blød hvede 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 kontroloppgaver på områder, der fuldstændigt henhører under dens ansvar.

I de forenede sager 119 og 126/79

angående to anmodninger, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main for i de sager, som verserer for nævnte ret henholdsvis mellem

LIPPISCHE HAUPTGENOSSENSCHAFT E.G., andelsselskab, Lage, Lippe,

og

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt am Main,

og mellem

WESTFÄLISCHE CENTRAL-GENOSSENSCHAFT E.G., andelsselskab, Münster (Westfalen),

og

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLISCHE MARKTORDNUNG,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende den nærmere fastlæggelse af den ordning vedrørende frister og forældelse, der gælder for krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier for blød hvede, som er blevet udbetalt i henhold til Fællesskabets regler,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. Touffait, dommerne P. Pescatore og O. Due,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

# DOM

## Sagsfremstilling

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

### I — Faktiske omstændigheder og skriftlige forhandlinger

Ifølge Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (ETF 1967, s. 29) er det nødvendigt, at medlemsstaternes interventionsorganer kan træffe interventionsforanstaltninger for at stabilisere markederne og sikre de pågældende landbrugsbefolkninger en rimelig levestandard. De nationale interventionsorganer kan således i medfør af forordningens artikel 7, stk. 3, for at støtte markedet for korn til fremstilling af brød, der ikke kan afsættes ad de sædvanlige kanaler, selv udbyde blød hvede og rug egnet til fremstilling af brød, som ved denaturering er gjort uegnet til menneskeføde samt for blød hvede yde en denatureringspræmie.

De almindelige regler om denaturering af hvede og af rug egnet til fremstilling af brød findes i Rådets forordning nr. 172/67 af 27. juni 1967 (EFT 1967, s. 128), som ændret ved Rådets forordning nr. 644/68 af 29. maj 1968 (EFT 1968 I, s. 113).

Ifølge artikel 2 i forordning nr. 172/67 skal de til denatureringen benyttede midler frembyde sikkerhed for, at den denaturerede hvede og rug ikke mere vil kunne anvendes til menneskeføde; disse midler skal desuden frembyde en sikkerhed, der mindst er lige så stor som den, der vil følge af en referencemetode, som skal fastlægges.

Ud fra den betragtning, at den hidtil benyttede denaturering ved knusning er uhensigtsmæssig, idet den udelukker

anvendelsen af denatureret hvede til en række forskellige formål, og at der som referencemetode må vedtages en denatureringsmetode med kornfarvning, der yder de samme garantier som knusning for at råde bod herpå, fastlægger Kommissionens forordning nr. 956/68 af 12. juli 1968 om nye gennemførelsesbestemmelser til reglerne om denaturering af blød hvede samt rug egnet til brødproduktion (JO L 164, s. 9) en referencemetode, der siden den 1. august 1968 har været den eneste anerkendte ved denaturering ved kornfarvning.

Denne referencemetode, der er blevet fastlagt successivt ved forordning nr. 958/68, Kommissionens forordning nr. 2086/68 af 20. december 1968 (JO L 307, s. 13), og Kommissionens forordning nr. 1403/69 af 18. juli 1969 (EFT 1969 II, s. 320) består i følgende proces:

1. Opløs enten 30 gram 85 % farvestof eller 51 gram 50 % farvestof patentblå V (nummer Schulz: 826 — nummer EØF: E 131) i mindst 2,5 l og højst 3 l rent vand.

2. Farv 100 kilogram korn af den mængde, der skal denatureres med den i punkt 1 nævnte opløsningsmængde.

3. 80 kilogram korn, der skal denatureres, skal blandes med mindst 20 kg af de ifølge punkt 2 farvede korn således at disse fordeles jævnt i massen.

Lippische Hauptgenossenschaft, et andelsselskab hjemmehørende i Lage, Lippe, fik i perioden 28. december 1968 — 8. juli 1970 fra Einfuhr- und Vorratsstelle Für Getreide- und Futtermittel udbetalt denatureringspræmier for denatureret blød hvede på i alt 394 402,64 DM.

Ved regnskabskontrol i september 1976 konstaterede Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, der er trådt i stedet for Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, at Lippische Hauptgenossenschaft ved deres 61 gennemførte denatureringsprocesser kun havde anvendt 45 kg 85 % farvestof og 228 kg 50 % farvestof patentblå V, selv om der efter Fællesskabets denatureringsordning skulle have været anvendt henholdsvis 54, 140 kg farvestof 85 % og 453,013 kg farvestof 50 %.

Da denatureringsprocesserne ikke var blevet gennemført forskriftsmæssigt, fremsatte Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung ved 61 afgørelser krav om tilbagebetaling af denatureringspræmien i henhold til artikel 11, stk. 1, 1. pkt., i Verordnung Denaturierungsprämie Getreide af 8. august 1968.

Lippische Hauptgenossenschaft indgav den 26. januar 1977 klage til Bundesanstalt over disse afgørelser. Den 13. august 1977 anlagde selskabet sag ved Verwaltungsgericht am Main med påstand om, at 56 af de 61 afgørelser om tilbagesøgning blev ophævet. Beløbet, der krævedes tilbagebetalt i disse 56 afgørelser, andrager 367 241,35 DM.

Westfälische Central-Genossenschaft e.G., et andelsselskab hjemmehørende i Münster (Westfalen) fik i perioden 4. november 1968 til 7. februar 1974 fra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel udbetalt denatureringspræmier for denatureret blød hvede på i alt 1 316 423,31 DM.

Ved en kontrol i oktober/november 1976 blev det fastslået, at der til denaturering af 19 915 ton blød hvede kun var blevet anvendt 1 335 kg farvestof, selv om der efter den i Fællesskabets denatureringsordning fastsatte referencemetode skulle have været anvendt 2 053 kg farvestof patentblå V; opgørelserne over indkøb, forbrug og daglig beholdning af denatureringsmidler manglede desuden eller var mangelfulde. Som følge heraf krævede Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung ved 254 afgørelser af 30. Juli 1976, at Westfälische Central-Genossenschaft skulle tilbagebetale den urigtigt udbetalte denatureringspræmie i henhold til artikel 13, stk. 1, 1. pkt., i Verordnung Denaturierungsprämie Getreide af 19. november 1971.

Efter klage fra Westfälische Central-Genossenschaft har Bundesanstalt ved afgørelse af 27. september 1978 annulleret 65 af de 254 afgørelser om tilbagesøgning. Der er ikke truffet nogen afgørelse vedrørende de øvrige krav.

Westfälische Central-Genossenschaft anlagde den 12. august 1977 sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main med påstand om ophævelse af de afgørelser, der ikke var blevet annulleret, og som andrager et beløb på 991 730,81 DM.

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main — I. afdeling — har ved kendelser af 12. juli 1979 i henhold til EØF-traktatens artikel 177 udsat sagerne, indtil Domstolen har taget stilling til følgende præjudicielle spørsmål:

a) Er fællesskabsretten afgørende for, inden for hvilken frist der kan rejses krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier, som er udbetalt i henhold til forordning (EØF) nr. 956/68 af 12. juli 1968, forordning (EØF) nr. 2086/68 af 20. december 1968 og forordning (EØF) nr. 1403/69 af 18. juli 1969?

b) Såfremt spørsmål a) besvares bekræftende: forældes sådanne tilbagebetalingskrav overhovedet, og hvilken forældelsesfrist kommer i givet fald til anvendelse her?

c) Indeholder fællesskabsretten et princip, hvorefter krav om tilbagebetaling af de pågældende denatureringspræmier, som gøres gældende efter udløbet af den opbevaringstid, der i national ret gælder for optegnelser vedrørende denatureringerne (her: 7 år), ikke længere kan begrundes med, at det fremgår af de endnu eksisterende optegnelser eller øvrige bilag, at denatureringerne ikke er blevet gennemført forskriftsmæssigt?

Forelæggelseskendelserne blev registreret på Domstolens justitskontor henholdsvis den 30. juli 1979 (Lippische Hauptgenossenschaft — indført i Domstolens register under sagsnr. 119/79) og den 7. august 1979 (Westfälische Central-Genossenschaft — indført i Domstolens register under sagsnr. 126/79).

I henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg.

— i sag 119/79, den 10. oktober 1979 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Peter Karpenstein, som befuldmægtiget, bistået af advokat Albrecht Stockburger, Frankfurt am Main, den 22. oktober af Lippische Hauptgenossenschaft, repræsenteret af advokat Jürgen

Gündisch, Hamburg, og den 24. oktober af Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, repræsenteret af afdelingschef i den juridiske afdeling Erdmann Schaller som befuldmægtiget;

— i sag 126/79, den 10. oktober 1979 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, den 26. oktober af Westfälische Central-Genossenschaft e. G. og den 5. november 1979 af Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung.

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

Ved afgørelse af 30. januar 1980 har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 43 på grund af sagernes sammenhæng besluttet at forene sagerne 119/79 og 126/79 med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Ved en anden afgørelse af 30. januar 1980 har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og stk. 2, henvist sagerne til 2. afdeling.

## II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

Sagsøgerne i hovedsagen, *Lippische Hauptgenossenschaft e.G. og Westfälische Central-Genossenschaft e.G.* har redegjort for en række retlige og faktiske omstændigheder verdrørende de for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main verserende sager og dernæst i hovedtræk anført følgende vedrørende de spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen.

*Vedrørende det første spørgsmål*

a) Udbetaling af denatureringspræmier er anordnet i fællesskabsretten. Den bidrager til opfyldelsen af nogle af den fælles landbrugspolitiks målsætninger. Krav om tilbagebetaling af præmier, der fremsættes under påberåbelse af en tilsidesættelse af fællesskabsregler om denaturering henhører derfor også under fællesskabsretten; dette gælder også den frist, inden for hvilken sådanne krav kan gøres gældende.

b) Det fremgår af Domstolens domme af 15. juli 1970 (sag 45/69, Boehringer, Sml. 1970, s. 153) og 14 juli 1972 (sag 49/69, BASF, Sml. 1972, s. 217) at fastsættelsen og de nærmere regler for anvendelsen af en forældelsesfrist på konkurrenceområdet henhører under fællesskabslovgiverens kompetence. Forældelsesspørsmålet skal altså ifølge sagsøgerne afgøres efter fællesskabsretten.

c) En række forskellige regler i fællesskabsretten angår forældelse: artikel 43 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen vedrørende krav, der støttes på ansvar uden for kontraktsforhold; Den høje Myndigheds beslutning nr. 5/65 af 17. marts 1965 om forældelse af fordringer i forbindelse med de i artiklerne 49 og 50 i traktaten fastsatte afgifter (EFT 1965-1966, s. 33); Rådets forordning nr. 2988 af 26. november 1974 om forældelse af adgangen til at pålægge økonomiske sanktioner inden for Det europæiske økonomiske Fællesskabs transport- og konkurrenceret og af adgangen til tvangsfuldbyrdelse af disse sanktioner (EFT L 319, s. 1). Under hensyn til indholdet og formålet med de nævnte bestemmelser må spørgsmålet om, hvilken almindelig forældelsesfrist der skal gælde for tilbagesøgningskrav vedrørende beløb udbetalt i henhold til fællesskabsretlige regler, besvares ens. En

sådan besvarelse kan kun baseres på fællesskabsretten. En anerkendelse af forskellige forældelsesfrister vil bringe den ensartede anvendelse af fællesskabsretten i fare.

d) Det første spørgsmål skal derfor ifølge sagsøgerne besvares således:

Fællesskabsretten er afgørende for, inden for hvilken frist der kan rejses krav om tilbagetaling af denatureringspræmier, som er udbetalt i henhold til forordningerne nr. 956/68 af 12. juli 1968, nr. 2086/68 af 20. december 1968 og nr. 1403/69 af 18. juli 1969.

*Vedrørende det andet spørgsmål*

a) Det fremgår både af Domstolens praksis og af generaladvokaternes forslag til afgørelse, at i mangel af en udtrykkelig fællesskabsretlig bestemmelse, stiller afgørende retssikkerhedshensyn sig i vejen for Kommissionens mulighed for uendeligt at udsætte fremsættelsen af de krav, den har. Der hersker således i det mindste ingen tvivl om, at retten til at påtale overtrædelser ophører efter en vis frist.

b) Da forældelsesspørgsmålet ikke er afgjort i fællesskabsretten, må det i første omgang søges gennem analogislutninger fra andre fællesskabsretsområder.

Rådets forordning nr. 2988/74 fastsætter for transport- og konkurrencerettens vedkommende en forældelsesfrist på tre år ved overtrædelse af bestemmelser om begæringer eller anmeldelser og på fem år ved alle andre overtrædelser. Når sådanne overtrædelser ikke kan sanktioneres efter udløbet af en femårs frist, må samme frist så meget desto mere gælde indtalingen af fordringer.

Ifølge beslutning nr. 5/65 fra Den høje Myndighed for EKSF forældes fordringer i forbindelse med afgifter på produktion efter tre år; såfremt der ikke er indgivet produktionsanmeldelser eller forsætligt eller uagtsomt er indgivet ufuldstændige eller urigtige anmeldelser, er forældelsesfristen på seks år. Der er ingen rimelig grund til, at tilbagebetalingskrav vedrørende denatureringspræmier skulle kunne gøres gældende over en længere periode end fordringer i forbindelse med afgifter på produktion, dvs. ud over tre år.

Ifølge artikel 43 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen forældes krav mod Fællesskabet, der støttes på ansvar uden for kontraktsforhold, fem år efter at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt. Princippet om lige behandling udelukker, at et erstatningskrav mod Fællesskabet fra en af dets borgere forældes hurtigere end krav som Fællesskabet gør gældende mod sine borgere. Retssikkerhedsprincippet gælder med samme styrke i begge situationer.

c) En undersøgelse af nationale forældelsesregler giver oplysninger om de almindelige retsgrundsætninger vedrørende forældelse af det offentliges fordringer, som er fælles for medlemsstaternes retssystemer. Et retsammenlignende studium viser, at princippet om forældelse af sådanne fordringer findes i samtlige retsordener, og at forældelsesfristerne for fordringer af den i hoved-

sagen omhandlede art er kortere end de almindelige forældelsesfrister på mellem ti og tredive år (henholdsvis Italien og Forbundsrepublikken Tyskland); forældelsesfristen for tilbagesøgning af sådanne offentligretlige ydelser, som er beslægtet med de her foreliggende, er i medlemsstaternes retssystemer på mellem to og seks og for flertallets vedkommende på fem år.

d) Sagsøgerne foreslår derfor, at det andet spørsmål besvares således:

Ifølge fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger forældes krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier; forældelsesfristen er på fem år.

*Vedrørende det tredje spørgsmål*

a) I forhold til afgørelsen af tvisten i hovedsagen, er der her tale om et subsidiært spørgsmål.

b) I henhold til artikel 10, stk. 2, 1. og 2. pkt., i Verordnung Denaturierungsprämie Getreide af 8. august 1968 skal virksomheder, der udfører denaturering, i syv år opbevare forskellige optegnelser og dokumenter angående denatureringen af blød hvede. Spørgsmålet er nu, om grundsætningerne om beskyttelse af den berettigede forventning og om forholdsmæssighed mellem mål og midler uafhængigt af forældelsesfrister kan hindre fremsættelsen af tilbagebetalingskrav efter udløbet af en vis tid.

c) Hvad den i fællesskabsretten anerkendte grundsætning om beskyttelse af den berettigede forventning angår, må det fremhæves, ikke blot, at der er forløbet mere end syv år mellem nogle af de omhandlede denatureringsprocesser og fremsættelsen af tilbagebetalingskravet, men også, at Einfuhr- und Vorratsstelle regelmæssigt har ladet de nævnte processer kontrollere ved egne inspektører. Det vil under disse omstændigheder — altså mere end syv år efter, at processerne har fundet sted og på grundlag af en efterfølgende regnskabskontrol — være i strid med grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning at rejse krav om tilbagebetaling af denatureringspræmierne.

d) Med hensyn til proportionalitetsprincippet, der i Domstolens praksis er anerkendt som et af de aller vigtigste almindelige retsprincipper, må det konstateres, at en frist på mere end fem eller seks år — eller måske slet ingen frist overhovedet — er aldeles ufornøden for opfyldelsen af formålet med denatureringsreglerne og dertil urimelig byrdefuld for virksomhederne.

e) Det er også i medlemsstaternes retssystemer anerkendt, at den offentlige administration ved at lade lang tid hengå før fremsættelsen af tilbagebetalingskrav, der kunne have været gjort gældende straks, i kraft af grundsætningen om den berettigede forventning afskæres fra senere at søge dem gennemført. Det fremgår af en retssammenlignende undersøgelse, at uanset forældelsesfrister anerkender de fleste medlemsstater det princip, hvorefter udbetalt støtte eller andre begunstigende forvaltningsakter efter udløbet af en vis tid ikke kan annulleres.

f) Det tredje spørgsmål skal ifølge sagsøgerne herefter besvares således:

I medfør af grundsætningerne om beskyttelse af den berettigede forvent-

ning og om forholdsmæssighed mellem mål og midler kan krav om tilbagebetaling af præmier for en denaturering, hvis korrekthed blev konstateret af den kompetente nationale myndigheds inspektør ved en kontrol ved denatureringsprocessen, kun rejses umiddelbart efter disse undersøgelser. Tilbagesøgning er i hvert fald udelukket efter udløbet af den opbevaringstid, der efter national ret — 7 år i Forbundsrepublikken Tyskland — gælder for optegnelser vedrørende denatureringer.

De sagsøgte i de to hovedsager *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* mener, at det første og det tredje spørgsmål skal besvares benægtende, og at det andet spørgsmål hermed bortfalder.

*Vedrørende det første spørgsmål*

a) Forældelse af krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier er hverken reguleret i traktaten, i den øvrige fællesskabsret eller ved almindelige fællesskabsretlige retsgrundsætninger i øvrigt. Spørgsmålet om forældelse af sådanne krav i forbindelse med interventionsforanstaltninger kan derfor kun løses i henhold til de i vedkommende medlemsstat gældende regler.

b) Den manglende fællesskabsregulering er et resultat af strukturen i Fællesskabets retsordning, der, når bortses fra de områder, der forvaltes direkte af Fællesskabet og fra dettes almindelige harmoniseringsopgaver, pålægger administration og domstole i medlemsstaterne at gennemføre fællesskabsretten. Tilbagesøgning af urigtigt udbetalte denatureringspræmier henhører under denne gennemførelse af fællesskabsretten. Den frist for at rejse sådanne krav, som forældelsen skaber, skal afgøres efter den pågældende medlemsstats procesret.

Det harmonerer med den opgavefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, som traktaten har fastlagt, at henføre forældelsesspørgsmålet til de nationale myndigheders gennemførelse af fællesskabsretten og lade nationale retsregler være afgørende herfor. Denne opgavefordeling begrunder, at tilbagebetaling af udbetalte beløb bør ske efter de retningslinjer og med de begrænsninger, der er angivet i de relevante nationale retsregler. De af fællesskabsretten afledte rettigheder og de nationale procedureregler supplerer hinanden.

c) Det er ved bestemmelsen af den for tilbagebetalingskravet gældende forældelsesregel ufornødent at påberåbe sig almindelige fællesskabsretlige grundsætninger: princippet om retssikkerhed og om retsfred, der er faste bestanddele af retssystemerne i Fællesskabets medlemsstater, finder allerede anvendelse gennem reglen om, at forældelsesspørgsmålet skal afgøres efter den pågældende medlemsstats lovgivning.

d) Domstolen har i adskillige domme bekræftet, at national ret skal anvendes, navnlig national forvaltnings- og procesret, i tilfælde, hvor fællesskabsretten er tavs. Ifølge denne praksis påhviler det hver medlemsstat i de tilfælde, der ikke er fællesskabsretligt reguleret, i den nationale retsorden at tilvejebringe de regler af processuel art, som skal sikre beskyttelsen af de rettigheder, de retsundergivne har i medfør af den umiddelbart anvendelige fællesskabsret. Ifølge Domstolen er således —

efter den nugældende retstilstand på socialrettens område — national rets forældelsesregler anvendelige på forskud på ydelser, der kan kæves tilbagebetalt. Domstolen har endvidere udtalt, at en forældelsesfrist af retssikkerhedsgrunde bør fastsættes på forhånd, samt at kun fællesskabslovgiveren har kompetence til at fastsætte fristens længde og de nærmere retningslinjer for dens anvendelse. På baggrund heraf bør Domstolen besvare Verwaltungsgericht Frankfurt am Main's første spørgsmål bekræftende, med det resultat, at der ikke gælder nogen forældelse for krav om tilbagebetaling af urigtigt udbetalte præmier.

e) Et yderligere argument til støtte for det synspunkt, at de nationale retssystemer bør være afgørende for løsningen af forældelsesspørgsmålet, kan udledes af den omstændighed, at fællesskabslovgiveren har udstedt regler om forældelse for første gang i 1979, navnlig i Rådets forordninger nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT L 175, s. 1) og nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om »efterfølgende« opkrævning af visse eksportafgifter. For så vidt og så længe som fællesskabslovgiveren ikke har vedtaget passende bestemmelser, må gældende national ret under hensyn til den ufuldstændige harmonisering på fællesskabsplan finde supplerende anvendelse.

f) Denne teori kan også støttes på tysk retspraksis vedrørende forældelse af fællesskabsretlige krav: Bundesfinanzhof har således for eksportrestitutioner fast anvendt forældelsesreglen i artikel 195 i BGB, der fastsætter en forældelsesfrist på 30 år.

g) Også Kommissionen har i et svar på en skriftlig forespørgsel (EFT C 145, s. 16) anerkendt, at »i princippet må spørgsmålet om godtgørelse af afgifter, der af Domstolen er anerkendt som stridende mod traktaten, i mangel af fællesskabsregler på området vurderes på baggrund af den nationale retsordens almindelige regler om sikring af fred og ret«.

h) Forskellige nationale forældelsesregler kan vel medføre forskelle i borgerens retsstilling fra medlemsstat til medlemsstat. Men sådanne forskelle er blot en følge af, at det er medlemsstaterne, som gennemfører fællesskabsretten på dens nuværende trin.

i) Det første sprøgsmål til Domstolen bør derfor besvares således:

Spørgsmålet om forældelse af krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier, udbetalt i henhold til forordningerne nr. 956/68 af 12. juli 1968, nr. 2086/68 af 20. december 1968 og nr. 1403/69 af 18. juli 1969, skal afgøres efter medlemsstaternes nationale ret.

*Vedrørende det andet spørgsmål*

Ovenstående svar på det første spørgsmål overflødiggør en undersøgelse af det andet spørgsmål. Svaret indebærer under alle omstændigheder, at forældelsesspørgsmålet skal afgøres på grundlag af tysk ret.

*Vedrørende det tredje spørgsmål*

a) Domstolen har ved flere lejligheder udledt selvstændige retsprincipper af en retssammenlignende undersøgelse af de nationale retssystemer. Den har herved anerkendt, at en ulovlig individuel forvaltningsakt kan annulleres, såfremt det sker inden for en rimelig kort frist. Såfremt Domstolen med henblik på en eventuel fastsættelse af en rimelig frist skulle lægge den i tysk ret for opbevaring af optegnelser og dokumenter ved denatureringsprocesser gældende frist på syv år til grund, må det herved betænkes, at denne tidsmæssige begrænsning af forpligtelsen til at opbevare optegnelser og dokumenter vedrørende denatureringsprocesserne egentlig kun vedrører muligheden for ved en kontrol i virksomheden at få fastlået, om der består en ret, navnlig i tilfælde, hvor den pågældende virksomhed lovligt har tilintetgjort over 7 år gamle forretningsbøger; fristen er derimod ikke til hinder for annullation af en begunstigende forvaltningsakt.

Ifølge Verwaltungsverfahrensgesetz, der har været gældende siden den 1. januar 1977, kan en begunstigende forvaltningsakt kun annulleres inden for en frist af et år fra det tidspunkt, da kendskab til de omstændigheder, der ligger til grund for det fremsatte tilbagebetalingskrav, er erhvervet. Denne frist er blevet overholdt i de to hovedsager. Opbevaringsfristen på syv år kan altså ikke lægges til grund ved Domstolens afgørelse af, hvilken frist der rimeligvis kan sættes for annullation af begunstigende forvaltningsakter.

I alt fald er fristerne og opbevaring af forretningsbøger udelukkende indført, for at vedkommende virksomhed kan tilintetgøre eller på anden måde skaffe sig af med forskellige dokumenter efter fristens udløb uden at pådrage sig strafansvar. Selv om det i princippet er korrekt, at et eventuelt tilbagebetalingskrav af bevismæssige grunde ikke mere kan rejses, må der dog sondres mellem denne materielle umulighed af i et enkelttilfælde at gøre kravet gældende og umuligheden af i al almindelighed at fremsætte et sådant retskrav. Uden en sådan sondring bliver følgen et sammenfald af opbevaringsfrist og forældelsesfrist; men opbevaringsfristerne og forældelsesfristerne er ikke lige lange.

b) Der eksisterer ikke i fællesskabsretten noget almindeligt princip, hvorefter krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier ikke længere kan gøres gældende med støtte i optegnelser, som stadig er til rådighed, selv om fristerne for opbevaring af vigtige dokumenter er udløbet. Også dette er et spørgsmål om fællesskabsrettens gennemførelse ved nationale regler. Der er således alene tale om, hvorvidt den nationale procedure til gennemførelse af en i fællesskabsretten truffet interventionsforanstaltning er retmæssig. Opbevaringsfristerne bidrager til, at de fællesskabsretlige grundsætninger om retssikkerhed og forholdsmæssighed mellem mål og midler overholdes.

c) Det tredje spørgsmål må besvares således:

Fællesskabsretten indeholder ikke noget princip, hvorefter krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier inden for en frist på syv år alene kan støttes på de dokumenter, der har været afgørende for præmiernes tildeling.

*Kommissionen* har fremhævet, at det andet spørgsmål til Domstolen kun er relevant, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og at det tredje

spørgsmål må undersøges, selv om Domstolen skulle nå til det resultat, at tilbagebetalingskrav afgøres efter national ret.

*Vedrørende det første spørgsmål*

a) Fællesskabslovgiveren har ikke vedtaget nogen almindelig eller speciel regel om tilbagebetaling af urigtigt udbetalte denatureringspræmier; der er derimod i artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) pålagt medlemsstaterne en forpligtelse til i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser at træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger bliver korrekt gennemført og for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Denne udtrykkelige henvisning til national ret viser, at de af hovedsagen omhandlede tilbagebetalingskrav med hensyn til spørgsmålet om disse kravs beskaffenhed og forældelse skal afgøres efter national ret.

b) Strukturen i de regler, der er indført inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og i forbindelse med samarbejdet mellem Fællesskabet og national ret kan i sig selv begrunde en benægtende besvarelse af det første spørgsmål.

De fælles markedsordninger fastlægger i deres nuværende udformning alene markedsdeltagernes rettigheder og forpligtelser; gennemførelsen og iværksættelsen af disse rettigheder og forpligtelser påhviler derimod næsten helt og aldeles medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan og skal i tilfælde, hvor en fællesskabsretlig regulering ikke findes inden for rammerne af de dem tildelte gennemførelsesopgaver, ty til deres nationale ret.

Den udvej, at anvende national ret ved iværksættelsen af de fælles markedsordninger, kan ganske vist medføre, at en fællesskabsforordning kommer til at virke uensartet, men det er i Domstolens faste praksis anerkendt, at der kan vedtages og anvendes nationale regler, når disse ikke fraviger fællesskabsretsordningen eller begrænser dennes rækkevidde, og deres formål i øvrigt er de samme.

Domstolen har udtalt, at medlemsstaterne med hensyn til denaturering frit på grundlag af deres eget retssystem og ansvar kan vedtage de nærmere regler for kontrollen med denatureringen.

Det er ved forordning nr. 729/70 og Rådets forordning nr. 283/72 af 7. februar 1972 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik (EFT 1972 I, s. 85) blevet pålagt medlemsstaterne at gennemføre tilbagebetaling af beløb udbetalt i strid med den gældende fællesskabsret. I tilfælde, hvor fællesskabsregler ikke foreligger, kan medlemsstaterne i retssager mod de pågældende beløbsmodtagere kun anvende national ret.

Domstolen har derimod udtalt sig klart for anvendelsen af national ret i sager vedrørende tilbagebetaling af en afgift betalt i strid med fællesskabsretten af virksomheder eller private.

Rådets forordninger nr. 1430/79 og nr. 1697/79 repræsenterer et første betydningsfuldt skridt på vejen mod en fællesskabsretlig udformning af reglerne vedrørende gennemførelse og iværksættelse af rettigheder og forpligtelser, der har grundlag i fællesskabsretten. Men de angår ikke denatureringspræmier for blød hvede; tilbagebetalingskrav vedrørende disse præmier vil altså fortsat skulle afgøres efter national ret.

c) Den kendsgerning, at forskelle i de nationale regler vedrørende forældelses- og præklusionsfrister kan føre til, at markedsdeltagerne udsættes for forskelsbehandling fra medlemsstat til medlemsstat, bør imidlertid ikke resultere i etablering af et retligt tomrum eller af en færdigsyet gennem usikre analogislutninger tilvirket almindelig inddrivelsesordning af fællesskabsretlig natur og med specielle forældesesfrister. Domstolen har i dommene af 14. juli 1972 (Anilin-farvestofsagerne, Sml. 1972, s. 151, s. 217 og s. 221) fastslået, at fællesskabsretten ikke indeholder noget almindeligt forældelsesprincip, samt at en forældesesfrist for at opfylde sit formål skal fastsættes forud af fællesskabslovgiveren. Domstolen finder i øvrigt ingenlunde, at de nationale domstole som følge af manglende harmoniseringsbestemmelser bør frarådes at anvende national ret og har udtalt, at en eventuel forskelsbehandling som følge af anvendelsen af national ret må accepteres på det nuværende integrationsstadium.

d) Der er i øvrigt ikke grund til at frygte, at det i anledning af hovedsagen vil komme til forskelsbehandling: for statens ret til tilbagesøgning over for borgerne gælder i samtlige medlemsstater de længste forældelsesfrister af alle, de fleste er på tredive og den korteste på ti år.

*Vedrørende det tredje spørgsmål*

Dette spørgsmål har kun indirekte interesse på grund af den besvarelse, der er givet det første spørgsmål. For alle tilfældes skyld skal der dertil knyttes følgende bemærkninger.

a) Et princip om, at en myndighed ikke kan støtte et krav om tilbagebetaling af en ydelse på fejl i de bevisdokumenter, der har været nødvendige for at opnå ydelsen, når de herfor gældende nationale opbevaringsfrister er udløbet, er ikke udtrykkeligt hjemlet i fællesskabsretten.

b) For så vidt angår en række forskellige almindelige retsgrundsætninger, skal det fastslås, at godtrosprincippet også finder anvendelse i fællesskabsretten, hvor det er kommet til udtryk ved afskillige lejligheder navnlig i form af indsigelser, begrundet i beskyttelsen af den berettigede forventning ved lovændringer og af forbudet mod en inkonsekvent eller mod lovgivers vilje stridende adfærd fra en offentlig myndigheds side. Princippet finder anvendelse i forordning nr. 1687/79. Domstolen har i sin praksis i vid udstrækning anerkendt princippet om »non venire contra factum proprium«.

Det tilkommer Verwaltungsgericht på grundlag af de for denne ret verserende sags fakta at afgøre, i hvilket omfang dette princip kan påberåbes i forbindelse med de tilbagebetalingskrav, som denne sag drejer sig om.

*Forslag til besvarelse*

Kommissionen har foreslået nedenstående besvarelse af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main's første og tredje spørgsmål:

a) De kompetente myndigheder i medlemsstaterne har pligt til at kræve beløb, der udredes af EUFGL og udbetales i strid med fællesskabsretten, tilbagebetalt. Sådanne tilbagebetalingskrav, såvel som de frister, der gælder for fremsættelsen heraf, skal, såfremt fællesskabsretten ikke indeholder regler herom — hvilket den navnlig ikke gør ved tildeling af denatureringspræmier — afgøres i henhold til national ret.

b) Princippet om, at ingen kan påberåbe sig faktiske og retlige forhold, som strider mod en tidligere udvist adfærd, medmindre der foreligger ganske særlige grunde hertil, finder også anvendelse i fællesskabsretten.

III — Mundtlige forhandlinger

Sagsøgerne i hovedsagen Lippische Hauptgenossenschaft e.G. og Westfälische Central-Genossenschaft e.G., begge ved advokat Jürgen Gündisch, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung ved Eberhard Grobosch, assisterende referent i den juridiske afdeling, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved advokat Albrecht Stockburger, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. marts 1980.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 1980.

## Præmisser

1 Ved to kendelser af 12. juli 1979, indgået til Domstolen hhv. den 30. juli og 7. august s.å., har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af tre kommissionsforordninger, forordning nr. 956/68 af 12. juli 1968, forordning nr. 2086/68 af 20. december 1968 og forordning nr. 1403/69 af 19. juli 1969 om denaturering af blød hvede (JO L 164, 1968, s. 9 og L 307, s. 13; EFT 1969 II, s. 320); disse spørgsmål er rejst under sager, som er anlagt mod det tyske interventionsorgan, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, til efterprøvelse af dette organs krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier, som var udbetalt på forkert grundlag; spørgsmålene har følgende ordlyd:

a) Er fællesskabsretten afgørende for, inden for hvilken frist der kan rejses krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier, som er udbetalt i henhold til forordning (EØF) nr. 956/68 af 12. juli 1968, forordning (EØF) nr. 2086/68 af 20. december 1968 og forordning (EØF) nr. 1403/69 af 18. juli 1969?

b) Såfremt spørgsmål a) besvares bekræftende: forældes sådanne tilbagebetalingskrav overhovedet, og hvilken forældelsesfrist kommer i givet fald til anvendelse her?

c) Indeholder fællesskabsretten et princip, hvorefter krav om tilbagebetaling af de pågældende denatureringspræmier, som gøres gældende efter udløbet af den opbevaringstid, der i national ret gælder for optegnelser vedrørende denatureringerne (her: 7 år), ikke længere kan begrundes med, at det fremgår af de endnu eksisterende optegnelser eller øvrige bilag, at denatureringerne ikke er blevet gennemført forskriftsmæssigt?

2 Af sagens akter fremgår, at sagsøgerne i hovedsagen, to landbrugsandelsselskaber med hjemsted i hhv. Lage og Münster, i tiden fra 1968 til 1970 og 1974 gennemførte en række denatureringsprocesser og i den anledning fik udbetalt denatureringspræmier efter de nævnte forordninger. Da interventionsorganet under kontrol hos modtagerselskaberne havde konstateret, at flere denatureringsprocesser ikke var blevet gennemført forskriftsmæssigt efter fællesskabsforordningerne, fremsatte det ved afgørelser truffet i løbet af 1976 og 1977 krav om tilbagetaling af de denatureringspræmier, der var blevet udbetalt med urette. Sagsøgerne i hovedsagen anlagde efter forgæves at have klaget over disse afgørelser sag ved Verwaltungsgericht.

3 Af sagsøgernes indlæg i sagen fremgår, at denatureringsprocessernes ulovmedholdighed i og for sig ikke er omtvistet. Men sagsøgerne har for Verwaltungsgericht gjort gældende, at såvel forældelse som visse almindelige retsgrundsætninger som princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller proportionalitetsprincippet udelukker anerkendelse af det fremsatte krav om tilbagebetaling af præmierne som følge af det forholdsvis lange tidsrum mellem udbetalingen af disse og de tyske myndigheders afgørelser. Sagsøgerne mener, at spørgsmålet om tilbagebetaling af en ydelse udbetalt i henhold til fællesskabsretten skal afgøres efter regler op principper, der også må findes i fællesskabsretten. De har herved henvist dels til den i statutten for Domstolen artikel 43 fastsatte regel om fem års forældelse af erstatningskrav mod Fællesskabet og til en række specielle forældelsesfrister i visse

retsakter i den afledede ret, dels til, at der i medlemsstaternes interne ret kan spores en tendens til at lade det offentliges fordringer være undergivet forældelsesfrister, der er kortere end den i privatretten gældende.

4 Interventionsorganet har derimod gjort gældende, at der for det foreliggende tilfælde hverken i fællesskabsretten eller i national ret findes nogen speciel forældelsesregel, og at der derfor i alle tilfælde kun kan blive tale om anvendelse af den i privatretten gældende frist på 30 år.

5 Kommissionen har på sin side anført, at opfyldelsen og gennemførelsen af rettigheder og forpligtelser i henhold til de fælles markedsordninger generelt i meget vidt omfang påhviler medlemsstaterne. Den har herved henvist til artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), hvorefter »Medlemsstaterne ... i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser« træffer de fornødne foranstaltninger for bl.a. at forhindre og forfølge uregelmæssigheder. Den henviser endvidere til, at det i Domstolens faste praksis er anerkendt, at fællesskabslovgiveren har givet medlemsstaterne »frihed til at fastsætte de nærmere regler for kontrollen i henhold til deres egen retsorden og på eget ansvar« (dom af 11. 7. 1973 i sag 3/73, *Hessische Mehlindustrie,* Sml. 1973, s. 745, jf. endvidere dommene af 16. 12. 1976 hhv. i sag 33/76, *Rewe,* og i sag 45/76, *Comet,* Sml. 1976, s. 1989 og 2043).

6 Til de spørgsmål, Verwaltungsgericht har stillet, skal Domstolen udtale følgende:

7 I overensstemmelse med de generelle overvejelser, der ligger til grund for de fælles markedsordninger for landbruget, skal de i de nævnte forordninger omhandlede denatureringspræmier udbetales efter fælles regler, der skal finde ensartet anvendelse i hele Fællesskabet. Det er imidlertid de nationale interventionsorganer, der administrerer denne interventionsordning, og disse organer skal herved varetage alle de kontrolopgaver, der er nødvendige for at sikre, at denatureringspræmier kun tildeles på de i fællesskabsreglerne opstillede vilkår, og at de erhvervsdrivendes overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres på passende måde. I den foreliggende sag har det således

virkelig været det tyske interventionsorgans opgave at sørge for, at denatureringsprocesserne blev kontrolleret, at kontrollen blev gennemført på bedst mulig måde, og at der blev rejst krav om tilbagebetaling af enhver præmie, der måtte vise sig at være udbetalt i strid med forordningerne.

8 Fællesskabsretten indeholder ikke på sit nuværende udviklingstrin særlige regler om de nationale myndigheders udøvelse af denne kontrolvirksomhed. Det eneste krav, som Fællesskabet herved stiller, er, at de nationale myndigheder ved denne virksomhed er lige så påpasselige som ved deres iværksættelse af den nationale lovgivning, således at fællesskabsrettens fulde virkning ikke antastes.

9 Med hensyn til specielt forældelsesfrister eller præklusionsfrister opstillet på grundlag af visse almindelige forvaltningsretlige principper vedrørende tilbagesøgning af ydelser udbetalt med urette indeholder fællesskabsretten i den udformning, den nu har, ingen bestemmelser af betydning. Forældelsesfristen i artikel 43 i statutten for Domstolen omhandler udelukkende erstatningskrav mod Fællesskabet og er derfor efter sin beskaffenhed sagen uvedkommende. Det samme må siges om de øvrige bestemmelser, sagsøgerne har henvist til.

10 Det er derfor de nationale myndigheder, der på grundlag af regler og principper i deres nationale ret skal tage stilling til tilfælde som det, Verwaltungsgericht har fået forelagt, idet de dog herved naturligvis ikke kan gøre forskel på forhold omfattet af fællesskabsretten og tilsvarende alene af national ret omfattede tilfælde. Heraf følger desuden specielt, for så vidt angår det i det tredje spørgsmål fremlagte problem, at fællesskabsretten ikke indskrænker de nationale myndigheders adgang til, i mangel af en særlig forældelsesregel, at anvende eventuelle begrænsninger med hjemmel i det pågældende lands almindelige retsgrundsætninger ved tilbagesøgning af uretmæssigt opnåede fordele i medfør af fællesskabsregler. Det vil herved være tilstrækkeligt at henvise til de grunde, der anføres i Domstolens dom af

5. marts 1980 (sag 265/78, *Ferwerda og Produktschap voor Vee en Vlees),* der vedrører en problemstilling, der ligger tæt op ad den, Verwaltungsgericht skal løse.

11 Spørgsmålet fra Verwaltungsgericht skal derfor besvares således, at afgørelsen af hvilken frist, der skal gælde for forvaltningens fremsættelse af 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, skal ske efter den nationale ret, som gælder for det for den pågældende markedssektor ansvarlige interventionsorgan. 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.

## Sagens omkostninger

12 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der 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 (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 12. juli 1979, for ret:

**På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin skal spørgsmålet om, inden for hvilken frist et nationalt interventionsorgan kan fremsætte**

**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.