

Rechtssache C-657/23
Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

7. November 2023

Vorlegendes Gericht:

Nejvyšší správní soud (Tschechische Republik)

Datum der Vorlageentscheidung:

4. Oktober 2023

Klägerin und Kassationsbeschwerdeführerin:

M. K.

Beklagter und Kassationsbeschwerdegegner:

Ministerstvo zemědělství (Ministerium für Landwirtschaft)

BESCHLUSS

Der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) hat ... [nicht übersetzt] in der Rechtssache der Klägerin: **M. K.**, ... [nicht übersetzt] gegen den Beklagten: **Ministerstvo zemědělství (Ministerium für Landwirtschaft)**, ... [nicht übersetzt] im Verfahren über die Kassationsbeschwerde der Klägerin gegen das Urteil des Městský soud v Praze (Stadtgericht Prag) vom 24. Juni 2021, AZ 14 A 75/2020-55,

wie folgt entschieden:

... [nicht übersetzt] Dem Gerichtshof der Europäischen Union wird die **folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:**

Ist Art. 54 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 dahin auszulegen, dass mit dem Ablauf der in dieser Bestimmung vorgesehenen Frist von 18 Monaten das Recht des Mitgliedstaats erlischt, vom Begünstigten die Rückzahlung zu Unrecht geleisteter Zahlungen zu verlangen?

... [nicht übersetzt]

Begründung:

I. Verfahrensgegenstand

- 1 Die Klägerin ist eine tschechische natürliche Person. Am 28. Juni 2012 stellte die Klägerin einen Antrag auf Gewährung eines Zuschusses aus dem Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums der Tschechischen Republik, Maßnahme III.1.2 Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Unternehmen (im Folgenden: PELR), für ein Projekt mit der Bezeichnung „Umbau eines Gebäudes für den Geschäftsbetrieb“. Am 13. März 2013 unterzeichnete sie eine Vereinbarung über die Gewährung eines Zuschusses, in der sie sich verpflichtete, die Vorschriften des PELR einzuhalten. Auf der Grundlage des Antrags auf Auszahlung des Zuschusses wurde der Klägerin am 7. Juli 2015 ein Zuschuss in Höhe von 5 239 422 CZK gezahlt.

- 2 Bei einer außerplanmäßigen Kontrolle des Projekts am 29. April 2016 wurde festgestellt, dass in dem umgebauten Gebäude keine Produktion stattfand. Zum Zeitpunkt der Kontrolle war kein Personal anwesend, das Zubehörlager war leer, die Maschinen waren nicht an eine Stromquelle angeschlossen und einige von ihnen befanden sich im Gebäude eines anderen Eigentümers auf dem Gelände sowie in einem Bereich hinter dem Gebäude. Die Verwaltungsbehörde stellte außerdem fest, dass die Seriennummer des Kompressors nicht mit der bei der Kontrolle am 20. April 2015 festgestellten Seriennummer übereinstimmte. Ferner geht aus den vom Hersteller der Absaug- und Filteranlage vorgelegten Informationen hervor, dass die Filteranlage mit einem nicht originalen Etikett versehen war, das die Seriennummer einer anderen Anlage trug, die an einen anderen Kunden verkauft worden war. Die Einwände gegen den Kontrollbericht wurden für ungerechtfertigt befunden. Der Staatliche Interventionsfonds für die Landwirtschaft (im Folgenden: SIFL) verhängte daher in seinem Bescheid vom 24. Mai 2016 eine Sanktion gegen den Zuschussempfänger und stellte fest, dass die Klägerin gegen die Vorschriften des PELR verstoßen habe, was eine Kürzung des Zuschusses um 100 % zur Folge hatte. Am 12. September 2016 bestätigte die Prüfungskommission des Beklagten das Vorgehen des SIFL. Der Bevollmächtigte der Klägerin ... [nicht übersetzt] wurde rechtskräftig wegen einer besonders schweren Straftat des Subventionsbetrugs für schuldig befunden.

- 3 Am 27. März 2018 wurde gemäß § 11a des Gesetzes Nr. 256/2000 Slg, über den Staatlichen Interventionsfonds für die Landwirtschaft und zur Änderung einiger anderer Gesetze, in der hier maßgeblichen Fassung (zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů; im Folgenden: SIFL Gesetz) in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013, 1306/2013 über die Finanzierung, Verwaltung und Begleitung der gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (im Folgenden: Verordnung Nr. 1306/2013) ein Verwaltungsverfahren zur Auferlegung einer Verpflichtung zur Rückzahlung des

Zuschusses eingeleitet. Am 11. Juni 2018 entschied der SIFL, die Klägerin zur Rückzahlung der Finanzmittel in Höhe von 5 239 422 CZK zu verpflichten, die als Subvention im Rahmen des PELR gezahlt wurden. Der Beklagte hat den Widerspruch der Klägerin gegen den Bescheid des SIFL am 7. Mai 2020 abgewiesen.

- 4 Im Rahmen der Klage gegen die angefochtene Entscheidung des Beklagten befasste sich der Městský soud v Praze (Stadtgericht Prag) mit dem Einwand, dass der Anspruch des Staates auf Rückzahlung des Zuschusses gegenüber der Klägerin erloschen sei (Präklusion), da der entsprechende Antrag des Staates nach Ablauf der Frist von 18 Monaten im Sinne von Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 gestellt worden sei. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass der Staat die Rückzahlung des Zuschusses von der Klägerin zwar tatsächlich erst nach Ablauf der in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehenen Frist verlangt habe, dass die Nichteinhaltung dieser Frist aber nicht zur Folge habe, dass das Recht des Staates, die Rückzahlung des Zuschusses vom Begünstigten zu verlangen, erlischt. Die in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehene Frist sei keine Ausschlussfrist, sondern lediglich eine Ordnungsfrist. Damit wich das Stadtgericht von der im Urteil der Neunten Kammer des Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) vom 9. August 2018, AZ 9 Afs 280/2017-57, vertretenen Rechtsauffassung ab, wonach es sich um eine Ausschlussfrist handelt.
- 5 Die Fünfte Kammer des Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) hat die Rechtssache im Rahmen der Prüfung des Urteils des Městský soud v Praze (Stadtgericht Prag) an einen erweiterten Spruchkörper verwiesen. Die Fünfte Kammer ist der Argumentation des Městský soud v Praze (Stadtgericht Prag) gefolgt. In ihrem Urteil AZ 9 Afs 280/2017- 57 habe die Neunte Kammer zwar darauf hingewiesen, dass die in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehene Frist eine Ausschlussfrist sei, sie habe dies aber getan, ohne ihre Schlussfolgerung zu begründen. Die Fünfte Kammer war der Ansicht, dass eine historische, sprachliche, teleologische und systematische Auslegung von Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 nur zu dem Schluss führen könne, dass die Frist von 18 Monaten für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge vom Begünstigten eine Ordnungsfrist sei, so dass der Mitgliedstaat auch nach Ablauf dieser Frist berechtigt sei, zu Unrecht gezahlte Beträge zurückzufordern.
- 6 ... [nicht übersetzt] [Aus Rn. 50 des Urteils AZ 9 Afs 280/2017- 57 geht hervor, dass die Neunte Kammer Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 als Ausschlussklausel für das Recht des Mitgliedstaats ansieht, vom Begünstigten die Rückzahlung eines zu Unrecht gezahlten Zuschusses zu verlangen.] Hingegen ist die Fünfte Kammer der Auffassung, dass der Mitgliedstaat auch nach Ablauf dieser Frist berechtigt ist, zu Unrecht gezahlte Beträge zurückzufordern.
- 7 ... [nicht übersetzt] [Gründe, aus denen die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper des Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) verwiesen wurde.]

II. Anwendbares Recht der Europäischen Union und innerstaatliche rechtliche Regelung

8 In der tschechischen Rechtsordnung ist die zeitliche Begrenzung des Verfahrens zur Rückzahlung eines zu Unrecht erhaltenen Zuschusses in § 11a SIFL Gesetz enthalten. Bis zum 31. Dezember 2014 lautete § 11a Absatz 3 SIFL Gesetz wie folgt: *Die Rückforderung von Zuschüssen und die Zwangsgelder werden vom Fonds durch Beschluss angeordnet, sie werden eingezogen und es werden weitere Maßnahmen zu ihrer Verwaltung getroffen. Der Fonds leitet das Einziehungsverfahren spätestens in dem Kalenderjahr ein, das auf die erste Feststellung der Unregelmäßigkeit gemäß den unmittelbar geltenden Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft²²⁾ folgt.* Fußnote 22 verwies auf die Verordnung Nr. 1290/2005. Vom 1. Januar 2015 bis zum 31. Oktober 2017 enthielt das SIFL Gesetz keine Änderung der zeitlichen Begrenzung (für Zuschüsse, die nicht ausschließlich aus nationalen Quellen stammten). Nach § 11a Abs. 1 SIFL Gesetz galt lediglich, dass *der Fonds im Fall eines zu Unrecht gezahlten Zuschusses, der ganz oder teilweise durch Mittel aus dem Haushalt der Europäischen Union gedeckt war, nach den unmittelbar geltenden Rechtsvorschriften der Europäischen Union²²⁾ und nach diesem Gesetz verfährt.* In Fußnote 22 werden in dieser Fassung mehrere Unionsverordnungen aufgeführt, darunter die Verordnung Nr. 1306/2013 (ohne Bezugnahme auf eine spezifische Bestimmung). Durch die Novelle Nr. 295/2017 Slg. wurde mit Wirkung ab 1. November 2017 folgender Satz in § 11a Abs. 1 SIFL Gesetz eingefügt: *Das Verfahren zur Rückzahlung des Zuschusses wird vom Fonds spätestens zehn Jahre nach seiner Auszahlung eingeleitet.* Zum Zeitpunkt der Auszahlung (7. Juli 2015) enthielt die tschechische Rechtsordnung also keine zeitliche Begrenzung, die sich ausdrücklich auf die Verpflichtung bezog, die Rückzahlung zu Unrecht geleisteter Beträge vom Zuschussempfänger zu verlangen.

9 Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (im Folgenden: Verordnung Nr. 2988/95) lautet:

(1) Die Verjährungsfrist für die Verfolgung beträgt vier Jahre ab Begehung der Unregelmäßigkeit nach Artikel 1 Absatz 1. Jedoch kann in den sektorbezogenen Regelungen eine kürzere Frist vorgesehen werden, die nicht weniger als drei Jahre betragen darf.

Bei andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeiten beginnt die Verjährungsfrist an dem Tag, an dem die Unregelmäßigkeit beendet wird. Bei den mehrjährigen Programmen läuft die Verjährungsfrist auf jeden Fall bis zum endgültigen Abschluss des Programms.

Die Verfolgungsverjährung wird durch jede der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung der zuständigen Behörde unterbrochen. Nach jeder eine Unterbrechung bewirkenden Handlung beginnt die Verjährungsfrist von neuem.

Die Verjährung tritt jedoch spätestens zu dem Zeitpunkt ein, zu dem eine Frist, die doppelt so lang ist wie die Verjährungsfrist, abläuft, ohne dass die zuständige Behörde eine Sanktion verhängt hat; ausgenommen sind die Fälle, in denen das Verwaltungsverfahren gemäß Artikel 6 Absatz 1 ausgesetzt worden ist.

(2) Die Frist für die Vollstreckung der Entscheidung, mit der eine verwaltungsrechtliche Sanktion verhängt wird, beträgt drei Jahre. Diese Frist beginnt mit dem Tag, an dem die Entscheidung rechtskräftig wird.

Die Fälle der Unterbrechung und der Aussetzung werden durch die einschlägigen Bestimmungen des einzelstaatlichen Rechts geregelt.

(3) Die Mitgliedstaaten behalten die Möglichkeit, eine längere Frist als die in Absatz 1 bzw. Absatz 2 vorgesehene Frist anzuwenden.

- 10 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) gilt die Frist des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 nicht nur für die Verhängung von Verwaltungsanktionen, sondern auch für andere Verwaltungsmaßnahmen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 3. September 2015, C-383/14, FranceAgriMer, Rn. 20 bis 32).
- 11 Nach Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 gilt, dass *die Mitgliedstaaten Beträge, die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen zu Unrecht gezahlt wurden, von dem Begünstigten innerhalb von 18 Monaten nach dem Zeitpunkt zurückfordern, zu dem ein Kontrollbericht oder ähnliches Dokument, in dem festgestellt wird, dass eine Unregelmäßigkeit stattgefunden hat, gebilligt wurde und gegebenenfalls der Zahlstelle oder der für die Wiedereinziehung zuständigen Stelle zugegangen ist. Die betreffenden Beträge werden zeitgleich mit dem Wiedereinziehungsbescheid im Debitorenbuch der Zahlstelle verzeichnet.*

III. Analyse der Vorlagefrage

- 12 Die erweiterte Kammer hat die Rechtsfrage zu prüfen, ob mit dem Ablauf der in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehenen Frist das Recht des Staates erlischt, zu Unrecht geleistete Zahlungen vom Zuschussempfänger zurückzufordern.
- 13 ... [nicht übersetzt]
- 14 Zur Auslegung von Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 ist die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper verwiesen worden, und die erweiterte Kammer hat sich für zuständig erklärt, sie zu prüfen. Gleichzeitig ist sie in Anbetracht der Natur der Rechtsfrage zu dem Ergebnis gelangt, dass die Voraussetzungen für eine Vorlagepflicht an den Gerichtshof nach Art. 267 Buchst. b AEUV erfüllt sind.

- 15 Ein erster Anhaltspunkt für eine solche Schlussfolgerung besteht darin, dass zwei verschiedene Kammern des Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) zu derselben unionsrechtlichen Frage unterschiedliche Standpunkte eingenommen haben, ohne dass offensichtlich ist, dass es eine der Rechtsansichten eklatant falsch oder nachträglich überholt wäre. Dem erweiterten Spruchkörper ist auch nicht bekannt, dass die Frage der Auslegung von Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013, soweit sie für den vom Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) geprüften Fall relevant ist, in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entschieden worden wäre.
- 16 Der wesentliche Grund für das Vorabentscheidungsersuchen ist die Art der streitigen Rechtsfrage. Wie die Große Kammer des Gerichtshofs in ihrem Urteil vom 6. Oktober 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management*, Rn. 48, ausführte, „[kann a]ndererseits ... die bloße Möglichkeit, von einer Vorschrift des Unionsrechts eine oder mehrere weitere Auslegungen vornehmen zu können, sofern keine von ihnen dem betreffenden einzelstaatlichen Gericht insbesondere im Hinblick auf den Zusammenhang und die Ziele der Vorschrift sowie die Regelung, zu der sie gehört, hinreichend plausibel erscheint, nicht die Annahme begründen, dass an der richtigen Auslegung dieser Vorschrift ein vernünftiger Zweifel besteht.“ Die Große Kammer fügte jedoch in der folgenden Rn. 49 hinzu, dass „[w]enn dem in letzter Instanz entscheidenden einzelstaatlichen Gericht jedoch das Vorliegen voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen – von Gerichten ein und desselben Mitgliedstaats oder zwischen Gerichten verschiedener Mitgliedstaaten – zur Auslegung einer auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Vorschrift des Unionsrechts zur Kenntnis gebracht wird, muss es bei seiner Beurteilung der Frage, ob es an einem vernünftigen Zweifel in Bezug auf die richtige Auslegung der fraglichen Unionsrechtsvorschrift fehlt, besonders sorgfältig sein und dabei insbesondere das mit dem Vorabentscheidungsverfahren angestrebte Ziel, die einheitliche Auslegung des Unionsrechts zu gewährleisten, berücksichtigen.“
- 17 Anders als die vorliegende Fünfte Kammer, die die streitige Rechtsfrage als *acte clair* ansieht und in einer Weise auslegt, die derjenigen der Neunten Kammer zuwiderläuft, ist der erweiterte Spruchkörper nicht davon überzeugt, dass eine der ihr offenstehenden Auslegungsalternativen als klar, plausibel und ohne vernünftigen Zweifel überzeugender als die anderen angesehen werden kann.
- 18 Die von der Fünften Kammer befürwortete Auslegung ist jedoch vertretbar, so dass der Schluss gezogen werden kann, dass der Ablauf der in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehenen Frist die Befugnis des Mitgliedstaats, vom Begünstigten die Rückzahlung der zu Unrecht geleisteten Zahlungen zu verlangen, nicht erlöschen lässt. Dafür sprechen die folgenden Argumente.
- 19 In der Verordnung Nr. 1306/2013 ist nicht ausdrücklich festgelegt, dass mit dem Ablauf der Frist nach Art. 54 Abs. 1 das Recht des Mitgliedstaats erlischt, vom Begünstigten die Rückzahlung zu Unrecht geleisteter Zahlungen zu verlangen. Damit unterscheidet sich die in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013

vorgesehene zeitliche Begrenzung von der in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehenen Begrenzung, in der die Zeit für Verfahren über Unregelmäßigkeiten ausdrücklich als Verjährungsfrist bezeichnet wird. Im 39. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 wird jedoch ausdrücklich auf die Anwendung der Verordnung Nr. 2988/95 zum Zweck der Aufdeckung und Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten Bezug genommen. Bei der Aufdeckung und Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten gemäß der Verordnung Nr. 1306/2013 sollte daher nach dieser Logik auch die Verordnung Nr. 2988/95 gelten. Dies umfasst eine komplexe Regelung der Verjährungsfristen für die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten, einschließlich der Voraussetzungen für die Unterbrechung dieser Frist, des endgültigen Zeitpunkts ihres Ablaufs sowie der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, von der Dauer der in dieser Verordnung vorgesehenen Verjährungsfrist abzuweichen. Daher lässt sich argumentieren, dass, wenn die in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehene zeitliche Begrenzung eine besondere Anpassung darstellen sollte, dieses Spezialitätsverhältnis ausdrücklich in der Verordnung Nr. 1306/2013 definiert wäre und klargelegt würde, dass der vollständige Rahmen der zeitlichen Grenzen in der Verordnung Nr. 2988/95 nicht oder nur in gewissem Umfang anwendbar ist.

- 20 Die zeitliche Begrenzung für die Erfüllung der den Mitgliedstaaten nach Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 obliegenden Verpflichtung regelt das Verhältnis zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Union, nicht jedoch zwischen dem Mitgliedstaat und dem Einzelnen. Die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen wieder eingezogenen Beträge einschließlich Zinsen werden gemäß den Art. 55 und 56 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 an den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und das entsprechende Programm des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) überwiesen. Im Fall der Nichtverwendung fließen diese Mittel an den Haushalt der Europäischen Union zurück. Da es sich bei den wieder eingezogenen Beträgen um Einnahmen für den EGFL und den ELER handelt, liegt es im Interesse einer ordnungsgemäßen Planung der Haushalte dieser Fonds für die folgenden Jahre und zur Gewährleistung der Einhaltung der für jeden Fonds festgesetzten jährlichen Obergrenzen, dass zu Unrecht gezahlte Beträge innerhalb einer angemessenen Frist nach Aufdeckung der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die die Wiedereinzahlung vom Begünstigten rechtfertigen, wieder eingezogen werden.
- 21 Das Element der Einbeziehung der zu Unrecht wieder eingezogenen Beträge in die Finanzplanung der Europäischen Union findet sich auch in Art. 54 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013, wonach bei Nichtwiedereinzahlung innerhalb von vier oder acht Jahren ab dem Zeitpunkt der Aufforderung zur Wiedereinzahlung die finanziellen Folgen der Nichtwiedereinzahlung zur Hälfte von der Europäischen Union und zur Hälfte von dem Mitgliedstaat getragen werden. Haben die Mitgliedstaaten jedoch die Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge nicht innerhalb der Frist gemäß Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 verlangt, so kann die Europäische Kommission Maßnahmen ergreifen, um die

Europäische Union von einer Beteiligung an den finanziellen Folgen der Nichteinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge auszuschließen.

- 22 Die Regelung über die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge in der Verordnung Nr. 1306/2013 scheint daher darauf gerichtet zu sein, dass die Mitgliedstaaten zu Unrecht gezahlte Beträge innerhalb angemessener Fristen zurückfordern, da die Europäische Kommission damit wie mit Einnahmen aus dem EGFL bzw. den entsprechenden ELER-Programmen kalkulieren kann. Erweist sich diese Kalkulation in der Folge als fehlerhaft, weil die rechtsgrundlos gezahlten Beträge nicht innerhalb einer angemessenen Frist wieder eingezogen wurden, so werden die finanziellen Folgen gleichmäßig zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Union aufgeteilt. Dies gilt jedoch nur, wenn der Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nachgekommen ist, die zu Unrecht geleisteten Zahlungen umgehend vom Begünstigten zurückzufordern.
- 23 Aus dem Vorstehenden geht jedoch nicht klar hervor, dass ein Mitgliedstaat nach Ablauf dieser Frist nicht berechtigt wäre, die Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge vom Empfänger zu betreiben. Für diesen Schluss spricht auch die Formulierung des 37. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1306/2013, dass *„[b]ei Versäumnissen des betreffenden Mitgliedstaats ... diesem in bestimmten Fällen der gesamte Betrag angelastet werden können [sollte]“*. Die finanziellen Folgen des Versäumnisses, die zu Unrecht gezahlten Beträge innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzufordern, können somit in vollem Umfang allein dem Mitgliedstaat angelastet werden, da dieser fahrlässig gehandelt hat, indem er die zu Unrecht gezahlten Beträge nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückforderte, und nicht, weil das Recht auf Rückforderung der zu Unrecht gezahlten Beträge vom Begünstigten erloschen ist. Hilfsweise ist auch darauf hinzuweisen, dass zwar Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 in Bezug auf die Verpflichtung des Mitgliedstaats, vom Begünstigten zu Unrecht gezahlte Beträge zurückzuverlangen, das Verb „fordern“ enthält, im 37. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 heißt es jedoch, dass *„[d]ie Mitgliedstaaten ... die Beträge vom Begünstigten ... innerhalb von 18 Monaten ... wieder einziehen [sollten]“*. In den Erwägungsgründen wird der konditionale Modus verwendet, der oft eine höfliche Anfrage oder ein Ersuchen ausdrückt, die in bestimmten Situationen erfüllt werden können, aber nicht erfüllt werden müssen, und nicht der imperative Modus. Somit lässt sich auch mit sprachlichen Argumenten gut die Auffassung vertreten, dass Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 ein Ereignis zum Ausdruck bringt, dessen Eintritt in der beschriebenen Weise wünschenswert ist, aber nicht ausschließt, dass es auch auf andere Weise eintreten kann.
- 24 Die Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts enthält jedoch Feststellungen, die als indirekte Infragestellung dieser Auslegung angesehen werden können.
- 25 Im Urteil vom 8. Mai 2019, C-580/17, *Mittetulundusühing Järvelaev*, hat der Gerichtshof die Verpflichtungen eines Mitgliedstaats ausgelegt, wenn sich

herausstellt, dass es bei der Verwendung eines Zuschusses zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist. In den Rn. 94 bis [98] führte er aus:

„94 Somit möchte das vorlegende Gericht mit der siebten Frage schließlich wissen, ob Art. 56 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen ist, dass er der Einleitung eines Verfahrens zur Wiedereinziehung einer zu Unrecht gezahlten Förderung vor dem Ende der Frist von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt, zu dem die Verwaltungsbehörde die Finanzierung beschlossen hat, entgegensteht. Es fragt sich zudem, ob diese Bestimmung dahin auszulegen ist, dass sie der Fortsetzung eines solchen Wiedereinziehungsverfahrens entgegensteht, wenn der Begünstigte den Verstoß, der die Einleitung dieses Verfahrens rechtfertigte, im Lauf des Verfahrens beendet.

95 Erstens ist zu der Möglichkeit eines Mitgliedstaats, ein Verfahren zur Wiedereinziehung einer zu Unrecht gezahlten Förderung vor Ende der Frist von fünf Jahren ab der Zahlung der letzten Rate der Förderung einzuleiten, darauf hinzuweisen, dass ein Mitgliedstaat, der eine Unregelmäßigkeit feststellt, die zu Unrecht gezahlte Förderung gemäß Art. 54 Abs. 1 und Art. 56 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 zurückfordern muss. Insbesondere muss der Mitgliedstaat den Betrag von dem Begünstigten innerhalb von 18 Monaten nach dem Zeitpunkt zurückfordern, zu dem ein Kontrollbericht oder ähnliches Dokument, in dem festgestellt wird, dass eine Unregelmäßigkeit stattgefunden hat, gebilligt wurde und gegebenenfalls der Zahlstelle oder der für die Wiedereinziehung zuständigen Stelle zugegangen ist.

96 Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten berechtigt und im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung der Union verpflichtet sind, die Beträge so bald wie möglich wieder einzuziehen. Daher hat der Umstand, dass die Rückzahlung vor Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt, zu dem die Verwaltungsbehörde die Finanzierung beschlossen hat, gefordert wird, keine Auswirkungen auf diese Wiedereinziehung.

97 Zweitens ist zu der Frage, ob das Unionsrecht einer Fortsetzung des Wiedereinziehungsverfahrens entgegensteht, wenn der Begünstigte den Verstoß, der die Einleitung dieses Verfahrens rechtfertigte, im Lauf des Verfahrens beendet, wie von der Kommission geltend gemacht, festzustellen, dass, wenn dem Begünstigten die Möglichkeit eingeräumt würde, eine bei der Durchführung des Vorhabens begangene Unregelmäßigkeit während des gerichtlichen Verfahrens, das die Wiedereinziehung betrifft, zu beheben, andere Begünstigte dazu verleitet werden könnten, Verstöße zu begehen, da sie die Gewissheit hätten, diesen Verstoß, nachdem er von den zuständigen nationalen Behörden entdeckt wurde, nachträglich beheben zu können. Folglich kann der Umstand, dass der Begünstigte sich während eines gerichtlichen Verfahrens, das die Wiedereinziehung betrifft, bemüht, den Verstoß zu beenden, oder ihn sogar beendet, keine Auswirkung auf diese Wiedereinziehung haben.

98 *Somit ist auf die siebte Frage zu antworten, dass Art. 56 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen ist, dass er der Einleitung eines Verfahrens zur Wiedereinziehung einer zu Unrecht gezahlten Förderung vor dem Ende der Frist von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt, zu dem die Verwaltungsbehörde die Finanzierung beschlossen hat, nicht entgegensteht. Ebenso wenig steht er der Fortsetzung eines solchen Wiedereinziehungsverfahrens entgegen, wenn der Begünstigte den Verstoß, der die Einleitung dieses Verfahrens rechtfertigte, im Lauf des Verfahrens beendet.“*

- 26 Die Schlussfolgerungen des Gerichtshofs in Rn. 95 können dahin ausgelegt werden, dass sie einer Auslegungsalternative nicht entgegenstehen, wonach die in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehene Frist von 18 Monaten für die Rückforderung durch den Mitgliedstaat vom Begünstigten zum einen eine Ordnungsfrist im Verhältnis zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Union und zum anderen eine Ausschlussfrist in den Beziehungen zwischen dem Mitgliedstaat und dem Zahlungsempfänger ist. Eine solche Auslegungsalternative ist gegenüber dem Einzelnen weniger streng als die von der Fünften Kammer gewählte, denn wenn die Beziehungen eines Mitgliedstaats und eines Einzelnen unter das in Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehene System von zeitlichen Grenzen fielen, kann die Anwendung der in Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehenen Frist von 18 Monaten zu einer Verkürzung des Zeitrahmens führen, innerhalb dessen der Mitgliedstaat vom Begünstigten die Rückzahlung der Zahlungen verlangen kann.
- 27 Die gleiche Schlussfolgerung hinsichtlich der Art der Frist könnte aus dem Urteil des Gerichts vom 8. März 2023, T-235/21, Bulgarien/Kommission, gezogen werden, konkret aus Rn. 81, in der es heißt ... [nicht übersetzt]: *„Die Verpflichtung zur Wiedereinziehung der Forderungen, die von den im Abschlussbericht festgestellten Unregelmäßigkeiten betroffen sind, ergibt sich nämlich nicht aus der Verordnung Nr. 883/2013, sondern aus Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013, wonach der betreffende Mitgliedstaat, sobald ihm eine solche Unregelmäßigkeit mitgeteilt wurde, über eine Frist von 18 Monaten verfügt, um die Wiedereinziehung beim Begünstigten zu verlangen.“* In Rn. 46 des Urteils stimmte das Gericht der Kommission auch in Bezug auf die Art der 18-monatigen Frist zu. *„Bei dieser Gelegenheit betonte die Kommission insbesondere, dass die Republik Bulgarien zu Unrecht gezahlte Beträge von den Begünstigten innerhalb von 18 Monaten nach Zustellung der Abschlussberichte des OLAF in den beiden von diesem durchgeführten Untersuchungen zurückfordern müsse. Darüber hinaus ließ der Verweis auf Art. 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 keinen Raum für Zweifel an möglichen finanziellen Berichtigungen, falls die Frist nicht eingehalten würde.“*
- 28 Nach alledem ist die erweiterte Kammer daher eher der Ansicht, dass Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen ist, dass er die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, zu Unrecht gezahlte Beträge von den Begünstigten eines Zuschusses zurückzufordern, wenn sie vom Begünstigten innerhalb von 18 Monaten nach Genehmigung eines Kontrollberichts oder

ähnlichen Dokuments, aus dem hervorgeht, dass eine Unregelmäßigkeit vorliegt, und gegebenenfalls nachdem dieser Bericht oder dieses Dokument bei der Zahlstelle oder der für die Wiedereinziehung zuständigen Stelle eingegangen ist, die Rückzahlung der regelwidrigen Zahlungen verlangt haben.

- 29 Die erweiterte Kammer räumt jedoch ein, dass dieser Artikel auch anders ausgelegt werden könnte, und zwar dahin, dass die Frist von 18 Monaten für die Forderung des Mitgliedstaats an den Begünstigten, die Beträge zurückzuzahlen, zum einen eine Ordnungsfrist im Verhältnis zwischen einem Mitgliedstaat und der Europäischen Union und zum anderen eine Ausschlussfrist im Verhältnis zwischen dem Mitgliedstaat und dem Empfänger der Zahlung ist, d. h. eine Spezialregelung gegenüber dem in Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehenen System der zeitlichen Begrenzungen. Nach Ansicht der erweiterten Kammer kann eine solche Auslegung, die in mancher Hinsicht für den Begünstigten – als eine von der öffentlichen Stelle, die das Recht gestaltet und anwendet, verschiedene Person – günstiger ist, nur dann verworfen werden, wenn sie offensichtlich weniger überzeugend ist als andere Auslegungsalternativen. Andernfalls würde das Recht des Einzelnen auf Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der auf ihn anwendbaren Regelung unverhältnismäßig beeinträchtigt. Eine Entscheidung darüber, ob diese alternative, für den Einzelnen günstigere Auslegung abgelehnt werden kann oder nicht, würde in diesem Fall jedoch bereits über die Auslegung des Unionsrechts in den Grenzen des Begriffs des *acte clair* im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs hinausgehen.
- 30 Die vorliegende Fünfte Kammer war der Ansicht, dass die Neunte Kammer eine Frage des Unionsrechts falsch beurteilt habe. Die Fünfte Kammer betrachtet dies als *acte clair*, allerdings mit einer Schlussfolgerung hinsichtlich der Auslegung, die das Gegenteil von der zuvor durch die Neunte Kammer vertretenen ist. Anders als die vorliegende Fünfte Kammer ist die erweiterte Kammer der Auffassung, dass die streitige Rechtsfrage nicht als *acte clair* angesehen werden kann, und legt daher dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vor. ... [nicht übersetzt]
- ... [nicht übersetzt]