behandler dette fjerde spørgsmål, skal jeg imidlertid for fuldstændighedens skyld yderligere bemærke, at det efter den benægtende besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål 5 naturligvis ikke længere er nødvendigt at besvare dens spørgsmål 6.

5. Fjerde sammenfattede spørgsmål (spørgsmål 3 og 7)

Den forelæggende rets spørgsmål 3 drejer sig i det væsentlige også om beskyttelsen af den berettigede forventning, som sagsøgerne i hovedsagerne har haft med hensyn til, at det produkt, som de havde indkøbt fra Auetal, var i overensstemmelse med de fastsatte krav, som kun kunne kontrolleres af de tyske myndigheder. Da fællesskabsretten ikke indeholder nogen retsgrundsætning som omhandlet i den forelæggende rets tredje spørgsmål, skal svaret på spørgsmålets materielle kerne også her findes i national ret. I denne forbindelse henviser jeg atter til dommene i Ferwerda- og BayWa-sagerne. For fuldstændighedens skyld skal jeg med hensyn til den forelæggende rets spørgsmål 3 yderligere anføre, at den kontrolforpligtelse, som jeg navnlig har udledt af EØF-traktatens artikel 5, stk. 1, første punktum, må karakteriseres som en forpligtelse til at overholde fællesskabsretten og derfor ikke kan betragtes således, at den også kan påberåbes af virksomheder, der lider tab ved forsømmelser i denne forbindelse.

For så vidt angår resten af spørgsmålet, som vedrører spørgsmål 3 og de fire dele af spørgsmål 7, kan besvarelsen efter min opfattelse bedst gives ved en samlet, fælles besvarelse på grundlag af Domstolens tidligere praksis, uden at jeg herved vil gå nærmere ind på den tyske lovbestemmelse, som den forelæggende ret har citeret. Dette har jeg allerede antydet i min tidligere nævnte formulering af det fjerde spørgsmål.

Efter min opfattelse kan dette fjerde spørgsmål på grundlag af Domstolens tidligere praksis besvares under ét således:

»For så vidt der ikke gøres forskel mellem national og fællesskabsfinansieret støtte — medmindre det sker på grundlag af objektive forskelle — er det foreneligt med fællesskabsretten, at den nationale ret udelukker tilbagesøgning af uretmæssigt ydet støtte på grundlag af almindeligt anerkendte retsgrundsætninger i denne nationale ret, som f.eks. beskyttelse af støttemodtagernes berettigede forventning samt principperne om den ugrundede berigelse og om forældelse. Ved anvendelsen af de pågældende almindelige retsgrundsætninger i det enkelte tilfælde og især ved den herved forudsatte afvejning af hensynet til borgerne i forhold til det offentliges interesser skal der også tages hensyn til objektive forskelle mellem de rent nationale interesser, som berøres af omgørelsen, og de heraf berørte fællesskabsinteresser. Herved kan interessen i en ensartet og effektiv anvendelse af fællesskabsretten dog ikke i sig selv være afgørende«.

Til nærmere belysning af dette forbehold kan jeg henvise til, at den i forvaltningslovens § 48, stk. 2, første afsnit, foreskrevne afvejning i forhold til det offentliges interesse i omgørelsen efter min opfattelse ikke kan betyde, at afregningsordningen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne inden for rammerne af EUGFL i sig selv er afgørende for, om der antages at være en offentlig interesse i omgørelsen. Omvendt kan det forhold, at almindelige retsgrundsætninger udelukker tilbagesøgning af uretmæssigt oppebåret, fællesskabsfinansieret støtte, ikke automatisk medføre, at EUGFL alligevel skal finansiere denne støtte. I præmis 9 i dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen (sag 11/76, Sml. 1979, s. 245) anføres (forkortet gengivet), at hvis der opstår en fordrejning af konkurrencen mellem medlemsstaterne på grund af en forskellig anvendelse af fællesskabsretlige bestemmelser, kan denne [dvs. støtten] ikke finansieres af EUGFL, men må under alle omstændigheder påhvile den pågældende medlemsstat. Ud over tilfælde af urigtig fortolkning af fællesskabsretten i god tro, må dette princip naturligt så meget mere finde anvendelse i tilfælde af grov uagtsomhed eller forsømmelighed hos de pågældende nationale myndigheder i forbindelse med anvendelsen af fællesskabsretten (hvilket også fremgår af artikel 8, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 729/70). Disse bestemmelser om afregningen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne kan imidlertid i sig selv ikke have betydning for medlemsstaternes interne anvendelse af almindelige retsgrundsætninger i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte støttebeløb som følge af en sådan forsømmelighed. Medlemsstaterne vil altså ikke altid have mulighed for både at undgå det Skylla, som består i, at de tilsidesætter deres egne almindelige retsgrundsætninger, og det Karybdis, som består i, at deres regnskaber vedrørende de af EUGFL finansierede udgifter ikke godkendes af Fællesskabet (jfr. herved foruden den allerede nævnte sag 11/76 nu også den for nyligt afsagte dom af 15. 3. 1983 i sag 45/82, Nederlandene mod Kommissionen).

6. Konklusioner

Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af den forelæggende ret stillede spørgsmål, eventuelt omformuleret i den af mig foreslåede sammenfattede form, således:

Ad spørgsmål 1:

Dette spørgsmål skal besvares benægtende. Det fremgår klart af den i forordning nr. 986/68 indeholdte definition af skummetmælkspulver i sammenhæng med den i bestemmelsen indeholdte definition af mælk, at der

kun er tale om skummetmælkspulver, når der foreligger et pulver af det af »en eller flere køer udmalkede produkt, som ikke har fået nogen tilsætning, og som kun er blevet frataget en del af fedtstofferne«.

Ad spørgsmål 2 i den af mig givne bredere affattelse:

En kontrolforpligtelse som omhandlet i spørgsmålet følger af EØF-traktatens artikel 5 og af kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne i forbindelse med de fælles landbrugsordninger, hvorefter »forvaltningen af interventionssystemet varetages af de nationale interventionsorganer; det påhviler følgelig disse organer at træffe enhver nødvendig kontrolforanstaltning med henblik på at sikre, at denatureringspræmierne kun ydes på de betingelser, der er fastsat i fællesskabsretten, og at enhver overtrædelse af de fællesskabsretlige regler fra de erhvervsdrivendes side sanktioneres på passende måde« (jfr. præmisserne 21 og 22 i BayWa-dommen).

Ad spørgsmålene 5, 4 og 6 som sammenfattet af mig:

Der kan ikke af artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 729/70 udledes noget umiddelbart krav på tilbagesøgning — dvs. uden nationale gennemførelsesbestemmelser — så lidt som en ordning af spørgsmålet om bevisbyrden i forbindelse med disse tilbagesøgningssager. Spørgsmål 6 bortfalder herefter.

Ad spørgsmålene 3 og 7 som sammenfattende formuleret af mig:

For så vidt der ikke gøres forskel mellem national og fællesskabsfinansieret støtte — medmindre det sker på grundlag af objektive forskelle — er det foreneligt med fællesskabsretten, at den nationale ret udelukker tilbagesøgning af uretmæssigt ydet støtte på grundlag af almindeligt anerkendte retsgrundsætninger i den pågældende nationale ret, som f.eks. beskyttelse af støttemodtagernes berettigede forventning og principperne vedrørende ugrundet berigelse og forældelse. I forbindelse med anvendelsen af de pågældende almindelige retsgrundsætninger i det enkelte tilfælde og navnlig i forbindelse med den herved forudsatte afvejning af hensynet til borgerne i forhold til det offentliges interesser skal der også tages hensyn til objektive forskelle mellem de rent nationale interesser, som berøres af omgørelsen, og de heraf berørte fællesskabsinteresser. Herved kan interessen i en ensartet og effektiv anvendelse af fællesskabsretten imidlertid ikke i sig selv være afgørende.