

5. De Lid-Staten dienen met passende middelen te controleren of het magere-melkpoeder voldoet aan de betrokken gemeenschapsregeling teneinde te voorkomen dat gemeenschapssteun wordt toegekend voor produkten die daarvoor niet in aanmerking komen. Het is de taak van de nationale rechter, te beoordelen welke controles, met name gelet op de om-

standigheden van het geval en de in het betrokken tijdvak ter beschikking staande technische methoden, daartoe noodzakelijk zijn.

Het staat aan de nationale rechter om uit te maken welke gevolgen het toepasselijke nationale recht aan een eventuele niet-nakoming van deze verplichting verbindt.

In de gevoegde zaken 205-215/82,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main, in de aldaar aanhangige gedingen tussen

DEUTSCHE MILCHKONTOR GMBH (205/82),

E. KAMPFFMEYER (206/83),

SCHWARZWALDMILCH GMBH (207/82),

INNTALER MILCHFUTTER GMBH & Co. KG (208/82),

HELMUT BECKER GMBH & Co. KG (209/82),

PLANGE KRAFTFUTTERWERKE GMBH & Co. KG (210/82),

JOSERA-WERK (211/82),

FRISCHLI-MILCHWERKE HOLTORF + SCHÄKEL KG (212/82),

HEMO MOHR KG (213/82),

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH (214/82),

DMV LAGEREI- UND VERWALTUNGSGESELLSCHAFT MBH (215/82)

tegen

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND, vertegenwoordigd door het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van verscheidene gemeenschapsrechtelijke beginselen in verband met de terugvordering van ten onrechte betaalde steun voor magere-melkpoeder dat tot mengvoeder is verwerkt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: U. Everling, kamerpresident, Mackenzie Stuart, O. Due, Y. Galmot en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. *De steun voor magere-melkpoeder*

Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 148 van 1968, blz. 13) bepaalt in verband met de interventieregeling, dat „steun [wordt] verleend aan in de Gemeenschap geproduceerde en als voeder voor dieren gebruikte ondermelk en magere-melkpoeder, indien deze produkten aan bepaalde vereisten voldoen”.

Overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning

van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB L 169 van 1968, blz. 4), zoals gewijzigd bij verordening nr. 472/75 van 27 februari 1975 (PB L 52 van 1975, blz. 22) en bij verordening nr. 876/77 van 26 april 1977 (PB L 106 van 1977, blz. 24), verstaat deze verordening onder

„a) Melk:

het door het melken van één of meer koeien verkregen produkt waaraan niets is toegevoegd en waaraan ten hoogste een deel der vetstoffen is onttrokken;

b) Karnemelk;

...;

c) Ondermelk:

melk met een vetgehalte van ten hoogste 0,10 %;

d) Magere-melkpoeder:

melk en karnemelk in poedervorm die ten hoogste 11 % vetstoffen bevatten en waarvan het watergehalte een nader vast te stellen maximum niet te boven gaat, tenzij het ma-

gere-melkpoeder uit openbare voorraden betreft. Dit watergehalte is van toepassing in een stadium en onder voorwaarden die nader dienen te worden bepaald."

Artikel 2, lid 1, sub c, van deze verordening stelt als voorwaarde voor de toekenning van de steun voor magere-melkpoeder, dat het tot mengvoeder is verwerkt. Voor de uitbetaling van de steun verlangt artikel 3, lid 2, van de verordening het bewijs dat het daartoe is verwerkt.

In het relevante tijdvak waren de vereisten voor de toekenning van de steun neergelegd in verordening nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder, bestemd voor veevoeder (PB L 115 van 1972, blz. 1). Zo is onder meer vereist dat de hoeveelheid magere-melkpoeder in het mengvoeder ten minste 60 gewichtspcenten bedraagt. Aan een bedrijf, dat mengvoeder vervaardigt, wordt slechts steun toegerekend indien het daartoe door de bevoegde instantie van de Lid-Staat op wiens grondgebied de vervaardiging plaatsvindt, is goedgekeurd, en het bepaalde verplichtingen nakomt. Op grond van verordening nr. 1624/76 van de Commissie van 2 juli 1976, houdende bijzondere voorschriften inzake de betaling van de steun voor magere-melkpoeder dat gedenatureerd of tot mengvoeder verwerkt wordt op het grondgebied van een andere Lid-Staat (PB L 180 van 1976, blz. 9) kan bij uitzondering ook steun worden toegekend voor magere-melkpoeder dat uit een andere Lid-Staat naar Italië wordt verzonden, mits aldaar is gewaarborgd dat het voor de vervaardiging van mengvoeder wordt gebruikt.

Artikel 10 van verordening nr. 990/72 van de Commissie bepaalde:

„De Lid-Staten treffen de nodige controlemaatregelen, ten einde de naleving van de in deze verordening bepaalde voorschriften te waarborgen."

In de Bondsrepubliek Duitsland wordt de steun voor de verwerking van magere-melkpoeder tot mengvoeder uitbetaald door het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, verweerder in het hoofdgeding. Als onderdeel van de interventieregeling ter regulering van de landbouwmarkten wordt de steun overeenkomstig verordening nr. 729/70 van de Raad, van 21 april 1970, betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94 van 1970, blz. 13) door de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw gefinancierd.

Artikel 8 van deze verordening bepaalt:

„1. De Lid-Staten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

- zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;
- onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;
- de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

De Lid-Staten stellen de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen en met name van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures.

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregel-

matigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door deze in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven.”

2. *De aan de hoofdgedingen ten grondslag liggende feiten*

Verzoeksters in de hoofdgedingen zijn deels mengvoederproducenten die bij de vervaardiging van mengvoeder magere-melkpoeder gebruikten, en deels handelaren die het magere-melkpoeder dat zij van derden betrokken, overeenkomstig de voorwaarden van verordening nr. 1624/76 van de Commissie naar Italië uitvoerden waar het tot mengvoeder werd verwerkt. In de periode tussen eind 1977 en medio 1979 ontvingen verzoeksters in het hoofdgeding op grond van de hierboven geschetste regeling steun voor magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden.

Sommige verzoeksters in de hoofdgedingen betrokken van de firma Auetal-Beyer KG (hierna: Auetal), producente van magere-melkpoeder, een produkt genaamd „Sprühmagermilchpulver” (verstuivings-magere-melkpoeder), dat voor steun in aanmerking kwam. In andere gevallen betrokken verzoeksters in de hoofdgedingen het door hen verwerkte magere-melkpoeder van handelaren die het op hun beurt van Auetal hadden gekocht; te dezen is in de hoofdgedingen evenwel omstreden, of en in hoeverre het door verzoeksters in de hoofdgedingen

gekochte magere-melkpoeder daadwerkelijk van Auetal of van andere producenten afkomstig was. In enkele gevallen is ook onzeker of verzoeksters in de hoofdgedingen eigenlijk wel van Auetal afkomstig magere-melkpoeder hebben ontvangen.

Een bedrijfscontrole bij Auetal in juli 1978 door een controleur van verweerder in het hoofdgeding deed de verdenking rijzen dat Auetal voor de produktie van Sprühmagermilchpulver niet uitsluitend ondermelk gebruikte. De regelmatige inkoop van een produkt met de in deze branche niet gebruikelijke benaming „Troockenmilcherzeugnis”, en bepaalde eigenaardigheden in de produktiemethode van Auetal trokken de aandacht van de controleur. In zijn controlerapport stelde hij dan ook een bedrijfscontrole bij de leverancier van het gedroogd melkprodukt voor, die echter niet werd uitgevoerd. Het onderzoek door de Hessische Landwirtschaftliche Untersuchungsanstalt te Kassel van de monsters die de controleur had getrokken, leverde niets op.

Pas in mei 1979 werd een onderzoek ingesteld naar de herkomst van het gedroogd melkprodukt. De Duitse opsporingsautoriteiten stelden vast dat Auetal sinds eind 1977, behalve het normale Sprühmagermilchpulver, tevens op grote schaal met behulp van een speciaal procédé een poeder (hierna: Auetal-poeder) had geproduceerd en onder de benaming „Sprühmagermilchpulver” had verkocht, dat in werkelijkheid slechts 38,4 % magere-melkpoeder — althans wat daaronder in de branche gewoonlijk wordt verstaan — bevatte. Verder bestond het Auetal-poeder uit een gedroogd melkprodukt, dat van een derde werd betrokken en 56 % weipoeder, 31 % natriumcaseïnaat en 13 % lactose bevatte. Nadat het gedroogd melkprodukt in ondermelk

was opgelost en opnieuw tot poeder was gedroogd, bezat het Auetal-poeder wat betreft het gehalte aan proteïne, suiker, koolhydraten enz., dezelfde samenstelling als zuiver magere-melkpoeder.

In die tijd was nog geen algemeen aanvaarde chemische analysemethode ontwikkeld, waarmee de aanwezigheid van wei in het magere-melkpoeder kon worden aangetoond. Voor zover een analysemethode voor dit doel reeds bekend was, kon deze alleen in enkele daarvoor toegeruste gespecialiseerde laboratoria worden verricht. Onderzoek van het Auetal-poeder volgens de in de branche alsook bij de officiële keuringsinstanties gebruikelijke methoden leverde geen aantoonbare verschillen tussen Auetal-poeder en normaal Sprühmagermilchpulver op.

Verzoeksters die Auetal-poeder hadden ontvangen, konden derhalve niet onderkennen of vaststellen dat het onder de benaming Sprühmagermilchpulver in het verkeer gebrachte poeder in werkelijkheid geen normaal Sprühmagermilchpulver was.

Het staat niet vast of, en in hoeverre, verzoeksters normaal Sprühmagermilchpulver of Auetal-poeder hebben ontvangen en verwerkt.

Nadat de manipulaties van Auetal aan het licht waren gekomen, trok verweerder in de hoofdgedingen, het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, de beschikkingen waarbij de steun voor magere-melkpoeder aan verzoeksters was toegekend, in, en vorderde de steun terug op grond dat niet aan de voorwaarden voor steunverlening was voldaan aangezien verzoeksters Auetal-poeder hadden verwerkt dat niet voor steun in aanmerking kon komen. Het Bundesamt beriep zich daartoe op paragraaf 9 van de Duitse „Verordnung über die Gewährung von Beihilfen für Magermilch,

Magermilchpulver, Kasein und Kaseinate" (BGBl. I, blz. 792), volgens welke tot het derde jaar na ontvangst van het bedrag van de steun op de ontvanger van de steun de bewijslast rust dat de voorwaarden voor de toekenning van de steun zijn nagekomen, en ten onrechte ontvangen steun moet worden terugbetaald.

3. De prejudiciële verzoeken

Na zonder succes bezwaarschriften tegen de terugvorderingsbeschikkingen te hebben ingediend, kwamen verzoeksters in de elf hoofdgedingen in beroep bij het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main. Zij baseerden zich met name op de bepalingen inzake de bescherming van gewettigd vertrouwen en het tenietgaan van ongerechtvaardigde verrijking in paragraaf 48 van het Duitse Verwaltungsverfahrensgesetz van 25 mei 1976 (BGBl. I, blz. 1253). Zij voerden aan dat het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft verantwoordelijk was voor de onregelmatigheden bij de productie van magere-melkpoeder, omdat het zijn verplichting Auetal te controleren niet was nagekomen en uit het controlerapport van juli 1978 niet terstond de nodige consequenties had getrokken.

Het Verwaltungsgericht Frankfurt was van oordeel dat de rechtstoestand wat het gemeenschapsrecht betreft onduidelijk was, en heeft derhalve bij gelijklopende beschikkingen van 3 juli 1982 krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende vragen ter prejudiciële beslissing aan het Hof voorgelegd:

1. Valt een produkt bestaande uit een door verstuviging gedroogd mengsel van ondermelk en een gedroogd melkprodukt („Trockenmilcherzeugnis"), onder het begrip magere-melkpoeder in de zin van artikel 1, sub c, (sub 3 in de versie van verordening (EEG) nr. 472/75) van verordening

- (EEG) nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 (PB L 169 van 1968, blz. 4), wanneer dit eindprodukt dezelfde samenstelling (eiwitten, koolhydraten, enz.) bezit als magere-melkpoeder dat rechtstreeks wordt verkregen uit het produkt dat door het melken van een koe wordt verkregen?
2. Zijn de autoriteiten van de Lid-Staten op grond van artikel 10 van verordening (EEG) nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 (PB L 115 van 1972, blz. 1) verplicht de bereiding van magere-melkpoeder in het produktiebedrijf te controleren?
 3. Heeft artikel 10 van verordening (EEG) nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 derdenwerking ten gunste van steunontvangers, dat wil zeggen kunnen de steunontvangers zich beroepen op het feit dat de autoriteiten te dezen in gebreke zijn gebleven, zodat terugvordering van de steun is uitgesloten?
 4. Bevat het gemeenschapsrecht, inzonderheid artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) voor de vraag of in een concreet geval volgens verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad en de terzake vastgestelde uitvoeringsverordeningen van de Commissie ten onrechte steun is toegekend voor ondermelk en magere-melkpoeder voor voederdoeleinden, regelen inzake de materiële bewijslast of worden deze door het nationale recht beheerst? Ingeval het gemeenschapsrecht regelen inzake de bewijslast bevat: Welke zijn deze?
 5. Zijn de nationale autoriteiten ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 rechtstreeks gemachtigd om ten onrechte toegekende steun terug te vorderen, in dier voege dat de feitelijke voorwaarden voor het recht op terugvordering in deze bepaling uitputtend zijn geregeld?
 6. Bij een bevestigend antwoord op vraag 5: Wordt in het kader van deze bepaling, eventueel aangevuld met ongeschreven rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht, het vertrouwen van de steunontvanger beschermd, en zo ja, onder welke voorwaarden en in welke mate; kan de steunontvanger zich in het bijzonder onder bepaalde omstandigheden beroepen op het tenietgaan van de verrijking en is, in voorkomend geval, daarvan reeds sprake wanneer de steunontvanger de steun in de prijs heeft doorberekend; is terugvordering uitgesloten wanneer de autoriteit wist of door grove schuld niet wist, dat zij de steun ten onrechte toekende?
 7. Bij een ontkennend antwoord op vraag 5: Is het met het gemeenschapsrecht te rijmen dat het nationale recht de terugvordering van ten onrechte toegekende steun uitsluit,
 - ingeval de steunontvanger trouwde op de bestendigheid van de beschikking waarbij de steun is toegekend en zijn vertrouwen, afgewogen tegen het algemene belang bij terugvordering, bescherming verdient (par. 48, lid 2, eerste tot derde zin van het Duitse „Verwaltungsverfahrensgesetz” van 25 mei 1976 — BGBl. I, blz. 1253);
 - ingeval de steunontvanger zich kan beroepen op het tenietgaan van de verrijking, tenzij hij de omstandigheden op grond waarvan de beschikking tot steunverlening onrechtmatig was kende of door grove schuld niet kende (par. 48, lid 2, zevende zin, Verwaltungsverfahrensgesetz);

- ingeval een jaar is verstreken sedert de autoriteit heeft kennis gekregen van feiten die de intrekking van een onrechtmatige beschikking tot steunverlening rechtvaardigen, ongeacht of de betrokkene wist dat de autoriteit daarvan kennis had gekregen (par. 48, lid 4, Verwaltungsverfahrensgesetz);
- ingeval de autoriteit wist of door grove schuld niet wist dat zij de steun ten onrechte toekende (par. 48, lid 2, zesde zin, Verwaltungsverfahrensgesetz juncto par. 814 van het Bürgerliche Gesetzbuch)?

ken, aangezien eventueel verzuim van verweerder de oorzaak kan zijn geweest van de ongerechtvaardigde toekenning van steun en het de vraag is of dit verweerder moet worden toegerekend. Daar ongeveer 85 % van de magere-melkpoederproduktie in de Bondsrepubliek Duitsland in een of andere vorm door de Gemeenschap wordt gesubsidieerd, was verweerder verplicht ook de bereiding van magere-melkpoeder te controleren. De controle van de bereiding door toezicht op het vervaardigingsprocédé was in het relevante tijdvak de enig bruikbare procedure om manipulaties uit te sluiten.

De derde vraag:

In de motivering van zijn verwijzingsbeschikkingen heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main onder meer het volgende overwogen:

De eerste vraag:

Artikel 1 van verordening nr. 986/68 kan hetzij als een definitie van het vervaardigingsprocédé van magere-melkpoeder worden opgevat, hetzij in die zin dat magere-melkpoeder een bepaalde stoffelijke samenstelling moet bezitten. Voor de tweede uitleg pleit dat, toen deze verordening werd vastgesteld, nog geen analysemethode was ontwikkeld waarmee op basis van het eindprodukt het vervaardigingsprocédé kon worden onderzocht. Het lijkt niet zinvol aan de verordening een uitlegging te geven die ertoe leidt dat rechtsgevolgen afhankelijk worden gemaakt van empirisch niet vast te stellen of te controleren voorwaarden.

Vervolgens rijst dan de vraag, of de steun wegens onvolkomenheden bij de produktie van het magere-melkpoeder kan worden teruggevorderd, wanneer de betrokken instantie de noodzakelijke controles niet heeft verricht en daardoor wezenlijk heeft bijgedragen tot de toekenning van de steun. Van een medeveroorzaken — dat verweerder kan worden toegerekend — is stellig sprake wanneer hij met het verrichten van de controle tenminste ook zorgvuldigheidsplichten ten behoeve van de steunontvangers waarneemt, en de controleverplichtingen dus niet alleen het algemeen belang, maar ook het rechtsbelang van de steunontvangers dienen. Dit ligt vooral daarom voor de hand, omdat alleen verweerder, en niet de afnemers van Auetal, rechtens en feitelijk in staat was het produktieproces van Auetal te controleren.

De vierde vraag:

De tweede vraag:

Voor de beslissing in de hoofdgedingen gaat het erom, hoever de controleverplichtingen van verweerder zich uitstrek-

Het staat niet vast aan wie Auetal echt poeder en aan wie zij vervalst poeder heeft geleverd, dan wel of zij beide heeft gemengd, zodat niet kan worden uitgesloten dat verzoeksters geheel of gedeeltelijk uitsluitend zuiver magere-melkpoe-

der van Auetal hebben ontvangen. Daar dit voor elk geval afzonderlijk niet meer, of niet meer volledig kan worden achterhaald, is het de vraag wie de bewijslast moet dragen. Het is niet duidelijk of de bewijslastregels in dit geval aan het nationale recht of aan het gemeenschapsrecht moeten worden ontleend. Zelfs wanneer het vraagstuk van de bewijslast door het gemeenschapsrecht wordt beheerst, komt de onbewijsbaarheid van een feit — voor zover er geen bijzondere geschreven regeling bestaat — vermoedelijk op grond van het rechtsstaatsbeginsel in principe ten laste van de partij die daaruit een voor hem gunstig rechtsgevolg wil afleiden.

De vijfde vraag:

Op grond van 's Hofs rechtspraak tot dusver, kon ervan worden uitgegaan dat het aan de Lid-Staten stond de terugvordering van ten onrechte uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw betaalde middelen gedetailleerd te regelen, en met name eventueel ook aspecten van de bescherming van gewettigd vertrouwen in aanmerking te nemen. Het arrest van het Hof van 6 mei 1982 (gevoegde zaken 146, 192 en 193/81, *BayWa/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung*, *Jurispr.* blz. 1503) geeft echter aanleiding tot enige twijfel. Dit arrest kan weliswaar zodanig worden uitgelegd, dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 naar die regelingen verwijst waarin wordt bepaald onder welke omstandigheden de nationale autoriteiten een publiekrechtelijke financiële prestatie mogen terugvorderen, doch niet verwijst naar nationale regelingen waarin wordt bepaald of en in hoeverre het de autoriteiten vrij staat louter uit doelmatigheidsoverwegingen van terugvordering af te zien. Mogelijk dient de verwijzing naar het nationale recht evenwel niet te worden opgevat als

een verwijzing naar een materiële grondslag voor de machtiging tot terugvordering, doch als een verwijzing naar vormvoorschriften en bevoegdheidsbepalingen, zodat de Lid-Staten geen regelingen inzake de materiële voorwaarden voor terugvordering mogen opstellen.

De zesde vraag:

Het Hof heeft weliswaar erkend dat het beginsel van de bescherming van gewettigd vertrouwen ook geldt voor het gemeenschapsrecht, maar het heeft nog niet de algemene voorwaarden voor de toepassing ervan uitgewerkt. Voor de toepassing van een dergelijk gemeenschapsrechtelijk beginsel in een concreet geval, heeft de verwijzende rechter evenwel criteria nodig waaronder de casus kan worden gebracht. Wat betreft het onderdeel van de vraag over het tenietgaan van de verrijking doordat de steunontvanger bij zijn prijsberekening de steun heeft doorgegeven aan zijn afnemers, is in dit opzicht twijfelachtig of op de voet van een uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht (van 17. 3. 1977 — VII C 64.75 — *Bedrijfssteun voor gasolie*) het tenietgaan van de verrijking in casu kan worden bestreden met het argument dat een voordeel bleef bestaan tegenover de concurrentie, aangezien er waarschijnlijk geen concurrenten zijn die zonder communautaire steun diervoeder op basis van magere-melkpoeder produceren. Met betrekking tot het onderdeel van de vraag of terugvordering is uitgesloten wanneer de autoriteit wist of door grove schuld niet wist dat zij de steun ten onrechte toekende, valt in casu niet uit te sluiten dat onwetendheid omtrent de vervalsingen bij Auetal op grond van het controlerapport uit juli 1978 in elk geval grove schuld oplevert, zodat het beginsel van de goede trouw — in zover het in het gemeenschapsrecht wordt erkend — terugvordering in de weg staat.

De zevende vraag:

Bij toepassing van nationaal recht moet de terugvordering naar het oordeel van de verwijzende rechter — anders het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, dat de terugvordering op paragraaf 9 van de Duitse Verordnung über die Gewährung von Beihilfen für Magermilch, Magermilchpulver, Kasein und Kaseinate van 31 mei 1977 had doen steunen — om redenen van Duits constitutioneel recht overeenkomstig paragraaf 48 van het Verwaltungsverfahrensgesetz geschieden. Deze bepaling luidt als volgt:

- „1. Een onrechtmatige bestuurshandeling kan, ook nadat zij definitief is geworden, geheel of gedeeltelijk ex nunc of ex tunc worden ingetrokken. Een bestuurshandeling op grond waarvan een recht of een rechtens relevant voordeel is toegekend of bekrachtigd (begunstigende bestuurshandeling) mag slechts met inachtneming van de grenzen van de leden 2-4 worden ingetrokken.
2. Een onrechtmatige bestuurshandeling, die een eenmalige of geregelde financiële of deelbare zakelijke prestatie toekent of een voorwaarde daarvoor is, mag niet worden ingetrokken voor zover de begunstigde heeft vertrouwd op de bestendigheid van de bestuurshandeling en zijn vertrouwen, afgewogen tegen het algemene belang bij intrekking, bescherming verdient. Het vertrouwen verdient in de regel bescherming wanneer de begunstigde de toegekende prestaties heeft verbruikt of een vermogensregeling heeft getroffen die hij niet meer of enkel met nadelen die niet van hem mogen worden gevegd, ongedaan kan maken. De begunstigde kan zich niet op dit vertrouwen beroepen wanneer hij:

1. de bestuurshandeling door bedrog, bedreiging of omkoping heeft bewerkstelligd;
2. de bestuurshandeling heeft bewerkstelligd door verklaringen die in essentie onjuist of onvolledig waren;
3. de onrechtmatigheid van de bestuurshandeling kende of door grove schuld niet kende.

In de in de derde zin bedoelde gevallen wordt de bestuurshandeling in de regel ex tunc ingetrokken. Wordt de bestuurshandeling ingetrokken, dan moeten reeds toegekende prestaties worden terugbetaald. Omtrent de omvang van de terugbetaling zijn de voorschriften van het Bürgerliche Gesetzbuch betreffende de teruggave van hetgeen door ongerechtvaardigde verrijking is verkregen van overeenkomstige toepassing. Degeen die tot terugbetaling is gehouden, kan zich in de in de derde zin bedoelde gevallen niet beroepen op het feit dat de verrijking is tenietgegaan, voor zover hij de omstandigheden op grond waarvan de bestuurshandeling onrechtmatig is, kende of door grove schuld niet kende. De terug te betalen prestatie dient het bestuursorgaan tegelijk met de intrekking van de bestuurshandeling vast te stellen.

3. ...
4. Verkrijgt het bestuursorgaan kennis van feiten die de intrekking van een onrechtmatige bestuurshandeling rechtvaardigen, dan is de intrekking slechts geoorloofd binnen een jaar na het tijdstip waarop van deze feiten kennis is gekregen. Dit geldt niet in het geval van lid 2, derde zin, sub 1.”

Deze bepaling maakt de terugvordering van een ten onrechte toegekende financiële prestatie in de eerste plaats afhankelijk van de vernietiging van de bestuurshandeling waarbij de steun is toegekend; dit is slechts mogelijk wanneer het vertrouwen van de begunstigde op het behoud van de steun in het concrete geval geen bescherming verdient. De beslissing hierover dient de resultante te zijn van een afweging — die door de rechter ten volle kan worden getoetst — tegen het algemene belang bij vernietiging van de bestuurshandeling, waarbij wat het openbaar belang betreft ook andere dan louter fiscale overwegingen in aanmerking dienen te worden genomen. Indien de bestuurshandeling is vernietigd, moet het bestuursorgaan de alsdan zonder rechtsgrondslag betaalde steun terugvorderen. Terugvordering is echter uitgesloten wanneer de ontvanger van de overheidsprestatie niet meer verrijkt is, tenzij hij de omstandigheden, op grond waarvan de bestuurshandeling onrechtmatig was, kende of ten gevolge van grove schuld niet kende. Tenslotte moet nog het beginsel van de goede trouw in aanmerking worden genomen, dat is neergelegd in paragraaf 814 van het Duitse Bürgerliche Gesetzbuch, waarnaar paragraaf 48, lid 2, zesde zin, van het Verwaltungsverfahrensgesetz verwijst. Deze bepaling luidt als volgt:

„Hetgeen tot nakoming van een verbintenis is gepresteerd, kan niet worden teruggevorderd wanneer degene die heeft gepresteerd wist dat hij tot deze prestatie niet gehouden was”.

Bovendien behelst paragraaf 48, lid 4, van het Verwaltungsverfahrensgesetz in de vorm van een éénjarige vervalttermijn nog een juridisch beletsel voor terugvordering. Het is de vraag of deze regeling inzake de terugvordering van ten onrechte betaalde steun verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

4. Het procesverloop

De verwijzingsbeschikkingen zijn op 11 augustus 1982 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Bij beschikking van 22 september 1982 heeft het Hof de zaken voor de behandeling en ter gelijktijdige berechting gevoegd.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door: Deutsche Milchkontor GmbH, vertegenwoordigd door K. Festge, advocaat te Hamburg; E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH en Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door F. Modest, advocaat te Hamburg; Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werk en Hemo Mohr KG, vertegenwoordigd door V. Schiller, advocaat te Keulen; Denkvit Futtermittel GmbH, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen; Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG, vertegenwoordigd door P. Bornemann, advocaat te München; DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH, vertegenwoordigd door H. Grzebatzki, advocaat te Duisburg; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel en E. Röder als gemachtigden; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Ricks van het Treasury Solicitors Department als gemachtigde, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack, lid van haar juridische dienst.

Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 23 februari 1983 besloten de zaken krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoe-

ring naar de Vijfde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

naat niet stremde en de voedingswaarde voor kalveren om die reden geringer was.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. Ten aanzien van de feiten

E. Kampffmeyer, Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, Schwarzwaldmilch GmbH, Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werk, Hemo Mohr KG en Denkavit Futtermittel GmbH wijzen er vooreerst op dat bijmenging van wei in melkpoeder moeilijk is aan te tonen. Uit het feit dat de Commissie met verordening nr. 625/78 van 30 maart 1979 houdende uitvoeringsbepalingen voor de openbare opslag van magere-melkpoeder (PB L 84 van 1978, blz. 19) een eerste poging heeft ondernomen om nog niet beproefde onderzoeksmethoden in te voeren om dergelijke vervalsingen bij interventieaankopen van magere-melkpoeder op het spoor te komen, blijkt dat in elk geval in het betrokken tijdvak nog geen geschikte onderzoeksmethoden beschikbaar waren waarmee de toevoeging van wei aan magere-melkpoeder kon worden aangetoond. Pas bij verordening nr. 2188/81 van de Commissie van 28 juli 1981, tot wijziging van verordening nr. 625/78 (PB L 231 van 1981, blz. 1) is een van de in aanmerking komende onderzoeksmethoden bindend voorgeschreven. *E. Kampffmeyer, Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG en Schwarzwaldmilch GmbH* wijzen er evenwel op dat ofschoon zulks aan de hand van de gebruikelijke onderzoeksmethoden niet kon worden vastgesteld, aard en kwaliteit van het Auetal-poeder verschilden van die van echt magere-melkpoeder, aangezien het in het Auetal-poeder verwerkte caseïne-

De controleur van het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft is bij het onderzoek in juli 1978 niet met de vereiste zorgvuldigheid te werk gegaan. Ondanks verscheidene alarmerende waarnemingen in het controlerapport heeft het Bundesamt in aansluiting op dit onderzoek niet de nodige stappen genomen om de kwestie op te helderen. Pas geruime tijd nadat de bedrijfscontrole had plaatsgevonden, werd een onderzoek naar de herkomst van het zogenaamde „Troockenmilcherzeugnis” ingesteld. Dit onderzoek was uiterlijk reeds in juli 1978 mogelijk en noodzakelijk geweest. Terwijl verzoeksters in de hoofdgedingen herhaaldelijk door het Bundesamt zijn gecontroleerd zonder dat deze controles enigerlei aanleiding tot aanmerkingen hebben gegeven, heeft het Bundesamt door grove schuld nagelaten voldoende toezicht te houden op Auetal, hetgeen noodzakelijk ware geweest om vervalsingen te voorkomen. Het Bundesamt heeft derhalve de onrechtmatigheid van de aangevochten bestuurshandelingen door eigen schuld veroorzaakt.

De *Commissie* betoogt dat het economisch belang bij de produktie van Auetal-poeder en de verkoop als magere-melkpoeder is gelegen in het feit dat de prijs van de bestanddelen van het „Troockenmilcherzeugnis” aanmerkelijk lager is dan van een vergelijkbare hoeveelheid melk, omdat bij de verwerking van melk grote hoeveelheden wei vrijkomen en voor caseïnatens steun wordt verleend door de Gemeenschap.

De mogelijkheden om de aanwezigheid van wei in magere-melkpoeder aan te tonen, verkeerden tot 1 januari 1982 in een

experimenteel stadium. Uiterlijk eind 1978 was evenwel algemeen bekend, hoe de aanwezigheid van wei in magere-melkpoeder kon worden vastgesteld. Alleen wegens het ontbreken van praktische ervaring bestond er nog geen analysemethode die op communautair niveau als optimaal werd beschouwd en deswege voor alle Lid-Staten bindend was voorgeschreven.

2. De eerste vraag:

Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG is van mening dat de eerste vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt bevestigend moet worden beantwoord. Volgens Duits recht (Verordnung über Milcherzeugnisse van 15. 7. 1970, BGBl. I, blz. 1150, laatstelijk gewijzigd bij een verordening van 22. 12. 1981, BGBl. I, blz. 1667) is voor gedroogde melkproducten de stoffelijke samenstelling, en niet het vervaardigingsprocédé van doorslaggevende betekenis. Het door Auetal toegepaste vervaardigingsprocédé was dus niet in strijd met het nationale recht. Dit procédé kan in zekere zin als een herenigingsmethode worden beschouwd, omdat uit afzonderlijke melkbestanddelen een melkprodukt in de zin van de Verordnung über Milcherzeugnisse werd vervaardigd. In feite kan echter bij de vervaardiging van elk melkprodukt van een herenigingsmethode worden gesproken, aangezien overeenkomstig de sedert tientallen jaren door de zuivelfabrieken gevolgde praktijk de totale hoeveelheid aangevoerde melk eerst wordt gescheiden, dat wil zeggen ontleed in ondermelk en room en in aparte tanks opgeslagen, om pas later naar gelang van de produktievereisten weer te worden vermengd. Vermenging van verschillende melkbestanddelen tot een melkprodukt is zowel naar nationaal als naar communautair recht impliciet toegestaan. Aangezien verordening nr. 986/68 geen afzonderlijke voorschriften inzake

de vervaardiging van magere-melkpoeder bevat, komt al het magere-melkpoeder, dat als zodanig kan worden aangeduid voor steun in aanmerking. Ook door middel van de herenigingsmethode vervaardigd magere-melkpoeder komt dus voor steun in aanmerking.

Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH, Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, Denkvit Futtermittel GmbH, DMV Lager- und Verwaltungsgesellschaft mbH, de regering van de Duitse Bondsrepubliek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn van mening dat de eerste vraag kennend moet worden beantwoord.

Voormelde verzoeksters in de hoofdgedingen leiden dit af uit de bewoordingen en de strekking van de definitie van artikel 1 van verordening nr. 986/68. Volgens de ondubbelzinnige en niet voor uitlegging vatbare bewoordingen van deze bepaling kan magere-melkpoeder alleen uit zuivere melk worden vervaardigd. Deze regeling maakt deel uit van de interventieregeling ten behoeve van de melkproducenten, die door middel van de steunverlening in staat moeten worden gesteld melkoverschotten op de markt voor diervoeder af te zetten. Het zou ongerijmd zijn om steun te betalen voor een mengsel bestaande uit weipoeder — dat niet voor steun in aanmerking komt — en caseïnaat, waarvoor reeds steun is verleend of dat tegen de wereldmarktprijs uit derde landen is ingevoerd.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland is van mening dat de definitie van melk in artikel 1 van verordening nr. 986/68 alleen op de fabricagemethode en niet op stoffelijke samenstelling van het eindprodukt is geënt. Dit komt overeen met de betekenis van het begrip „melk” in post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief en in artikel 3, lid 1, sub a, van verordening nr. 1411/71 van de

Raad, van 29 juni 1971, houdende aanvullende voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten met betrekking tot de produkten van post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 148 van 1971, blz. 4) en moet ook voor de begripsbepaling van magere-melkpoeder gelden.

De *Commissie* voert aan dat het Auetalpoeder geen magere-melkpoeder is, omdat aan de verwerkte ondermelk stoffen zijn toegevoegd. Magere-melkpoeder onderscheidt zich alleen van ondermelk, doordat water en eventueel ook een gedeelte van het vetgehalte eraan is onttrokken. Er mogen evenwel geen andere stoffen aan worden toegevoegd, zoals het gedroogd melkprodukt bij het Auetalpoeder. Anders dan het Verwaltungsgericht meent, bestonden er in de hier relevante periode reeds algemeen bekende analysemethoden waarmee manipulaties als de onderhavige konden worden aangetoond. Voorts wijst niets erop dat de verordening slechts van toepassing was, in zover de naleving door middel van chemisch onderzoek van de produkten controleerbaar was. Vooral ook het toezicht door middel van controle in de bedrijven is van belang. Een andere uitlegging zou in strijd zijn met het doel van de bepaling, aangezien de doeltreffendheid van de steunregeling aanmerkelijk zou worden verminderd, wanneer ook steun zou worden betaald voor bestanddelen van het produkt, die buiten de interventieregeling in de melksector vallen. De steunvoorschriften hebben niet ten doel een bepaalde kwaliteit van het diervoeder te waarborgen, maar om het voor interventie in aanmerking komende produkt magere-melkpoeder, dat in overvloed voorhanden is, uit de markt van menselijke voedingsmiddelen te nemen. Aangezien artikel 1 van verordening nr. 986/68 op het door het melken van koeien verkregen produkt als zodanig en niet op daaruit verkregen stoffen betrekking heeft, is de toevoeging aan melk

van afzonderlijke stoffen die eerst daaraan zijn onttrokken, eveneens uitgesloten.

De regering van het Verenigd Koninkrijk, *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, *Josera-Werk* en *Hemo Mohr KG* hebben met betrekking tot de eerste vraag geen standpunt ingenomen. Laatstgenoemde verzoeksters in de hoofdgedingen wijzen echter erop, dat bij de uitlegging van artikel 1, sub d, van verordening nr. 986/68 ervoor moet worden gewaakt dat voor de marktdeelnemers onaanvaardbare en niet controleerbare risico's ontstaan. Wanneer zulke risico's niet kunnen worden vermeden door de onderhavige bepaling zo uit te leggen dat het eindprodukt een bepaalde stoffelijke samenstelling moet hebben, kan zulks ook worden bereikt door bij de terugvoering onaanvaardbare en niet controleerbare risico's uit te schakelen.

3. De tweede vraag:

Verzoeksters in de hoofdgedingen en de *Commissie* zijn van mening dat de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord; de Lid-Staten zijn verplicht controle uit te oefenen op de bereiding van magere-melkpoeder.

Volgens *Deutsche Milchkontor GmbH* is de grondslag van deze verplichting echter niet gelegen in artikel 10 van verordening nr. 990/72, maar in artikel 8 van verordening nr. 729/70, volgens hetwelk de Lid-Staten de nodige controlemaatregelen treffen „om onregelmatigheden te voorkomen.”

Volgens *E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH* en *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* moeten de Lid-Staten overeenkomstig doel en strekking van ar-

tikel 10 van verordening nr. 990/72 en artikel 8 van verordening nr. 729/70 controleren of het magere-melkpoeder in de Gemeenschap is vervaardigd, en of het overeenkomstig zijn bestemming is verwerkt. Voor het eerste vereiste is geen bepaalde methode voorgeschreven, en zijn de Lid-Staten in zoverre vrij in hun keuze. Zo nodig moeten ook controles in de bedrijven van de magere-melkpoederproductie worden verricht, omdat voor ongeveer 90 % van de magere-melkpoederproductie steun of andere subsidies wordt verleend. Overeenkomstig de regeling van artikel 3 van verordening nr. 990/72 betreffende de controle op de denaturering zouden regelmatig met korte tussenpozen, onaangekondigde bedrijfscontroles moeten worden verricht; in de praktijk is dit het enige middel om vervalsing tegen te gaan. Dergelijke controles zijn mogelijk en aanvaardbaar, omdat het slechts om weinig bedrijven gaat, en deze bij de interventiebureaus en controle-instanties bekend zijn door statistieken, interventieverkopen en steunverzoeken.

bepaald door een op het vervaardigingsprocédé toegespitste controle van de bereiding van het magere-melkpoeder in de fabriek. Het verrichten van uitgebreide en doorlopende controles bij de magere-melkpoederproducenten ten einde onregelmatigheden en manipulaties reeds in een vroeg stadium onmogelijk te maken, strookt eveneens met artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70. In zoverre zijn de Gemeenschap en de Lid-Staten verplicht de voederproducenten te beschermen, die zonder baat erbij te vinden in het communautaire stelsel van steunverlening zijn ingeschakeld. Een dergelijke verplichting om het vervaardigingsprocédé te controleren ligt ook in de lijn van 's Hof's rechtspraak (arrest van 11. 7. 1973, zaak 3/73, Hessische Mehlinindustrie, Jurispr. blz. 745; arrest van 6. 5. 1982, gevoegde zaken 146, 192 en 193/81, BayWa, Jurispr. blz. 1503). Het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft heeft dergelijke controles ook daadwerkelijk verricht, doch in het geval-Auetal met onvoldoende zorgvuldigheid.

Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Jossens-Werk en Hemo Mohr KG betogen dat reeds uit de formulering van artikel 10 van verordening nr. 990/72 blijkt, dat het niet tot controle van de voederproducenten is beperkt. Slechts door controles bij de magere-melkpoederproducenten kan worden gewaarborgd dat alleen voor echt magere-melkpoeder steun wordt betaald en dat „herhaalde uitbetaling van de steun voor hetzelfde produkt” — hetgeen in strijd ware met de derde alinea van de considerans van verordening nr. 990/72 — wordt voorkomen. De mengvoederproducenten zijn niet in staat na te gaan of het magere-melkpoeder voor steunverlening in aanmerking komt. Dit kan alleen worden

Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG wijst in hoofdzaak erop dat magere-melkpoeder bijna uitsluitend voor gesubsidieerde doeleinden wordt gebruikt, en dat controle van de bereiding tenminste in het onderhavige tijdvak de enig bruikbare methode was om manipulaties uit te sluiten.

Denkavit Futtermittel GmbH en DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH onderstrepen dat alleen de bevoegde autoriteiten, en niet de voederproducenten, bevoegd en in staat waren om de bereiding van het magere-melkpoeder in de melkfabriek te controleren en aldus ma-

nipulaties te voorkomen. In het onderhavige geval bestonden bovendien ernstige aanwijzingen dat bij Auetal vervalsingen plaats hadden.

Volgens de *Commissie* bieden de bevoordelingen van verordening nr. 990/72 weinig houvast voor de beantwoording van de vraag, of en in hoeverre de autoriteiten van de Lid-Staten verplicht zijn de bereiding van magere-melkpoeder in het productiebedrijf te controleren. Bijzondere controlevoorschriften geeft de verordening alleen met betrekking tot de controles bij de steungerechtigde mengvoederproducent (artikelen 4-8). Uit artikel 4, lid 2, van verordening nr. 986/68 (in de versie van verordening nr. 1038/72 van de Raad van 18. 5. 1972 — PB L 118 van 1972, blz. 21) blijkt echter overduidelijk, dat de nationale autoriteiten ook de mogelijkheid hebben om de bedrijven te controleren die magere-melkpoeder produceren. Zeker wanneer er gereede aanleiding tot verdenking bestaat, zijn de Lid-Staten uiteraard ook verplicht zulke controles te verrichten, ten einde de naleving van de bepalingen van de verordening te verzekeren.

De regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en van het Verenigd Koninkrijk zijn van mening dat de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Volgens de regering van de Bondsrepubliek Duitsland geldt de regeling van verordening nr. 990/72 alleen voor het in de titel van de verordening vermelde onderwerp, namelijk de denaturering van magere-melkpoeder en de verwerking ervan tot mengvoeder. In deze verordening gaat het dus in het geheel niet om de samenstelling van magere-melkpoeder. De in artikel 10 van de verordening neergelegde verplichting van de Lid-Staten om-

vat dan ook niet de verplichting, de bereiding van magere-melkpoeder in het productiebedrijf te controleren.

De regering van het Verenigd Koninkrijk wijst erop dat verordening nr. 990/72 geen met artikel 3, lid 1, inzake de controle op de denaturering, corresponderende bepaling kent volgens welke de bereiding van magere-melkpoeder ter plaatse moet worden gecontroleerd. Uit de achtste overweging en uit artikel 8 van verordening nr. 990/72 volgt, dat het stellen van voldoende waarborgen, te weten de erkenning van het verwerkende bedrijf en het voeren van een op de bijzondere vereisten voor de toekenning van de steun afgestemde boekhouding, maar niet een controle ter plaatse noodzakelijk werden geacht voor een efficiënte controle. Een verplichte controle van de bereiding van magere-melkpoeder zou de werkingssfeer van verordening nr. 990/72 te buiten gaan. Voor het overige staat het de Lid-Staten vrij te bepalen welke vorm van controle zij overeenkomstig artikel 10 noodzakelijk achten.

4. De derde vraag:

Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH, Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-werk, Hemo Mohr KG, Denavit Futtermittel GmbH en DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH wijzen er allereerst op, dat de derde vraag van het Verwaltungsgericht uit twee vragen bestaat, namelijk in de eerste plaats of de verplichting controles te verrichten bij magere-melkpoederproducenten mede ten opzichte van diervoederproducenten bestaat, en in de tweede plaats of terugvordering van ten onrechte betaalde steun is

uitgesloten bij niet-nakoming van deze verplichting ten opzichte van te goeder trouw zijnde steunontvangers.

Bij de beantwoording van de eerste subvraag, betreffende de „derdenwerking” van de controleverplichting — die tegen de achtergrond van het Duitse leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad is te verstaan —, moet rekening worden gehouden met de plaats die de diervoederproducenten in het stelsel van de steunverlening innemen. In het kader van de in het algemeen belang in het leven geroepen interventieregeling worden zij in zekere zin als „bottleneck” gebruikt, omdat de steun weliswaar aan hen wordt uitbetaald, maar aan hun afnemers moet worden doorgegeven en dus niet ten eigen bate kan worden aangewend. Met de steun worden in wezen de belangen van de melkproducenten gediend, aangezien hun produkten daardoor verkoopbaar worden. Onder deze omstandigheden moeten de diervoederproducenten worden beschermd, omdat zijzelf niet over mogelijkheden beschikken om de regelmatige bereiding van het magere-melkpoeder te controleren, en omdat zij gezien de hoogte van de steun niet in staat zijn het risico te dragen dat de steun wordt teruggevorderd — hetgeen deze producenten in hun voortbestaan zou bedreigen. Bovendien brengt het beginsel van gelijke behandeling mede, dat alle diervoederproducenten wegens hun integratie in het interventiesysteem gelijk worden behandeld en alleen worden geconfronteerd met risico's die te onderkennen en te becijferen zijn.

Ten aanzien van de tweede subvraag, omtrent de gevolgen van het niet-nakomen van deze verplichting, merken *Deutsche Milchkontor GmbH*, *Helmuth Becker GmbH & Co. KG*, *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, *Josera Werk*, *Hemo Mohr KG*, *Denkavit Futtermittel GmbH* en *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* op, dat wanneer de verplichting de mengvoederindustrie te beschermen wordt geschonden, terugvor-

dering van onverschuldigd betaalde steunbedragen is uitgesloten op grond van het nationale leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad, artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag, het aan alle Lid-Staten gemeen zijnde beginsel van de goede trouw en het rechtsstaatsbeginsel. Tegen de terugvordering kan de steunontvanger zich bij wege van een exceptie — zoals in het Duitse recht door schuldvergelijking — beroepen op een schadevergoedingsplicht.

Denkavit Futtermittel GmbH en *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* voegen hieraan toe, dat het zo nodig de taak van de Gemeenschap en de betrokken Lid-Staat is om in het kader van de vereffening der rekeningen overeenstemming te bereiken over de rechtsgevolgen van het feit dat geen terugvordering kan plaatshebben. In geen geval mogen zulke lasten op buitenstaanders worden afgewenteld.

E. Kampffmeyer, *Schwarzwaldmilch GmbH* en *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* betogen dat in het kader van de gemeenschappelijke marktordening in de zuivelsector de verantwoordelijkheid voor de afzet van melkoverschotten is overgegaan van de melkproducent op de betreffende autoriteiten. Het risico van onregelmatigheden bij de produktie van magere-melkpoeder komt daardoor uitsluitend voor rekening van de controlerende instanties. Om die reden kunnen onverschuldigd betaalde steunbedragen van te goeder trouw zijnde steunontvangers evenmin worden teruggevorderd, wanneer de instantie geen dienstfout heeft begaan. Wanneer toch een dienstfout van die instantie zou zijn vereist, volgt uit 's Hof's arrest van 5 maart 1980 (zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. blz. 617), dat het niet tegen het gemeenschapsrecht indruist wanneer zonder rechtsgrond betaalde steun in dergelijke gevallen niet kan worden teruggevorderd.

Volgens *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* moet op de derde vraag

worden geantwoord dat wanneer een Lid-Staat de volgens artikel 10 van verordening nr. 990/72 vereiste controlemaatregelen niet heeft uitgevoerd, hij zich bij terugvordering van de steun niet erop kan beroepen dat de gebruikers zelf geen onderzoek hebben verricht, ingeval zodanig onderzoek ten tijde van de steunverlening niet mogelijk was.

De regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en van het Verenigd Koninkrijk menen dat de derde vraag ontkennend moet worden beantwoord, omdat er geen verplichting bestaat de bereiding van magere-melkpoeder te controleren.

De regering van het Verenigd Koninkrijk voegt eraan toe, dat artikel 10 van verordening nr. 990/72 alleen ziet op de betrekkingen tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap en geen rechten voor particulieren doet ontstaan. Dezen moeten zich zelf ervan overtuigen dat aan de voorwaarden voor steunverlening is voldaan en zich tegen een ondeugdelijke kwaliteit van het magere-melkpoeder zo nodig door contractuele afspraken met derden indekken. Deze opvatting wordt bevestigd door artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, volgens welk onverschuldigd betaalde bedragen moeten worden teruggevorderd.

De *Commissie* verwijst met betrekking tot de derde vraag hoofdzakelijk naar haar opmerkingen ten aanzien van de vijfde en de zevende vraag. Zij is van mening dat uit de niet-nakoming van de controleverplichting geen rechten ten gunste van de steunontvanger kunnen voortvloeien op grond waarvan de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun, waartoe de Lid-Staten ingevolge artikel 8 van verordening nr. 729/70 verplicht zijn, zou zijn uitgesloten.

5. De vierde vraag:

Met betrekking tot de vragen 4-7 maken *Denkavit Futtermittel GmbH, DMV*

Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH en de *Commissie* eerst de algemene opmerking dat het gemeenschapsrecht geen regeling kent voor de terugbetaling van onverschuldigd betaalde steun en dat die bedragen volgens 's Hof's rechtspraak (arresten van 5. 3. 1980, zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. blz. 617, en van 6. 5. 1982, gevoegde zaken 146, 192 en 193/81, BayWa, Jurispr. blz. 1503) overeenkomstig de nationale formele en materiële voorschriften moeten worden teruggevorderd, zij het met inachtneming van de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen.

Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH en Inn-taler Mischfutter GmbH & Co. KG voeren aan dat het gemeenschapsrecht geen algemene of specifieke geschreven regeling inzake de bewijslast kent, met name niet voor de vraag of magere-melkpoeder feitelijk voldoet aan de vereisten van verordening nr. 986/68. Evenals in het Duitse recht kunnen ook wat het gemeenschapsrecht betreft, enige bewijslastregels uit het rechtsstaatsbeginsel worden afgeleid. Op grond van dit beginsel moet een feit worden bewezen door degene die daaraan rechten wil ontleen. De bewijslast wordt omgekeerd wanneer een partij de bewijsvoering onmogelijk wordt gemaakt doordat de wederpartij haar verplichtingen niet is nagekomen. Dit is in casu het geval, aangezien het leveren van bewijs mogelijk ware geweest, indien het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft haar verplichting om de firma Auetaal te controleren, was nagekomen.

In verordening nr. 1624/76 (uitvoer naar Italië) is de bewijsvoering voor dat bijzondere geval apart geregeld: Ook wanneer steun wordt toegekend voor in Italië gedenatureerd of verwerkte magere-melkpoeder, is pas aan alle voorwaarden

voor steunverlening voldaan indien en voor zover het magere-melkpoeder daadwerkelijk is verwerkt, hetgeen door een bij verordening nr. 1624/76 in het leven geroepen waarborgregeling wordt verzekerd. Deze waarborg wordt vrijgegeven tegen overlegging van het bewijs dat de betrokken hoeveelheden magere-melkpoeder zijn verwerkt. Wanneer de Italiaanse verwerkende bedrijven aan wie was geleverd, het vereiste bewijs aan de Italiaanse autoriteiten hadden overgelegd, stond daarmee tevens vast dat het desbetreffende magere-melkpoeder niet was vervalst. Het voor de Italiaanse autoriteiten geleverde bewijs moet ook gelden in de verhouding tussen de Duitse exporteur en het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft.

Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Joesera-Werk, Hemo Mohr KG, Denkavit Futtermittel GmbH, Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG, DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH en de regering van het Verenigd Koninkrijk menen dat de kwestie van de bewijslast tot het gebied behoort dat volgens de rechtspraak van het Hof uitsluitend door het nationale recht wordt beheerst. Het gemeenschapsrecht kent geen regeling daaromtrent. Een gemeenschapsrechtelijke grens aan de toepassing van nationaal recht wordt echter gevormd door het discriminatieverbod; dit brengt mee dat de toepassing van nationaal recht niet ertoe mag leiden dat de voorwaarden voor terugvordering van gemeenschapssteun ongunstiger zijn dan voor soortgelijke nationale vorderingen.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland is eveneens van mening dat het gemeenschapsrecht ruimte laat voor een regeling van de materiële bewijslast op nationaal niveau. Een dergelijke regeling geeft paragraaf 9, lid 1, van de „Verordnung über die Gewährung von Beihilfen für Magermilch, Kasein und Kaseinate” van 31 mei 1977, volgens welke de betrokkene tot drie volle kalenderjaren volgend op het jaar waarin het steunbedrag werd uitbetaald, moet kunnen bewijzen dat de voorwaarden voor steunverlening zijn vervuld.

De *Commissie* wijst er vooreerst op, dat de kwestie van de bewijslast in beginsel door het nationale recht wordt beheerst. Daarmee is echter nog niet gezegd, dat artikel 8 van verordening nr. 729/79 niet bepaalde eisen in zich bergt waaraan het nationale recht moet voldoen. Overigens speelt de bewijslast alleen een rol van betekenis in de zeldzame gevallen waarin de ten dienste staande middelen niet volstaan om de feitelijke toedracht op te helderen. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht bestaat er geen beletsel om in een dergelijk geval nationale bepalingen toe te passen, volgens welke degene die stelt dat zonder rechtsgrond is gepresteerd, in casu dus de betrokken instantie, de bewijslast draagt van de grondigheid van diens vordering tot teruggave van de onverschuldigde betaling. Nadat betaald is, zijn de bepalingen inzake de voorwaarden voor steunverlening niet langer relevant voor de bewijslast. Het ook in het gemeenschapsrecht geldende rechtszekerheidsbeginsel sluit uit, achteraf van een te goeder trouw zijnde betrokkene bewijs te verlangen dat terecht is betaald, temeer naarmate de bewijsstukken die vooraf moeten wor-

den overgelegd, talrijker zijn. Er bestaan in casu zeker ook argumenten voor een permanente bewijslast van de steunontvanger. De destijds toepasselijke gemeenschapsbepalingen voorzagen in controles op de verwerking in de bedrijven, in combinatie met controles achteraf van de boekhouding, die ten minste drie jaar moest worden bewaard. Voorts dienden de Duitse fabrikanten in de praktijk maandelijks steunaanvragen in, waarover veelal door de autoriteiten werd beslist zonder dat alle controleresultaten reeds bekend waren. Desondanks kan niet worden aangenomen dat de gemeenschapswetgever een regeling van de bewijslast heeft getroffen.

Bij de toepassing van nationale rechtsregels inzake de bewijslast moet rekening worden gehouden met 's Hofs zienswijze (vgl. arrest van 27. 5. 1982, zaak 113/81, Reichelt, Jurispr. blz. 1957), dat voor de terugvordering van door de Gemeenschap gefinancierde uitkeringen dezelfde voorwaarden moeten gelden als voor die welke door de betrokken Lid-Staat worden gefinancierd. Dienaangaande merkt de Commissie op, dat haars inziens hier juist van het tegendeel sprake is, omdat de Duitse autoriteiten de steunontvanger ook na ontvangst van de steun, hebben belast met het bewijs dat aan de voorwaarden voor steunverlening was voldaan. Het is weliswaar de taak van de Duitse rechter om na te gaan of deze regeling naar Duits recht geoorloofd is, doch de Commissie acht een dergelijke regeling alleszins verenigbaar met het gemeenschapsrecht.

6. De vijfde vraag:

Verzoeksters in de hoofdgedingen, de regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland

en het *Verenigd Koninkrijk*, en de *Commissie* zijn eenstemmig van mening dat artikel 8 van verordening nr. 729/70, overeenkomstig 's Hofs rechtspraak, geen machtiging voor de nationale autoriteiten inhoudt om ten onrechte betaalde steun terug te vorderen. Dergelijke vorderingen worden beheerst door het nationale recht.

Verzoeksters in de hoofdgedingen betogen in dit verband, dat artikel 8 niet alleen de bevoegdheid, maar ook de verplichting schept om ten onrechte betaalde bedragen terug te vorderen en nationale autoriteiten geen ruimte laat om bij de beslissing over de terugvordering doelmatigheidsoverwegingen te laten meespelen. De materiële voorwaarden voor terugvordering naar nationaal recht, met name rechtsbeginselen van hogere orde als de rechtszekerheid en de bescherming van het gewettigd vertrouwen, worden door artikel 8 van verordening nr. 729/70 evenwel onverlet gelaten.

Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG voegt eraan toe, dat terugvordering overeenkomstig dit artikel slechts geoorloofd is in zover de steunbetaling op onregelmatigheden berustte. Aangezien zij ook onvervalst magere-melkpoeder heeft ontvangen, gaat in haar geval de terugvordering van de steun dit kader te buiten.

Volgens de *regering van het Verenigd Koninkrijk* verplicht artikel 8 van verordening nr. 729/70 de Lid-Staten niet tot terugvordering over te gaan wanneer vaststaat dat dit in strijd zou zijn met de toepasselijke nationale rechtsregels.

De *Commissie* meent dat uit de structuur van verordening nr. 729/70 en met name uit artikel 8 volgt, dat het gaat om een regeling inzake de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 verplicht de Lid-Staten waar nodig nationale bepalingen vast te stellen om de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen mogelijk te maken. De *Commissie* heeft te onderzoeken of de bepalingen doeltreffend en met het gemeenschapsrecht verenigbaar zijn.

7. De zesde vraag:

Deutsche Milchkontor GmbH, Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werk, Hemo Mohr KG, Denavit Futtermittel GmbH, Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG, DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH, de regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn eenstemmig van mening dat beantwoording van deze vraag overbodig is, aangezien de vijfde vraag niet bevestigend kan worden beantwoord en de voorwaarden voor terugvordering van onverschuldigd betaalde steun uitsluitend door nationaal recht worden beheerst.

Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Josera-Werk en Hemo Mohr KG voeren subsidiair aan, dat de bescherming van het gewettigd vertrouwen tot de wezenlijke bestanddelen van het gemeenschapsrecht behoort en dat ook het gemeenschapsrechtelijk beginsel van evenredigheid en het excusverbod niet toelaten dat de ondernemingen een onbeperkt risico wordt opgelegd dat hun voortbestaan in gevaar brengt en waaraan zij zich niet kunnen onttrekken. Ook het beginsel

van het tenietgaan van de verrijking behoort, als onderdeel van het beginsel van de goede trouw, tot het rechtsstaatsbeginsel en is in alle rechtsorden van de Lid-Staten erkend, zodat het tevens deel uitmaakt van het gemeenschapsrecht.

E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH en Imntaler Mischfutter GmbH & Co. KG zijn van mening dat deze vraag reeds ten dele, namelijk wat betreft de bescherming van het gewettigd vertrouwen en de gevolgen van de wetenschap van de autoriteiten respectievelijk van een niet-nakoming van hun controleverplichtingen door grove schuld, in 's Hof's arrest van 5 maart 1980 (zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. blz. 619) is beantwoord. Daarenboven ware het evenmin in strijd met het gemeenschapsrecht wanneer de Lid-Staten en de nationale rechterlijke instanties de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun uitsluiten ingeval de te goeder trouw zijnde steunontvanger niet langer is verrijkt of de autoriteiten zichzelf ten koste van de te goeder trouw zijnde steunontvanger zouden verrijken. Dit is in casu echter het geval, omdat ook de steun voor niet-vervalste magere-melkpoeder wordt teruggevorderd indien de diervoederproducent het vóór de verwerking met Auetal-poeder heeft vermengd, waardoor de voorgeschreven hoeveelheid echt magere-melkpoeder in het mengvoeder onder het voorgeschreven percentage kwam te liggen.

8. De zevende vraag:

Verzoeksters in de hoofdgedingen menen dat uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt geen bezwaren bestaan tegen de verschillende onderdelen van de regeling in paragraaf 48 van het Duitse Verwaltungsverfahrensgesetz.

E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH en Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG betogen dat de onderdelen 1, 2 en 4 (bescherming van het vertrouwen, tenietgaan van de verrijking en het weten of door grove schuld niet weten dat een rechtsgrond ontbrak) van deze vraag reeds in samenhang met de voorgaande vragen zijn beantwoord, zodat alleen nog het derde onderdeel betreffende de vervaltermijn van één jaar van paragraaf 48, lid 4, van het Verwaltungsverfahrensgesetz beantwoording behoeft. Uit 's Hofs arrest van 12 juni 1980 (gevoegde zaken 119 en 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, Jurispr. blz. 1863) kan worden opgemaakt, dat verjarings- en vervaltermijnen op het gebied van de terugvordering moeten worden beoordeeld naar nationaal recht, vooropgesteld dat dit zonder onderscheid en niet discriminerend wordt toegepast.

Helmut Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Joesera-Werk, Hemo Mohr KG en DenkaVit Futtermittel GmbH betogen in hoofdzaak het volgende:

De in het eerste onderdeel aan de orde gestelde vraag of een nationale regeling betreffende de bescherming van het vertrouwen toelaatbaar is, is in 's Hofs arrest van 5 maart 1980 (zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. blz. 617) reeds bevestigend beantwoord. Voorts is het eveneens in overeenstemming met gemeenschapsrechtelijke beginselen, dat in dergelijke gevallen niet tot terugvordering kan worden overgegaan.

Het tweede onderdeel betreffende de toelaatbaarheid van een nationale regeling omtrent het tenietgaan van de verrijking, moet op basis van de in voornoemd arrest ontwikkelde beginselen eveneens bevestigend worden beantwoord, te meer waar het gemeenschapsrecht juist een dergelijke regeling verlangt. In dit verband kan niet worden gezegd dat de

steunontvanger is verrijkt doordat hij ten opzichte van zijn concurrenten een voordeel heeft behaald. Gezien haar doel is de steun geen subsidie, maar een middel tot prijscorrectie dat deel uitmaakt van de interventieregeling en waarmee in het algemeen belang de afzet van magere-melkpoeder mogelijk moet worden gemaakt. De steun verschaft de diervoederproducent geen voordeel, aangezien hij tegen een aanvaardbare en concurrerende prijs ook over andere grondstoffen kan beschikken.

De in het derde onderdeel bedoelde termijn van één jaar voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen ontmoet uit communautair oogpunt geen bezwaren. Deze termijn is in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel, maakt geen onderscheid tussen de betrokkenen en laat de autoriteiten geen speelruimte.

De in het vierde onderdeel aan de orde komende vraag betreffende de uitsluiting van de terugvordering overeenkomstig paragraaf 814 van het Bürgerliche Gesetzbuch in geval de autoriteiten weten of door grove schuld niet weten dat een rechtsgrond ontbreekt, hangt nauw samen met de vraag, wat de gevolgen zijn van de niet-nakoming van de controleverplichting van artikel 10 van verordening nr. 990/72. Zo de nationale autoriteiten deze verplichting niet zijn nagekomen, zijn zij tegenover de Gemeenschap in het kader van de vereffening der rekeningen aansprakelijk voor de financiële gevolgen van onregelmatigheden en verzuimen. Daarentegen ware het in strijd met elementaire beginselen van gerechtigheid, deze gevolgen af te wentelen op de diervoederproducenten. Volgens *DenkaVit Futtermittel GmbH* dient op grond van de verplichting van de nationale autoriteiten iedere aantasting van de goede werking van het gemeenschapsrecht te mijden, de terugvordering reeds dan als ongeoorloofd te worden beschouwd, wanneer de autoriteiten door

enkele schuld niet wisten dat de steun zonder rechtsgrond werd verleend.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat gevallen als de onderhavige haars inziens in het Duitse recht niet moeten worden getoetst aan paragraaf 48 van het *Verwaltungsverfahrensgesetz*, maar aan bijzondere regelen volgens welke de terugbetalingsverplichting onbeperkt is, omdat de Lid-Staten voor rekening van de Gemeenschap hebben gehandeld.

Over de toepasselijkheid van nationaal recht heeft het Hof zich onder meer in de arresten van 12 juni 1980 (zaak 130/79, *Express Dairy Foods*, Jurispr. blz. 1887) en van 6 mei 1982 (gevoegde zaken 146, 192 en 193/81, *BayWa*, Jurispr. blz. 1503) uitgesproken.

In de praktijk evenwel stuit de nauwkeurige bepaling van de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen op welhaast onoverkomelijke moeilijkheden. Daar het Hof in concrete gevallen niet in de gelegenheid is, zich uit te spreken over een beslissing van het uitvoerende orgaan of van de nationale rechter, draagt de Lid-Staat het financiële risico dat die beslissing achteraf, bij de goedkeuring van de rekeningen door de Gemeenschap, als onverenigbaar met het gemeenschapsrecht wordt beschouwd en dat de financiering door de Gemeenschap wordt geweigerd.

De uitsluitingsgronden van paragraaf 48 van het *Verwaltungsverfahrensgesetz* stroken met algemeen erkende beginselen. Het gemeenschapsrecht kent daarentegen geen met die regeling vergelijkbare rechtsregels. Ook is niet geheel duidelijk hoe het Hof de in het arrest van 6 mei 1982 (gevoegde zaken 146, 192 en 193/81, *BayWa*, Jurispr. blz. 1503) verlangde gelijke behandeling van de marktdeelnemers in de onderscheiden Lid-Sta-

ten en een zo eenvormig mogelijke toepassing van het gemeenschapsrecht binnen de gehele Gemeenschap wil verzekeren.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland gaat ervan uit dat in gevallen waarin de terugvordering op grond van een met het gemeenschapsrecht verenigbare nationale regeling is uitgesloten, het financiële verlies door de Gemeenschap wordt gedragen, tenzij artikel 8, lid 2, tweede zinsdeel, van verordening nr. 729/70 toepassing vindt.

De regering van het Verenigd Koninkrijk beperkt zich tot de vaststelling dat de verenigbaarheid van een nationale regeling als de onderhavige met het gemeenschapsrecht moet worden getoetst aan de volgende twee eisen: zij mag niet discriminerend zijn en geen afbreuk doen aan de door het gemeenschapsrecht nagestreefde doelstellingen.

De *Commissie* merkt vooreerst op, dat de vier aspecten die in de zevende vraag nader worden uitgewerkt, alle betrekking hebben op het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen in verband met de terugvordering van onverschuldigde overheidsprestaties, en laten zien welk stempel dit beginsel met name op de Duitse administratieve procedure heeft gedrukt. Aangezien dit beginsel ook in het gemeenschapsrecht geldt en door het Hof is erkend, moet het ook binnen de nationale rechtsorde mogelijk zijn ermee rekening te houden bij de behandeling van vordering tot terugbetaling van de autoriteiten. Het gemeenschapsrecht laat de Lid-Staten echter niet volledig de vrije hand. De doeltreffendheid van artikel 8 van verordening nr. 729/70 mag niet door nationale maatregelen worden doorkruist. Het door het gemeenschapsrecht gestelde vereiste dat nationale terugvorderingsmaatregelen doeltreffend moeten zijn,

vindt niet alleen zijn grond in de financiële belangen van het EOGFL, maar ook in de gelijke behandeling van de betrokken marktdeelnemers binnen de gehele Gemeenschap. Dit betekent dat zelfs in gevallen waarin de gemeenschapsbegroting uiteindelijk niet wordt belast, de zonder rechtsgrond betaalde steun niettemin moet worden teruggevorderd om de mededingingsvoorwaarden binnen de Gemeenschap niet te vervalsen.

Zo is bijvoorbeeld een te korte termijn waarbinnen naar nationaal recht kan worden teruggevorderd niet in overeenstemming met deze opvatting. Wanneer het stilzitten van de nationale autoriteiten volstaat om de terugvordering met een beroep op het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen te kunnen afstuiten, is het immers uiteindelijk toch de nationale autoriteit die beslist of zij haar recht al dan niet zal uitoefenen. De Commissie acht de in paragraaf 48 van het Verwaltungsverfahrensgesetz neergelegde termijn van één jaar het absolute minimum dat nog verenigbaar is met de door artikel 8 van verordening nr. 729/70 verlangde doeltreffendheid.

Om dezelfde redenen is het niet verenigbaar met het gemeenschapsrecht wanneer een Lid-Staat afziet van de terugvordering van zonder rechtsgrond betaalde steun op de enkele grond dat diens autoriteiten wisten of hadden moeten weten dat de steun ten onrechte was toegekend. De Lid-Staten zouden anders door een met het gemeenschapsrecht strijdige handelwijze de mededingingsvoorwaarden definitief kunnen vervalsen. In dit soort gevallen moeten niet alleen de belangen van de burgers en van de Lid-Staat tegen elkaar worden afgewogen; ook het bijzondere belang dat de Gemeenschap bij de terugvordering heeft, moet tot zijn recht komen. Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 729/70 kan alleen in die zin worden begrepen, dat de terugvorde-

ringsverplichting van kracht blijft indien de nationale administratie nalatig is geweest, aangezien dit artikel bepaalt voor wiens rekening de financiële gevolgen komen indien terugvordering van de betaalde bedragen onmogelijk blijkt te zijn. Daar dit artikel ook aangeeft wanneer de nationale administratie verantwoordelijk is voor de onverschuldigde betaling, is terugvordering ook in die gevallen in beginsel verplicht. Bij een andere uitlegging moet worden gevreesd voor een aanmerkelijke stijging van het aantal geschillen tussen de Commissie en de Lid-Staten over de vraag of een nationale autoriteit door schuld niet snel genoeg is opgetreden.

Wat betreft het tenietgaan van de verrijking waarmee in het kader van een regeling ter bescherming van het vertrouwen rekening wordt gehouden, moet men zich afvragen of dit verweer bij enig verzuim van de betrokken steunontvanger niet dient te worden uitgesloten. Als men het denkbeeld van de doeltreffendheid consequent toepast, valt niet in te zien waarom een verzuim van de betrokkene zou moeten leiden tot ongerechtvaardigde financiële prestaties en tot vervalsing van de mededingingsvoorwaarden. Het ware evenwel de taak van de gemeenschapswetgever geweest op dit gebied duidelijke communautaire maatstaven aan te geven. Onder deze omstandigheden beschikken de Lid-Staten bij de vaststelling van bepalingen ter uitvoering van artikel 8 van verordening nr. 729/70 over een zekere vrijheid van handelen, die niet te sterk kan worden beperkt.

Gelet op de verscheidenheid van gevallen die op het gebied van de bescherming van het vertrouwen denkbaar zijn, en op de voornoemde handelingsvrijheid van de nationale wetgever, moet een algemene bepaling als paragraaf 48, lid 2, eerste zin, van het Duitse Verwaltungsverfahrensgesetz toelaatbaar worden geacht, mits evenwel gewaarborgd is dat bij de afweging van het algemene belang bij de terugvordering van de prestatie,

voldoende rekening kan worden gehouden met de specifieke eisen die het gemeenschapsrecht stelt.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 4 mei 1983 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Deutsche Milchkontor GmbH, vertegenwoordigd door K. H. Festge, advocaat te Hamburg; firma E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH en Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door F. Modest en J. Gündisch, advocaten te Hamburg; H. Becker GmbH & Co. KG, Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, Firma Josera-Werk en Hemo Mohr KG, vertegen-

woordigd door V. Schiller, advocaat te Keulen; Denkavit Futtermittel GmbH, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen; Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG, vertegenwoordigd door P. Bornemann, München, DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH, vertegenwoordigd door H. Grzebatzki, advocaat te Duisburg, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door A. Deringer, advocaat te Keulen, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack, lid van haar juridische dienst.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 8 juni 1983 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij elf beschikkingen van 3 juni 1982, ingekomen ten Hove op 11 augustus 1982, heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verschillende bepalingen van verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van steun voor ondermelk en magere-melkpoeder bestemd voor voederdoeleinden (PB L 169 van 1968, van blz. 4), van verordening nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 met betrekking tot de uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder, bestemd voor veevoer (PB L 115 van 1972, blz. 1), van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94 van 1970, blz. 13) alsmede van de gemeenschapsrechtelijke beginselen betreffende de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun.
- 2 Deze vragen zijn gerezen in bij het Verwaltungsgericht Frankfurt aanhangige gedingen tussen het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, de in de Bondsrepubliek Duitsland inzake de betaling van steun voor de ver-

werking van magere-melkpoeder bevoegde instantie, en ondernemingen die mengvoeder produceren of zuivelprodukten verhandelen. Verzoeksters in de hoofdgedingen vorderen nietigverklaring van de beschikkingen waarbij het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft bedragen van hen terugvorderde die het hun als steun voor magere-melkpoeder had toegekend krachtens artikel 10, lid 1, van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 148 van 1968, blz. 13), de voornoemde verordeningen nrs. 986/68 van de Raad en 990/72 van de Commissie, alsmede verordening nr. 1624/76 van de Commissie van 2 juli 1976 houdende bijzondere voorschriften inzake de betaling van de steun voor magere-melkpoeder dat gedenatureerd of tot mengvoeder verwerkt wordt op het grondgebied van een andere Lid-Staat (PB L 180 van 1976, blz. 9).

- 3 Verzoeksters in de hoofdgedingen hadden deze steun voor magere-melkpoeder krachtens voornoemde bepalingen ontvangen op grond van hetzij de verwerking tot mengvoeder, hetzij de uitvoer naar Italië met het oog op een dergelijke verwerking. In de hoofdgedingen heeft het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft aangevoerd dat het magere-melkpoeder waarvoor verzoeksters de steun hadden ontvangen, niet voldeed aan de in de gemeenschapsregeling gestelde vereisten, voor zover het afkomstig was van Milchwerke Auental-Beyer KG (hierna: „Auental”).
- 4 De firma Auental had in 1978 en 1979 bij de vervaardiging van magere-melkpoeder behalve ondermelk, ook grote hoeveelheden van een produkt gebruikt dat 56 % weipoeder, 31 % natrium-caseïnaat en 13 % lactose bevatte. Het op deze wijze vervaardigde poeder bezat wat betreft het gehalte aan proteïnen, koolhydraten enz., dezelfde samenstelling als het uit verse ondermelk vervaardigd magere-melkpoeder. In de hoofdgedingen is, naar gelang van het geval, omstreden of en in hoeverre verzoeksters voor de betrokken verwerking of uitvoer normaal magere-melkpoeder van de firma Auental of van een andere leverancier hadden gekocht en gebruikt, of poeder dat door Auental volgens de voormelde bijzondere methode was vervaardigd en als magere-melkpoeder op de markt was gebracht.

- 5 De nationale rechterlijke instantie heeft vastgesteld dat ten tijde van de feiten noch de ondernemingen uit de betrokken sector, noch overheidslaboratoria in staat waren om met behulp van de toentertijd gebruikelijke chemische analysemethoden verschillen te ontdekken tussen het op basis van verse ondermelk vervaardigde magere-melkpoeder en het door de firma Auetal volgens de genoemde bijzondere methode vervaardigde poeder. Verzoeksters in de hoofdgedingen stelden dan ook dat zij niet konden onderkennen dat zij mogelijk een ander produkt dan magere-melkpoeder op basis van verse ondermelk hadden ontvangen en gebruikt.
- 6 De toepassing van deze bijzondere produktiemethode door de firma Auetal werd in mei 1979 door de bevoegde Duitse autoriteiten ontdekt. In de hoofdgedingen zijn partijen het oneens over de vraag of dit niet eerder had kunnen en moeten worden ontdekt, aangezien reeds voordien bepaalde aanwijzingen voor ongebruikelijke produktiemethoden bestonden. Nadat deze ontdekking was gedaan, trok het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft de steunverleningsbeschikkingen in en vorderde het de zijns inziens onverschuldigd betaalde bedragen terug. Het stelde daartoe dat niet was voldaan aan een der voorwaarden voor steunverlening, namelijk het gebruik van de voorgeschreven minimumhoeveelheid magere-melkpoeder, omdat verzoeksters in ieder geval voor een deel door de firma Auetal geproduceerd poeder hadden gebruikt.
- 7 Voor het Verwaltungsgericht Frankfurt hebben verzoeksters in de hoofdgedingen deze beschikkingen van het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft aangevochten op grond dat in casu niet was voldaan aan de in paragraaf 48 van het Verwaltungsverfahrensgesetz van 25 mei 1976 (BGBl. I, blz. 1253) gestelde voorwaarden voor de intrekking van een bestuurshandeling waarbij een financiële prestatie is toegekend, en de terugvordering van krachtens een dergelijke bestuurshandeling betaalde bedragen.
- 8 Het Verwaltungsgericht Frankfurt was van mening dat deze geschillen een aantal vragen omtrent de uitlegging van het gemeenschapsrecht opwierpen, en heeft het Hof de volgende vragen ter prejudiciële beslissing voorgelegd:
 - 1: Valt een produkt bestaande uit een door verstuuving gedroogd mengsel van ondermelk en een gedroogd melkprodukt „Trockenmilcherzeugnis”),

onder het begrip magere-melkpoeder in de zin van artikel 1, sub c, (sub d in de versie van verordening (EEG) nr. 472/75) van verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968 (PB L 169 van 1968, blz. 4), wanneer dit eindprodukt dezelfde samenstelling (eiwitten, koolhydraten, enz.) bezit als magere-melkpoeder dat rechtstreeks wordt verkregen uit het produkt dat door het melken van een koe wordt verkregen?

2. Zijn de autoriteiten van de Lid-Staten op grond van artikel 10 van verordening (EEG) nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 (PB L 115 van 1972, blz. 1) verplicht de bereiding van magere-melkpoeder in het productiebedrijf te controleren?
3. Heeft artikel 10 van verordening (EEG) nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 derdenwerking ten gunste van steunontvangers, dat wil zeggen kunnen de steunontvangers zich beroepen op het feit dat de autoriteiten te dezen in gebreke zijn gebleven, zodat terugvordering van de steun is uitgesloten?
4. Bevat het gemeenschapsrecht, inzonderheid artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 720/70 van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) voor de vraag of in een concreet geval volgens verordening (EEG) nr. 986/68 van de Raad en de terzake vastgestelde uitvoeringsverordeningen van de Commissie ten onrechte steun is toegekend voor ondermelk en magere-melkpoeder voor voederdoeleinden, regelen inzake de materiële bewijslast of worden deze door het nationale recht beheerst? Ingeval het gemeenschapsrecht regelen inzake de bewijslast bevat: Welke zijn deze?
5. Zijn de nationale autoriteiten ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 rechtstreeks gemachtigd om ten onrechte toegekende steun terug te vorderen, in die zin dat de feitelijke voorwaarden voor het recht op terugvordering in deze bepaling uitputtend zijn geregeld?
6. Bij een bevestigend antwoord op vraag 5: Wordt in het kader van deze bepaling, eventueel aangevuld met ongeschreven rechtsbeginselen van gemeenschapsrecht, het vertrouwen van de steunontvanger beschermd, en zo ja, onder welke voorwaarden en in welke mate; kan de steunontvanger zich in het bijzonder onder bepaalde omstandigheden beroepen op het tenietgaan van de verrijking en is, in voorkomend geval, daarvan reeds sprake wanneer de steunontvanger de steun in de prijs heeft doorberekend; is terugvordering uitgesloten wanneer de autoriteit wist of door grove schuld niet wist, dat zij de steun ten onrechte toekende?

7. Bij een ontkennend antwoord op vraag 5: Is het met het gemeenschapsrecht te rijmen dat het nationale recht de terugvordering van ten onrechte toegekende steun uitsluit,

- ingeval de steunontvanger vertrouwde op de bestendigheid van de beschikking waarbij de steun is toegekend en zijn vertrouwen, afgewogen tegen het algemene belang bij terugvordering, bescherming verdient (par. 48, lid 2, eerste tot derde zin van het Duitse „Verwaltungs-verfahrensgesetz” van 25 mei 1976 — BGBl. I, blz. 1253);
- ingeval de steunontvanger zich kan beroepen op het tenietgaan van de verrijking, tenzij hij de omstandigheden op grond waarvan de beschikking tot steunverlening onrechtmatig was kende of door grove schuld niet kende (par. 48, lid 2, zevende zin, Verwaltungsverfahrensgesetz);
- ingeval een jaar is verstreken sedert de autoriteit heeft kennis gekregen van feiten die de intrekking van een onrechtmatige beschikking tot steunverlening rechtvaardigen, ongeacht of de betrokkene wist dat de autoriteit daarvan kennis had gekregen (par. 48, lid 4, Verwaltungs-verfahrensgesetz);
- ingeval de autoriteit wist of door grove schuld niet wist dat zij de steun ten onrechte toekende (par. 48, lid 2, zesde zin, Verwaltungs-verfahrensgesetz juncto par. 814 van het Bürgerliche Gesetzbuch)?

9. De eerste vraag betreft de voorwaarden voor de verlening van de steun, terwijl de vragen 2 tot en met 7 betrekking hebben op verschillende aspecten van de terugvordering van deze steun door de nationale instanties ingeval de steun werd betaald zonder dat aan de toekenningsvoorwaarden was voldaan. Teneinde de terzake toepasselijke beginselen die de verwijzende rechter in staat moeten stellen de bij hem aanhangige gedingen te beslissen, beter uiteen te kunnen zetten, dienen de gestelde vragen in onderstaande gewijzigde volgorde te worden besproken:

- de voorwaarden voor steunverlening (eerste vraag);
- de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht en van het nationale recht ten aanzien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun (vijfde en zesde vraag);

- de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun (zevende vraag);
- de bewijslast ingeval van terugvordering van onverschuldigd betaalde steun (vierde vraag);
- de verplichting tot controle van de bereiding van magere-melkpoeder in het productiebedrijf (tweede en derde vraag).

De voorwaarden voor steunverlening

- 10 Met de eerste vraag wenst het Verwaltungsgericht Frankfurt te vernemen hoe het begrip „magere-melkpoeder” in de zin van de gemeenschapsregeling inzake steun voor magere-melkpoeder en inzonderheid van artikel 1 van verordening nr. 986/68 van de Raad moet worden uitgelegd, teneinde te kunnen beoordelen of een poeder als door de firma Auetal vervaardigd, al dan niet voldoet aan de voorwaarden voor steunverlening.
- 11 Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG heeft in haar bij het Hof ingediende opmerkingen betoogd, dat voor het begrip „magere-melkpoeder” de stoffelijke samenstelling en niet het vervaardigingsprocédé bepalend is, temeer daar de hereniging van voordien afgescheiden bestanddelen tot zuivelprodukten een in de zuivelfabrieken van de Gemeenschap gebruikelijke en erkende praktijk is.
- 12 Hierover moet worden opgemerkt dat magere-melkpoeder in artikel 1, sub d, van verordening nr. 986/68 van de Raad wordt gedefinieerd als „melk . . . in poedervorm”, waarbij tevens het vet- en watergehalte is vastgelegd. In sub a van dat artikel wordt melk omschreven als „het door het melken van één of meer koeien verkregen produkt waaraan niets is toegevoegd en waaraan ten hoogste een deel der vetstoffen is onttrokken”. Uit deze definities volgt dat een produkt, voor de vervaardiging waarvan andere dan door het melken van één of meer koeien verkregen stoffen worden gebruikt, niet in aanmerking kan komen voor steunverlening krachtens voormelde interventieregeling, ongeacht de chemische samenstelling van het aldus verkregen eindprodukt.
- 13 Deze letterlijke uitlegging wordt bevestigd door het doel van de betrokken steunregeling. In het kader van de bij verordening nr. 804/68 van de Raad in het leven geroepen interventieregeling moet de steun ertoe bijdragen dat de

melk kan worden afgezet tegen de in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelprodukten vastgestelde prijs. Het zou in strijd zijn met dit doel wanneer steun voor magere-melkpoeder moest worden betaald voor een produkt dat vervaardigd is uit stoffen die zich niet meer op de zuivelmarkt bevinden of waarvoor reeds bij de produktie een soortgelijke steun is verleend, zoals dit bij de verwerking van ondermelk tot caseïne en caseïnaat geschiedt overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 804/68 van de Raad.

- 14 Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord dat een produkt, bestaande uit een door verstuuving gedroogd mengsel van ondermelk en een poeder samengesteld uit wei, natriumcaseïnaat en lactose, geen magere-melkpoeder is in de zin van de communautaire regeling inzake steun voor magere-melkpoeder en inzonderheid van artikel 1 van verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968, ook al heeft het dezelfde chemische samenstelling als het op basis van koemelk geproduceerde magere-melkpoeder.

De werkingssfeer van het gemeenschapsrecht en van het nationale recht ten aanzien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun

- 15 Blijkens de toelichting van het Verwaltungsgericht Frankfurt is de kern van de vijfde vraag, of de bevoegde nationale autoriteiten ingevolge het gemeenschapsrecht, met name artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 rechtstreeks gemachtigd zijn om onverschuldigd betaalde steun terug te vorderen, in die voege dat de feitelijke voorwaarden voor het terugvorderingsrecht in deze bepaling uitputtend zijn geregeld, dan wel of deze terugvordering wordt beheerst door het nationale recht en welke grenzen eventueel aan de toepassing van het nationale recht worden gesteld.
- 16 Voor de beantwoording van deze vraag dient allereerst te worden herinnerd aan de relevante regels en algemene beginselen van gemeenschapsrecht, welke het Hof in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld.

- 17 Overeenkomstig de algemene beginselen die ten grondslag liggen aan het institutionele stelsel van de Gemeenschap en die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten beheersen, hebben de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag tot taak op hun grondgebied zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregelingen, inzonderheid in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Voor zover het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de algemene beginselen, geen gemeenschappelijke voorschriften te dien aanzien behelst, handelen de nationale autoriteiten bij de uitvoering van de gemeenschapsregelingen overeenkomstig de formele en materiële bepalingen van nationaal recht, met dien verstande dat, zoals het Hof in het arrest van 6 juni 1972 (zaak 94/71, Schlüter, Jurispr. 1972, blz. 307) heeft uitgesproken, deze regel in overeenstemming moet zijn te brengen met de vereisten van een eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht, welke noodzakelijk is ter voorkoming van een ongelijke behandeling van de marktdeelnemers.
- 18 In dit verband bepaalt artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van de Raad dat de Lid-Staten „overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen” de nodige maatregelen treffen om onregelmatigheden die de werkzaamheden van het EOGFL ongunstig zouden kunnen beïnvloeden, te voorkomen en te vervolgen, en om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Bijgevolg moeten de bevoegde nationale autoriteiten alle noodzakelijke controlerende functies uitoefenen om te verzekeren dat de steun enkel onder de in de communautaire regeling gestelde voorwaarden wordt toegekend, en iedere schending van de communautaire voorschriften op passende wijze wordt bestraft. In de huidige stand van zijn ontwikkeling bevat het gemeenschapsrecht geen specifieke bepalingen betreffende de uitoefening van deze controlerende functie door de bevoegde nationale autoriteiten.
- 19 Overeenkomstig deze beginselen heeft het Hof herhaaldelijk vastgesteld (arrest van 5. 3. 1980, zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. 1980, blz. 617; arrest van 12. 6. 1980, gevoegde zaken 119 en 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, Jurispr. 1980, blz. 1863; arrest van 6. 5. 1982, zaak 54/81, Fromme, Jurispr. 1982, blz. 1449; arrest van 6. 5. 1982, gevoegde zaken 146, 192 en 193/81, BayWa, Jurispr. 1982, blz. 1503) dat geschillen betreffende de invordering van ten onrechte uit hoofde van het gemeenschapsrecht betaalde bedragen, bij ontbreken van communautaire voorschriften door de nationale rechter dienen te worden beslist overeenkomstig het nationale recht, evenwel met inachtneming van de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen

volgens welke de in het nationale recht voorziene modaliteiten de uitvoering van de gemeenschapsregeling niet praktisch onmogelijk mogen maken en bij de toepassing van nationaal recht niet mag worden gediscrimineerd vergeleken met procedures ter beslissing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen.

- 20 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 regelt dan ook niet de betrekkingen tussen de interventiebureaus en de betrokken marktdeelnemers, en vormt met name geen rechtsgrondslag voor de bevoegdheid van de nationale autoriteiten om onverschuldigd betaalde steun terug te vorderen van de ontvangers. Dergelijke vorderingen worden beheerst door het nationale recht.
- 21 Deze verwijzing naar het nationale recht kan weliswaar ertoe leiden dat de voorwaarden voor terugvordering van onverschuldigd betaalde steun tot op zekere hoogte van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen. De omvang van dergelijke, bij de huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht overigens onvermijdelijke verschillen wordt evenwel beperkt door de grenzen die het Hof in voormelde arresten ten aanzien van de toepassing van het nationale recht heeft getrokken.
- 22 In de eerste plaats mag de toepassing van nationaal recht geen afbreuk doen aan de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht. Dit zou met name het geval zijn, wanneer de invordering van op onregelmatige wijze toegekende bedragen daardoor praktisch onmogelijk wordt gemaakt. Bovendien zou de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de vraag of de terugvordering van ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende gemeenschapsgelden doelmatig is, onverenigbaar zijn met de in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 neergelegde verplichting van de nationale autoriteiten om ten onrechte of op onrechtmatige wijze toegekende bedragen terug te vorderen.
- 23 In de tweede plaats mag bij de toepassing van de nationale wettelijke regeling geen onderscheid worden gemaakt vergeleken met procedures ter beslissing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen. Enerzijds moeten de nationale autoriteiten op dit gebied met dezelfde zorgvuldigheid te werk gaan en volgens modaliteiten die de invordering van de betrokken bedragen niet moeilijker maken dan in vergelijkbare gevallen die uitsluitend betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van overeenkomstige nationale rechtsvoor-

schriften. Afgezien van de voornoemde uitsluiting van een discretionaire bevoegdheid inzake de vraag of de terugvordering doelmatig is, mogen anderzijds de verplichtingen die de nationale wettelijke regeling oplegt aan ondernemingen waaraan ten onrechte financiële voordelen krachtens het gemeenschapsrecht zijn toegekend, niet zwaarder zijn dan die welke rusten op ondernemingen die ten onrechte soortgelijke voordelen op grond van het nationale recht hebben ontvangen; dit veronderstelt evenwel dat de twee categorieën begunstigden zich in een vergelijkbare situatie bevinden en een verschillende behandeling derhalve objectief niet te rechtvaardigen is.

- 24 Indien overigens mocht blijken dat als gevolg van dispariteiten tussen de nationale wettelijke regelingen de gelijkheid van behandeling van de marktdeelnemers in de verschillende Lid-Staten in gevaar wordt gebracht, distorsies worden veroorzaakt of de werking van de gemeenschappelijke markt wordt geschaad, is het de taak van de bevoegde gemeenschapsinstellingen om de nodige voorschriften vast te stellen teneinde deze dispariteiten te verhelpen.
- 25 Op de vijfde vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt moet derhalve worden geantwoord dat de terugvordering door de nationale autoriteiten van ten onrechte ingevolge de communautaire regeling betaalde steunbedragen, in de huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht plaatsvindt op basis van de regels en modaliteiten van de nationale wetgeving, doch binnen de grenzen die het gemeenschapsrecht aan een dergelijke toepassing van het nationale recht stelt.
- 26 Gezien dit antwoord op de vijfde vraag behoeft de zesde vraag, die is gesteld voor het geval dat de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun zou geschieden volgens de regels en modaliteiten van het gemeenschapsrecht, geen beantwoording meer.

De bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun

- 27 Met de zevende vraag wenst het Verwaltungsgericht Frankfurt in wezen te vernemen of de door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen aan de toepassing van het nationale recht eventueel eraan in de weg staan dat bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid in aanmerking wordt genomen.

28 Naar uit de verwijzingsbeschikkingen blijkt, heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt deze vraag gesteld teneinde te kunnen beoordelen of de toepassing van paragraaf 48 van het Duitse Verwaltungsverfahrensgesetz op een geval als het onderhavige, in overeenstemming is met de voornoemde beginselen van gemeenschapsrecht. Ten aanzien van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid is in deze paragraaf met name het volgende bepaald:

- een onrechtmatige bestuurshandeling waarbij een financiële prestatie is toegekend, mag niet worden ingetrokken voor zover de begunstigde heeft vertrouwd op de bestendigheid van de bestuurshandeling en zijn vertrouwen, afgewogen tegen het algemene belang bij intrekking, bescherming verdient;
- de begunstigde van een dergelijke prestatie mag zich overeenkomstig de toepasselijke civielrechtelijke bepalingen beroepen op het tenietgaan van de verrijking, tenzij hij de omstandigheden, op grond waarvan de bestuurshandeling onrechtmatig is kende of door grove schuld niet kende;
- de intrekking van de onrechtmatige bestuurshandeling is slechts geoorloofd binnen een jaar na het tijdstip waarop het bestuursorgaan kennis heeft gekregen van de betrokken feiten, tenzij de begunstigde de bestuurshandeling door bedrog, bedreiging of omkoping heeft bewerkstelligd;
- de teruggaaf van het onverschuldigd betaalde kan niet worden gevorderd indien het bestuursorgaan wist of door grove schuld niet wist dat de prestatie ten onrechte werd toegekend.

29 Volgens de Commissie zou de toepassing van tenminste enkele van de in de nationale bepaling voorziene criteria voor de uitsluiting van de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun in strijd kunnen komen met het beginsel, dat de toepassing van het nationale recht geen afbreuk mag doen aan de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht. Dit zou zich met name voordoen wanneer de termijn waarbinnen de terugvordering van het onverschuldigd betaalde toegestaan is, te kort is of wanneer de enkele wetenschap of nalatigheid van het nationale bestuursorgaan reeds volstaat om de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun uit te sluiten.

- 30 Te dien aanzien moet vooreerst erop worden gewezen dat de beginselen van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid deel uitmaken van de communautaire rechtsorde. Derhalve kan geen strijdigheid met deze rechtsorde worden aangenomen indien een nationale regeling het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid beschermt op een gebied als de terugvordering van onverschuldigd betaalde communautaire steun. Uit een onderzoek van de nationale regelingen van de Lid-Staten betreffende de intrekking van bestuurshandelingen en de terugvordering van door de overheid ten onrechte toegekende financiële prestaties, blijkt overigens dat het streven om het beginsel van de rechtmatigheid van bestuur in enigerlei vorm in evenwicht te brengen met de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen, gemeen is aan de rechtssstelsels van alle Lid-Staten.
- 31 Wanneer de nationale autoriteiten bij de terugvordering van gemeenschapssteun dezelfde regels en modaliteiten toepassen als in vergelijkbare gevallen waarin het gaat om louter nationale financiële prestaties, kan in beginsel niet worden aangenomen dat deze regels en modaliteiten in strijd zijn met de in artikel 8 van verordening nr. 729/70 voorziene verplichting van de nationale autoriteiten om op onregelmatige wijze toegekende geldsommen terug te vorderen, en daarmee afbreuk doen aan de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht. Dit geldt met name voor die oorzaken voor uitsluiting van de terugvordering, die betrekking hebben op het gedrag van de administratie zelf en derhalve door haar kunnen worden vermeden.
- 32 Het beginsel, volgens hetwelk bij de toepassing van de nationale wettelijke regeling geen onderscheid mag worden gemaakt vergeleken met soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen, verlangt evenwel dat ten volle rekening wordt gehouden met het belang van de Gemeenschap wanneer een bepaling wordt toegepast die, zoals paragraaf 48, tweede alinea, eerste zin van het Verwaltungsverfahrensgesetz, de intrekking van een onrechtmatige bestuurs-handeling afhankelijk stelt van de afweging van de verschillende betrokken belangen, te weten enerzijds het algemene belang bij de intrekking van de bestuurshandeling en anderzijds de bescherming van het vertrouwen van de begunstigde.
- 33 Op de zevende vraag moet derhalve worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht niet eraan in de weg staat dat de betrokken nationale wettelijke regeling ter uitsluiting van de terugvordering van onverschuldigd betaalde

steun, criteria hanteert zoals de bescherming van het gewettigd vertrouwen, het tenietgaan van de ongerechtvaardigde verrijking, het verstrijken van een termijn of de omstandigheid dat de administratie wist of door grove schuld niet wist dat zij de betrokken steun ten onrechte toekende, op voorwaarde evenwel dat daarbij dezelfde eisen worden gesteld als voor de terugvordering van financiële prestaties met een zuiver nationaal karakter en dat met het belang van de Gemeenschap ten volle rekening wordt gehouden.

De bewijslast in geval van terugvordering van onverschuldigd betaalde steun

- 34 Met de vierde vraag wenst het Verwaltungsgericht Frankfurt te vernemen welke bewijslastregels gelden bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun.
- 35 De Commissie heeft in haar opmerkingen terecht erop gewezen dat het vraagstuk van de bewijslast in een geval als het onderhavige slechts een beperkte rol speelt. De nationale autoriteiten dienen vooreerst ambtshalve alle mogelijkheden te benutten om de feiten vast te stellen waarvan de toepassing van communautaire bepalingen in het concrete geval afhangt. Slechts wanneer deze feiten niet kunnen worden opgehelderd, kan de vraag aan de orde komen op wie de bewijslast daarvoor moet rusten en of de nationale autoriteiten niettemin kunnen optreden tegen de betrokken onderneming.
- 36 Wat het terzake toepasselijke recht betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, bij de verwijzing naar het nationale recht betreffende de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun, geen onderscheid maakt tussen de materiële voorwaarden voor een dergelijke terugvordering en de procedurele en vormvoorschriften die daarbij in acht moeten worden genomen. Zowel de eerste als de laatste, daaronder begrepen de bewijslastregels, worden dus beheerst door het nationale recht, behoudens de hierboven aangegeven grenzen die terzake uit het gemeenschapsrecht kunnen voortvloeien. Op basis van de in de verwijzingsbeschikkingen verstrekte gegevens met betrekking tot de inhoud van de toepasselijke bepalingen van nationaal recht kan het Hof op dit punt geen aanvullende criteria voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht ontwikkelen.

37 Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH en Inntaler Mischfutter GmbH en Co. KG hebben evenwel nog aangevoerd dat bij uitvoer van magere-melkpoeder naar Italië overeenkomstig het bepaalde in verordening nr. 1624/76 van de Commissie, het gemeenschapsrecht toepasselijk is wat betreft het bewijs dat het uitgevoerde produkt voldoet aan de communautaire regeling. Dit bewijs vloeit voort uit het feit dat de Italiaanse importeurs de noodzakelijke bewijzen voor het vrijgeven van de in die verordening voorziene waarborg aan de Italiaanse autoriteiten hebben overgelegd.

38 Hierover moet worden opgemerkt dat het bewijs, dat ingevolge verordening nr. 1624/76 in de Lid-Staat van bestemming moet worden overgelegd aan de autoriteiten aldaar, betrekking heeft op de denaturering of verwerking van het magere-melkpoeder door de importeur en strekt tot het vrijgeven van de waarborg door de autoriteiten van de Lid-Staat van bestemming. Dit bewijs betreft niet de vraag of het met het oog op denaturering of verwerking uitgevoerde magere-melkpoeder voldeed aan de voorwaarden van verordening nr. 986/68 voor de toekenning van steun in de Lid-Staat van uitvoer.

39 Op de vierde vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt moet derhalve worden geantwoord dat de bewijslast ingeval van terugvordering van onverschuldigd betaalde steun wordt geregeld door het nationale recht, binnen de grenzen die terzake uit het gemeenschapsrecht kunnen voortvloeien.

De verplichting tot controle van de bereiding van magere-melkpoeder in het produktiebedrijf

40 Met de tweede en derde vraag wenst het Verwaltungsgericht Frankfurt te vernemen of de nationale autoriteiten verplicht zijn de bereiding van magere-melkpoeder in het produktiebedrijf te controleren en of een eventuele niet-nakoming van deze verplichting tot gevolg kan hebben dat de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun is uitgesloten.

41 De regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk betwisten het bestaan van een dergelijke verplichting op grond dat verordening nr. 990/72 van de Commissie, op artikel 10 waarvan het Verwaltungsgericht Frankfurt in zijn vragen heeft gewezen, alleen betrekking heeft op de denaturering van magere-melkpoeder en de verwerking ervan tot mengvoeder, doch niet op de bereiding van magere-melkpoeder.

- 42 Hierover moet worden opgemerkt dat bepalingen als artikel 10 van verordening nr. 990/72 van de Commissie en artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad, welke de nationale autoriteiten verplichten bepaalde controles te verrichten om de naleving van de betrokken gemeenschapsregeling te verzekeren, slechts de uitdrukkelijke bevestiging zijn van een verplichting die reeds op de Lid-Staten rust krachtens het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel.
- 43 De Lid-Staten dienen bijgevolg met passende middelen te controleren of het magere-melkpoeder voldoet aan de betrokken gemeenschapsregeling teneinde te voorkomen dat gemeenschapssteun wordt toegekend voor producten die daarvoor niet in aanmerking komen. Het is de taak van de nationale rechter, te beoordelen welke controles, met name gelet op de omstandigheden van het geval en de in het betrokken tijdvak ter beschikking staande technische methoden, daartoe noodzakelijk zijn.
- 44 Wat betreft de gevolgen van een verzuim van deze controleverplichting voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, en met name de vraag of de steunontvangers zich met een beroep op een zodanig verzuim kunnen verzetten tegen een vordering tot terugbetaling, volgt uit hetgeen is overwogen omtrent de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht en het nationale recht ten aanzien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun, en omtrent de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid, dat deze gevolgen bij de huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht worden bepaald door het nationale recht en niet door het gemeenschapsrecht. Het is dus ook de taak van de nationale rechter deze te beoordelen overeenkomstig het toepasselijke nationale recht.
- 45 Op de tweede en derde vraag moet derhalve worden geantwoord dat de nationale autoriteiten de bereiding van magere-melkpoeder door inspecties in het produktiebedrijf dienen te controleren, indien een dergelijke controle noodzakelijk is om de naleving van de gemeenschapsregeling te verzekeren, en dat het aan de nationale rechter staat om uit te maken welke gevolgen het toepasselijke nationale recht aan een eventuele niet-nakoming van deze verplichting verbindt.

Kosten

- 46 De kosten door de regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen

wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt bij beschikkingen van 3 juni 1982 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Een produkt dat bestaat uit een door verstuuving gedroogd mengsel van ondermelk en een poeder samengesteld uit wei, natrium-caseïnaat en lactose, is geen magere-melkpoeder in de zin van de communautaire regeling inzake steun voor magere-melkpoeder en inzonderheid van artikel 1 van verordening nr. 986/68 van de Raad van 15 juli 1968, ook al heeft het dezelfde chemische samenstelling als het op basis van koemelk geproduceerde magere-melkpoeder.
2. De terugvordering door de nationale autoriteiten van ten onrechte ingevolge de communautaire regeling betaalde steunbedragen, vindt in de huidige ontwikkelingsstand van het gemeenschapsrecht plaats op basis van de regels en modaliteiten van de nationale wetgeving, doch binnen de grenzen die het gemeenschapsrecht aan een dergelijke toepassing van het nationale recht stelt.
3. Het gemeenschapsrecht staat niet eraan in de weg dat de betrokken nationale wettelijke regeling ter uitsluiting van de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun, criteria hanteert zoals de bescherming van het gewettigd vertrouwen, het tenietgaan van de ongerechtvaardigde verrijking, het verstrijken van een termijn of de omstandigheid dat de administratie wist of door grove schuld niet wist dat zij de betrokken steun ten onrechte toekende, op voorwaarde evenwel dat daarbij dezelfde eisen worden gesteld als voor de terugvordering van financiële prestaties met een zuiver nationaal karakter en dat met het belang van de Gemeenschap ten volle rekening wordt gehouden.
4. De bewijslast ingeval van terugvordering van onverschuldigd betaalde steun wordt geregeld door het nationale recht, binnen de grenzen die terzake uit het gemeenschapsrecht kunnen voortvloeien.

5. De nationale autoriteiten dienen de bereiding van magere-melkpoeder door inspecties in het produktiebedrijf te controleren, indien een dergelijke controle noodzakelijk is om de naleving van de gemeenschapsregeling te verzekeren. Het staat aan de nationale rechter uit te maken welke gevolgen het toepasselijke nationale recht aan een eventuele niet-nakoming van deze verplichting verbindt.

Everling

Mackenzie Stuart

Due

Galmot

Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 september 1983.

De griffier
voor deze

De president van de Vijfde kamer

H. A. Rühl

U. Everling

hoofdadministrateur

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL
P. VERLOREN VAN THEMAAT
VAN 8 JUNI 1983

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Inleiding

1.1. Samenvatting eerdere rechtspraak

In de zaken 205 t/m 215/82 wordt Uw Hof opnieuw geconfronteerd met een aantal rechtsvragen, die samenhangen

met de in artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) neergelegde verplichting voor de Lid-Staten om in verband met de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder meer „de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen”. De op dat tijdstip reeds door Uw Hof terzake van genoemd artikel 8 gewezen of daar-