

5. Die nationalen Behörden haben die Herstellung des Magermilchpulvers durch Nachprüfungen im Herstellerbetrieb zu kontrollieren, wenn eine solche Kontrolle notwendig ist, um die Einhaltung der Gemeinschaftsregelung sicherzustellen. Es ist Sache des nationalen Gerichts, die Folgen eines etwaigen Verstoßes gegen diese Verpflichtung nach dem anwendbaren nationalen Recht zu beurteilen.

Everling

Mackenzie Stuart

Due

Galmot

Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. September 1983.

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

Im Auftrag

H. A. Rühl

U. Everling

Hauptverwaltungsrat

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
VOM 8. JUNI 1983 ¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Einleitung

1.1. Zusammenfassung der früheren Rechtsprechung

In den Rechtssachen 205 bis 215/82 werden Sie erneut mit einer Anzahl Rechtsfragen konfrontiert, die mit der in Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr.

729/70 des Rates vom 21. April 1970 (ABl. L 94, 1970, S. 13) niedergelegten Verpflichtung der Mitgliedstaaten zusammenhängen, im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik unter anderem „die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen“. Die Urteile, die bis dann bereits von Ihnen zu dem genannten Artikel 8 erlassen wurden oder die dafür mittelbar von

¹ — Aus dem Niederländischen übersetzt.

Bedeutung waren¹, habe ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Fromme (Rechtssache 54/81, Slg. 1982, 1461) analysiert, so daß ich mich hier auf die folgende kurze Zusammenfassung Ihrer feststehenden Rechtsprechung beschränken kann. Nach dieser feststehenden Rechtsprechung ist für die Rückforderung das nationale Recht maßgebend, soweit eine gemeinschaftsrechtliche Regelung fehlt oder aber ausdrücklich auf das nationale Recht verweist. An die Anwendung dieses nationalen Rechts werden eine Reihe von Anforderungen gestellt. Zum einen darf sie die Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. Namentlich darf die betreffende nationale Durchführungspraxis nicht weniger wirksam sein als die Durchführungspraxis in bezug auf vergleichbare nationale Regelungen (vgl. Randnummer 8 der Entscheidungsgründe Ihres Urteils in der Rechtssache Lippische Hauptgenossenschaft). Zum anderen dürfen die Rechtsbürger ausweislich Ihrer Urteile in den Rechtssachen Ferwerda, Express Dairy Foods und Lippische Hauptgenossenschaft meiner damaligen Analyse folgend auch nicht ungünstiger behandelt werden als bei Anwendung vergleichbarer rein nationaler Vorschriften (im gleichen Sinn der Tenor des Urteils Fromme). Dazu paßt, daß nach Ihrer Rechtsprechung das Gemeinschaftsrecht auch nicht der Anwendung von nationalen allgemeinen

Rechtsgrundsätzen wie der Rechtssicherheit und des Schutzes des berechtigten Vertrauens oder, anders gesagt, des gutgläubigen Leistungserwerbs (Rechtssache Ferwerda), der Billigkeit (Rechtssachen Balkan-Import-Export und seit meiner Analyse von 1982 auch die Rechtssache 113/81, Reichelt, Slg. 1982, 1963) und anderer allgemeiner Rechtsgrundsätze des nationalen Rechts (Rechtssache Lippische Hauptgenossenschaft) entgegensteht. Zu der Frage, ob eine unbillig harte nationale Durchführungspraxis außer an nationalen allgemeinen Rechtsgrundsätzen auch an anderen allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts scheitern kann als an dem bereits erwähnten Diskriminierungsverbot, habe ich noch keine Rechtsprechung gefunden. Allgemein gesagt wird sie nur dann vorkommen können, wenn allgemeine Rechtsgrundsätze des betreffenden nationalen Rechts keinen ausreichenden Rechtsschutz bieten.

Von Ihrer Rechtsprechung nach der Rechtssache Fromme ist für die vorliegenden Rechtssachen vor allem Ihr Urteil in den Rechtssachen 146, 192 und 193/81 (BayWa und Raiffeisen Hauptgenossenschaft, Slg. 1982, 1503) von Bedeutung. Das Vorlagegericht in den vorliegenden Rechtssachen hat in der Begründung seiner fünften Frage insbesondere ausgeführt, daß dieses Urteil „zu gewissen Zweifeln“ hinsichtlich der Anwendbarkeit allgemeiner Rechtsgrundsätze des nationalen Rechts wie des „Vertrauensschutzes“, wie er in Ihrem Urteil Ferwerda zur Sprache komme, Anlaß gebe. Diese Zweifel sind beim Vorlagegericht namentlich durch die Randnummer 30 der Entscheidungsgründe des Urteils BayWa geweckt worden, die wie folgt lautet:

„Insbesondere ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70, wo er von der Wieder-

1 — Rechtssachen 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245); 265/78 (Ferwerda, Slg. 1980, 617) sowie 119/79 und 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft, Slg. 1980, 1863). Gleichzeitig habe ich damals bereits die für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge ebenfalls bedeutsamen Urteile in den Rechtssachen 118/76 (Balkan-Import-Export, Slg. 1977, 1177) und 130/79 (Express Dairy Foods, Slg. 1980, 1887) sowie andere Urteile besprochen, die indirekt für die vorliegende Problematik von Bedeutung sind. Für die Relevanz einer eventuellen Abwälzung zu Unrecht gezahlter Beträge sind insbesondere Randnummer 13 der Entscheidungsgründe des Urteils in der zitierten Rechtssache 130/79 und Randnummer 26 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache 61/79 (Denkavit, Slg. 1980, 1226) von Belang.

einziehung der infolge von Unregelmäßigkeiten abgeflossenen Beträge durch die Mitgliedstaaten spricht, die mit der Verwaltung des gemeinschaftlichen Agrarinterventionssystems betrauten nationalen Behörden ausdrücklich verpflichtet, die zu Unrecht oder vorschriftswidrig ausgezahlten Beträge wiedereinzuziehen, ohne daß diese für Rechnung der Gemeinschaft handelnden Behörden dabei hinsichtlich der Frage, ob die Rückforderung der zu Unrecht oder vorschriftswidrig gewährten Gemeinschaftsmittel zweckmäßig ist, ein Ermessen ausüben könnten. Eine gegenteilige Auslegung würde die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, die möglichst in der ganzen Gemeinschaft einheitlich erfolgen soll, beeinträchtigen.“

Ich stimme aber mit dem Vorlagegericht darin überein, daß diese Randnummer ausschließlich als eine Ergänzung, nicht als eine Änderung Ihrer früheren Rechtsprechung angesehen werden muß (zweiter Absatz seiner Erläuterung zur fünften Frage). Eine Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge kann also wohl aufgrund von durch das nationale Recht anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen, aber nicht aufgrund von Ermessenserwägungen der Zweckmäßigkeit unterbleiben.

1.2. Sachverhalt und Verfahrensablauf

Der Sachverhalt und der Verfahrensablauf in den vorliegenden Rechtssachen sind im ersten Teil der Gründe der Vorlagebeschlüsse und im Sitzungsbericht ausführlich wiedergegeben. Im Sitzungsbericht sind zugleich die für die Beurteilung relevanten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts angegeben. Zum richtigen Verständnis meiner weiteren Darle-

gungen kann ich mich also auf folgende kurze Zusammenfassung beschränken und wegen weiterer Einzelheiten auf die genannten Schriftstücke verweisen.

Die fragliche Beihilfe wurde den Klägerinnen der Ausgangsverfahren zur Verarbeitung von Magermilchpulver für Futtermittelzwecke gewährt, um so die Milchüberschüsse zu verringern. Diese Materie ist in den Verordnungen Nr. 986/68 des Rates (ABl. L 148 1968) und Nr. 990/72 der Kommission (ABl. L 115 1972) geregelt. Artikel 1 der Ratsverordnung enthält unter anderem eine Definition von Milch und Magermilchpulver, und Artikel 10 der Kommissionsverordnung stellt Kontrollverpflichtungen für die Mitgliedstaaten auf, um die richtige Anwendung *dieser* Verordnung sicherzustellen. Ein Fragepunkt im vorliegenden Verfahren ist dann der, inwieweit diese Kontrollverpflichtungen auch für die richtige Anwendung von *anderen* Verordnungen gelten.

Das betreffende Magermilchpulver stammte in allen vorliegenden Fällen von der Firma Auetal. Diese Firma hatte das Magermilchpulver zumindest teilweise nach einer Methode hergestellt, die nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar war. Das Vorlagegericht stellt aber im vierten Absatz der Erläuterung zu seiner ersten Frage fest, „daß jedenfalls während jener Zeit, zu der Manipulationen der Firma Auetal stattfanden, also bis Mitte 1979, noch keine Rede davon sein kann, daß diese [zur Feststellung einer unrichtigen Herstellungsmethode entwickelten] chemischen Analysemethoden allgemein anerkannt waren“. Diese tatsächliche Feststellung sollten Sie nach meiner Ansicht ebenso wie die vorhergehende tatsächliche Feststellung des Vorlagegerichts (dritter Absatz des Teils I der Gründe), daß die für eine Materialprüfung eingeschaltete Untersuchungsanstalt

in Kassel keine Verfälschung festgestellt hatte, als tatsächliche Ausgangshypothese für Ihre Antwort auf die vorgelegten Fragen nehmen. Aus diesen als Ausgangshypothese zugrunde gelegten Tatsachen folgt dann gleichzeitig, daß von den Klägerinnen, die Auetal-Pulver erhalten hatten, nicht erwartet werden konnte, daß sie erkennen oder feststellen würden, daß das unter der Bezeichnung „Sprühmagermilchpulver“ in den Verkehr gebrachte Pulver in Wirklichkeit kein normales Sprühmagermilchpulver war (S. 7 vorletzter Absatz des Sitzungsberichts). Man kann von privaten Abnehmern vernünftigerweise keine Feststellungen erwarten, zu denen sich sogar eine offiziell eingeschaltete Untersuchungsanstalt nicht imstande zeigte. Nur eine unzweideutige dahin gehende Verpflichtung für diese Unternehmen im Gemeinschaftsrecht oder im nationalen Recht könnte vielleicht zu einer anderen Beurteilung führen, doch hat sich das Bestehen einer derartigen unzweideutigen Verpflichtung nicht erwiesen.

Die vorschriftswidrige Herstellungsmethode des fraglichen Erzeugnisses wurde erst im Mai 1979 festgestellt, wonach die an die Klägerinnen der Ausgangsverfahren ausbezahlte Beihilfe zurückgefordert wurde. Dabei berief sich die betreffende deutsche Interventionsstelle auf die Beweislastregelung in § 9 der im Sitzungsbericht erwähnten deutschen Durchführungsverordnung. Nach dieser Vorschrift trägt die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe bis zum Ablauf des dritten Jahres nach dem Empfang des Beihilfebetrags der Empfänger der Beihilfe. Für die Beurteilung der Rückforderung ist aber auch Artikel 8 der vorhin genannten Kommissionsverordnung Nr. 729/70 von Bedeutung. Der Wortlaut dieser Vorschrift ist ebenfalls im Sitzungsbericht wiedergegeben.

1.3. Die Vorabentscheidungsfragen

Nachdem sie erfolglos Widerspruch gegen die Rückforderungsbescheide eingelegt hatten, erhoben die Klägerinnen der elf Ausgangsverfahren Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt/Main. Sie stützten sich namentlich auf die Bestimmungen über den Vertrauensschutz und den Wegfall der Bereicherung in § 48 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976. Wegen des Wortlauts dieser Vorschrift verweise ich auf die Erläuterung zur siebten Frage im Vorlagebeschluß. Die Klägerinnen führten aus, daß die betreffende deutsche Interventionsstelle für die Unregelmäßigkeiten bei der Herstellung des fraglichen Magermilchpulvers verantwortlich gewesen sei, weil sie ihrer Verpflichtung, Auetal zu kontrollieren, nicht nachgekommen sei und nicht sogleich die notwendigen Konsequenzen aus dem Prüfbericht vom Juli 1978 gezogen habe.

Das Verwaltungsgericht hat daraufhin dem Gerichtshof folgende Vorabentscheidungsfragen vorgelegt:

1. Erfüllt ein Produkt, das aus einer sprühgetrockneten Mischung aus Magermilch und einem Trockenmilcherzeugnis besteht, den Begriff des Magermilchpulvers im Sinne des Artikels 1 Absatz c (Absatz d in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 472/75) der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (Abl. L 169, S. 4), wenn dieses Endprodukt die gleiche Zusammensetzung (Eiweiß, Kohlenhydrate usw.) aufweist wie Magermilchpulver, das unmittelbar aus dem Gemelk der Kuh stammt?
2. Begründet Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 (Abl. L 115, S. 1) eine Verpflichtung der Behörden der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Herstellung des Magermilchpulvers im Herstellerbetrieb?

3. Hat Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 990/72 der Kommission vom 15. Mai 1972 Drittwirkung zugunsten der Beihilfeempfänger, d. h. können die Beihilfeempfänger sich auf diesbezügliche Versäumnisse der Behörden berufen mit der Folge, daß dies die Rückforderung ausschließt?
4. Enthält das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 (ABl. L 94, S. 13), für die Frage, ob im Einzelfall Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke nach der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates und den dazu ergangenen Durchführungsverordnungen der Kommission zu Unrecht bewilligt worden sind, Regeln über die materielle Beweislast, oder richten sich diese nach nationalem Recht? Falls das Gemeinschaftsrecht Beweislastregeln enthält: Um welche Regeln handelt es sich?
5. Stellt Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 eine unmittelbare Ermächtigungsgrundlage für die nationalen Behörden dar, zu Unrecht bewilligte Beihilfen zurückzufordern, so daß die tatbestandlichen Voraussetzungen des Rückforderungsanspruchs in dieser Norm abschließend geregelt sind?
6. Falls die fünfte Frage bejaht wird: Wird im Rahmen dieser Vorschrift, gegebenenfalls ergänzt um ungeschriebene Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, das Vertrauen des Beihilfeempfängers geschützt, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang; kann sich der Beihilfeempfänger insbesondere unter bestimmten Umständen auf den Wegfall der Bereicherung berufen, und liegt gegebenenfalls eine Ent-
- reicherung bereits dann vor, wenn der Beihilfeempfänger die Beihilfe im Preis weitergegeben hat; ist die Rückforderung ausgeschlossen, wenn die Behörde wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die Beihilfe zu Unrecht gewährte?
7. Falls die fünfte Frage verneint wird: Ist es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn das nationale Recht die Rückforderung von zu Unrecht gewährten Beihilfen ausschließt,
 - wenn der Begünstigte auf den Bestand des Bewilligungsbescheides vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme schutzwürdig ist (§ 48 Absatz 2 Sätze 1 bis 3 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. 5. 1976 — BGBl. I, S. 1253);
 - wenn der Begünstigte sich auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann, es sei denn, daß er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides begründet haben (§ 48 Absatz 2 Satz 7 Verwaltungsverfahrensgesetz);
 - wenn eine Jahresfrist verstrichen ist, die mit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Behörde von Tatsachen beginnt, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Bewilligungsbescheids rechtfertigen, unabhängig davon, ob der Betroffene von der behördlichen Kenntnisnahme wußte (§ 48 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz);
 - wenn die Behörde wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die Beihilfe zu Unrecht gewährte (§ 48 Absatz 2 Satz 6 Verwaltungsverfahrensgesetz in Ver-

bindung mit § 814 des Bürgerlichen Gesetzbuches)?

Diese Fragen können praktisch zu folgenden Fragepunkten zusammengefaßt werden:

1. die Konformität von Magermilchpulver, das zwar dieselbe Zusammensetzung hat wie Magermilchpulver, das unmittelbar aus dem Gemelk der Kuh stammt, aber aus einer sprühgetrockneten Mischung aus Magermilch und einem Trockenmilcherzeugnis besteht, mit Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 968/68 des Rates (in der durch die Verordnung Nr. 472/75 geänderten Fassung) (Frage 1);
2. das Bestehen einer Kontrollpflicht der Behörden der Mitgliedstaaten in bezug auf die Herstellung von Magermilchpulver (Frage 2);
3. das Bestehen eines unmittelbaren Rückforderungsanspruchs der Mitgliedstaaten mit einer gemeinschaftsrechtlichen Beweislastregelung aufgrund von Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70, also ohne daß dieser Rückforderungsanspruch bzw. die Beweislastregelung auch auf nationalen Durchführungsvorschriften beruht (Fragen 5, 6 und 4);
4. die Vereinbarkeit der Anwendung der (im vorliegenden Fall insbesondere in § 48 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes enthaltenen und in Frage 7 des Vorlagebeschlusses aufgezählten) allgemeinen Rechtsgrundsätze des anwendbaren nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht (Fragen 3 und 7).

Im Verlauf meiner Schlußanträge werde ich diese Fragepunkte in der angegebenen Reihenfolge behandeln, wobei sich herausstellen wird, daß die sechste Frage des Vorlagegerichts durch die auf die Fragen 5 und 4 vorgeschlagene Antwort gegenstandslos geworden ist.

2. Der erste Fragepunkt (Frage 1)

Die erste Frage ist sicher zu verneinen. Aus der in Artikel 1 der Verordnung Nr. 986/68 gegebenen Definition von Magermilchpulver in Verbindung mit der in dieser Vorschrift gegebenen Definition von Milch ergibt sich deutlich, daß von Magermilchpulver ausschließlich dann die Rede ist, wenn es um die Pulverform vom „Gemelk einer oder mehrerer Kühe, dem nichts hinzugefügt und höchstens ein Teil der Fettstoffe entzogen worden ist“, geht. Da sich die Frage des Vorlagegerichts nicht auf die deutschen Durchführungsvorschriften bezieht und diese außerdem nicht rechtsgültig von dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht abweichen können, spielt es für die Antwort auf die erste Frage keine Rolle, ob die genannten deutschen Durchführungsvorschriften als solche eine andere Antwort rechtfertigen würden.

3. Der zweite Fragepunkt (Frage 2)

Für die Nützlichkeit Ihrer Antwort erscheint es mir wünschenswert, die Frage nach dem Bestehen einer Kontrollpflicht der Behörden der Mitgliedstaaten in bezug auf die Herstellung von Magermilchpulver nicht auf eine Auslegung von Artikel 10 der Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 990/72 zu beschränken. Nur ein Teil der Klägerinnen der Ausgangsverfahren ist der Ansicht, daß sich die fragliche Kontrollpflicht tatsächlich aus diesem Artikel ergibt. In anderen schriftlichen Erklärungen wird diese Verpflichtung eher oder auch aus Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 abgeleitet. Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs führen starke Argumente für eine Verneinung der vorgelegten Frage an, und auch die Kommission meint, daß die fragliche Kontrollverpflichtung nicht auf

den genannten Artikel 10 der Verordnung Nr. 990/72 gegründet werden könne. Sie meint, daß sich diese Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates in der durch die Verordnung Nr. 1038/72 (ABl. L 118, 1972) geänderten Fassung ergebe. Aus der letztgenannten Bestimmung kann aber nach meiner Auffassung zwar eine *Befugnis*, aber keine *Verpflichtung* der Mitgliedstaaten zu derartigen Kontrollen abgeleitet werden.

In meinen Schlußanträgen in der Rechtsache Fromme habe ich schon darauf hingewiesen, daß ganz generell bereits aus Artikel 5 Satz 1 EWG-Vertrag eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten abgeleitet werden kann, die allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, um die Beachtung der Verordnung auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik sicherzustellen (Slg. 1982, 1469, zweite Spalte). Die Verpflichtung zu der in Rede stehenden Kontrolle der Herstellung von Magermilchpulver ergibt sich nach meiner Ansicht ebenfalls aus dem erwähnten Artikel 5 EWG-Vertrag. Sie ergibt sich aber auch aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte, der zufolge „die Verwaltung [des] Interventionssystems durch die nationalen Interventionsstellen erfolgt, die daher alle erforderlichen Kontrollfunktionen auszuüben haben, um sicherzustellen, daß die Denaturierungsprämien nur unter den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Voraussetzungen gewährt werden und alle Verstöße der Wirtschaftsteilnehmer gegen die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts angemessen geahndet werden“. Zwar bezieht sich die betreffende Randnummer 21 der Entscheidungsgründe Ihres Urteils BayWa auf Denaturierungsprämien, doch gilt die Zielsetzung der Randnummer nach meiner An-

sicht eindeutig auch für Prämien der hier in Frage stehenden Art. Dies wird durch die darauffolgende und ganz allgemein formulierte Randnummer 22 der Entscheidungsgründe des genannten Urteils bestätigt.

4. Der dritte, zusammengefaßte Fragepunkt (Fragen 5, 4 und 6 des Vorlagegerichts)

Der dritte Fragepunkt aus meiner Zusammenfassung der vorgelegten Fragen betrifft in erster Linie die Frage, ob unmittelbar aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates ein Rückforderungsanspruch (Frage 5) und eine Regelung der materiellen Beweislast (Frage 4) bei diesen Rückforderungen abgeleitet werden können.

Aufgrund Ihrer in meinen einleitenden Bemerkungen erwähnten feststehenden Rechtsprechung wird diese doppelte Frage verneint werden müssen. Auch in allen schriftlichen Erklärungen wird vorausgesetzt, daß das Gemeinschaftsrecht nicht selbst eine Regelung für die Art und Weise der Rückforderung nicht geschuldeter Beihilfen kennt. Dem wird unter anderem von der Kommission hinzugefügt, daß diese nicht geschuldeten Beträge nach Ihren Urteilen in den Rechtsachen Ferwerda und BayWa gemäß den formellen und materiellen nationalen Regelungen zurückgefordert werden müßten, wenn auch unter Beachtung der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen. Da sich die Fragen 4 und 5 des Vorlagegerichts nicht auf diese Grenzen beziehen, halte ich es nicht für notwendig, hier ausführlich auf die Betrachtungen einzugehen, die ein Teil der Klägerinnen der elf Ausgangsverfahren, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission diesen Grenzen gewidmet haben. Die wichtigste Einschränkung in bezug auf die nationale Rege-

lung der Rückforderung und der Beweislast liegt aufgrund Ihres Urteils in der Rechtssache Reichelt (Rechtssache 113/81, Slg. 1982, 1957) bekanntlich darin, daß für die Rückforderung von durch die Gemeinschaft finanzierten Leistungen die gleichen Voraussetzungen gelten müssen wie für die Leistungen, die durch die betreffenden Mitgliedstaaten selbst finanziert werden. Dieser Grundsatz scheint mir auch für die Beantwortung des letzten Fragepunktes (Fragen 3 und 7 des Vorlagegerichts) von Bedeutung. Bevor ich auf diesen vierten Fragepunkt eingehe, weise ich aber vollständigshalber noch darauf hin, daß die Frage 6 des Vorlagegerichts nach der Verneinung seiner Frage 5 natürlich keiner Beantwortung mehr bedarf.

5. Der vierte, zusammengefaßte Fragepunkt (Fragen 3 und 7)

Die Frage 3 des Vorlagegerichts bezieht sich im wesentlichen auch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens der Klägerinnen der Ausgangsverfahren darauf, daß das von ihnen gekaufte Auetal-Erzeugnis den gestellten und nur durch die deutschen Behörden kontrollierbaren Anforderungen entsprach. Da das Gemeinschaftsrecht keinen Rechtsgrundsatz enthält, wie er in Frage 3 des Vorlagegerichts erwähnt ist, wird auch hier die Antwort auf den inhaltlichen Kern der Frage im nationalen Recht gefunden werden müssen. Ich verweise hierfür wieder auf Ihre Urteile in den Rechtssachen Ferwerda und BayWa. Der Vollständigkeit halber füge ich hinsichtlich der Frage 3 des Vorlagegerichts nur noch hinzu, daß die von mir namentlich aus Artikel 5 Satz 1 EWG-Vertrag abgeleitete Kontrollpflicht aufgrund ihres Charakters einer Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue als solche nicht so betrachtet werden kann, daß sie sich auch

zugunsten von Unternehmen, die durch entsprechende Versäumnisse benachteiligt werden, auswirkt.

Der restliche inhaltliche Fragepunkt aus der Frage 3 und die vier Teile der Frage 7 können nach meiner Ansicht aufgrund Ihrer früheren Rechtsprechung am besten zusammen und global beantwortet werden, ohne daß dabei im einzelnen auf die vom Vorlagegericht zitierte deutsche Bestimmung eingegangen wird. Ich habe dies bereits in meiner vorhin wiedergegebenen Formulierung des vierten Fragepunkts angedeutet.

Eine globale Antwort auf diesen vierten Fragepunkt kann dann nach meiner Auffassung aufgrund Ihrer früheren Rechtsprechung wie folgt formuliert werden:

„Sofern dabei — unbeschadet der Berücksichtigung objektiver Unterschiede — nicht zwischen nationalen und durch die Gemeinschaft finanzierten Beihilfen unterschieden wird, ist es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn das nationale Recht die Rückforderung zu Unrecht bewilligter Beihilfen aufgrund von in diesem nationalen Recht anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen wie des Schutzes des berechtigten Vertrauens der Beihilfeempfänger und der Grundsätze hinsichtlich der ungerechtfertigten Bereicherung und der Verjährung ausschließt. Bei der Anwendung der betreffenden allgemeinen Rechtsgrundsätze im konkreten Fall und namentlich bei einer dazu verlangten Abwägung von privaten Interessen und dem öffentlichen Interesse ist auch objektiven Unterschieden zwischen bei der Rücknahme betroffenen rein nationalen Interessen und bei der Rücknahme betroffenen Gemeinschaftsinteressen Rechnung zu tragen, wobei das Interesse an einer einheitlichen und wirksamen Anwendung des Gemeinschaftsrechts aber nicht als solches den Ausschlag geben kann.“

Zur Erklärung dieses Vorbehalts weise ich darauf hin, daß die in § 48 Absatz 2 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verlangte Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme nach meiner Ansicht nicht bedeuten darf, daß die Regelung der Verrechnung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Rahmen des EAGFL als solche bei der Feststellung des öffentlichen Interesses an der Rücknahme den Ausschlag geben darf. Ebensovienig wird umgekehrt die aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze ausgeschlossene Rückforderung von vorschriftswidrig erhaltenen, durch die Gemeinschaft finanzierten Beihilfen automatisch mit sich bringen können, daß der EAGFL diese Beihilfen doch finanzieren muß. In Randnummer 9 der Entscheidungsgründe Ihres Urteils in der Rechtssache Niederlande/Kommission (Rechtssache 11/76, Slg. 1979, 245) haben Sie im Gegenteil (verkürzt wiedergegeben) ausgeführt, daß, falls eine Wettbewerbsverfälschung zwischen den Mitgliedstaaten wegen eines Unterschieds in der Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen eintritt, diese nicht durch den EAGFL finanziert wird, sondern auf jeden Fall zu Lasten des betreffenden Mitgliedstaats gehen muß. Außer im Falle gutgläubiger unrichtiger Auslegung

des Gemeinschaftsrechts, wie sie in dieser Rechtssache in Rede stand, muß dieser Grundsatz natürlich a fortiori bei grobem Verschulden oder Versäumnissen der betreffenden nationalen Behörden bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gelten (wie sich auch aus Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 ergibt). Diese Regeln hinsichtlich der Verrechnung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten werden aber als solche keinen Einfluß auf die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze innerhalb dieser Mitgliedstaaten bei der Rückforderung von infolge eines solchen Versäumnisses zu Unrecht ausbezahlten Beihilfen haben dürfen. Die Mitgliedstaaten werden also nicht immer die Möglichkeit haben, sowohl die Scylla des Verstoßes gegen die eigenen allgemeinen Rechtsgrundsätze als auch die Charybdis der Nichtbilligung ihrer Rechnungen über die vom EAGFL finanzierten Ausgaben durch die Gemeinschaft zu vermeiden (vgl. hierzu neben der bereits erwähnten Rechtssache 11/76 jetzt auch Ihr kürzlich ergangenes Urteil vom 15.3.1983 in der Rechtssache 54/82, Niederlande/Kommission, Slg. 1983, in der Rechtssache 45/82, Niederlande/Kommission, Slg. 1983, 631).

6. Schlußfolgerungen

Zusammenfassend schlage ich Ihnen vor, auf die vom Vorlagegericht gestellten Fragen, eventuell nach einer zusammenfassenden Neuformulierung, wie von mir vorgeschlagen, wie folgt zu antworten:

Auf Frage 1:

Diese Frage wäre zu verneinen. Aus der in Artikel 1 der Verordnung Nr. 986/68 gegebenen Definition von Magermilchpulver in Verbindung mit der in dieser Vorschrift gegebenen Definition von Milch geht deutlich hervor,

daß von Magermilchpulver nur die Rede ist, wenn es um die Pulverform geht vom „Gemelk einer oder mehrerer Kühe, dem nichts hinzugefügt und höchstens ein Teil der Fettstoffe entzogen worden ist“.

Auf die von mir weiter gefaßte Frage 2:

Eine Kontrollverpflichtung im Sinne der Frage ergibt sich aus Artikel 5 EWG-Vertrag und aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte, wonach „die Verwaltung des Interventionssystems durch die nationalen Interventionsstellen erfolgt, die daher alle erforderlichen Kontrollfunktionen ausüben haben, um sicherzustellen, daß die Prämien nur unter den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Voraussetzungen gewährt werden und alle Verstöße der Wirtschaftsteilnehmer gegen die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts angemessen geahndet werden“ (vgl. Randnummern 21 und 22 der Entscheidungsgründe des Urteils BayWa).

Auf die von mir zusammengefaßten Fragen 5, 4 und 6:

Aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates kann unmittelbar, also ohne nationale Durchführungsvorschriften, weder ein Rückforderungsanspruch noch eine Beweislastregelung für diese Rückforderungen abgeleitet werden. Die Frage 6 ist deshalb gegenstandslos.

Auf die von mir zusammenfassend formulierten Fragen 3 und 7:

Sofern dabei — unbeschadet der Berücksichtigung objektiver Unterschiede — nicht zwischen nationalen und durch die Gemeinschaft finanzierten Beihilfen unterschieden wird, ist es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn das nationale Recht die Rückforderung zu Unrecht bewilligter Beihilfen aufgrund von in diesem nationalen Recht anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen wie des Schutzes des berechtigten Vertrauens der Beihilfeempfänger und der Grundsätze hinsichtlich der ungerechtfertigten Bereicherung und der Verjährung ausschließt. Bei der Anwendung der betreffenden allgemeinen Rechtsgrundsätze im konkreten Fall und namentlich bei einer dazu verlangten Abwägung von privaten Interessen und dem öffentlichen Interesse ist auch objektiven Unterschieden zwischen bei der Rücknahme betroffenen rein nationalen Interessen und bei der Rücknahme betroffenen Gemeinschaftsinteressen Rechnung zu tragen, wobei das Interesse an einer einheitlichen und wirksamen Anwendung des Gemeinschaftsrechts aber nicht als solches den Ausschlag geben kann.