

rechte te zijn betaald wanneer de normen van deze methode niet in acht zijn genomen.

Bij denaturering door andere methoden dan door kleuring, die krachtens nationaal recht mogen worden vastgesteld, moeten de normen van die methoden strikt in acht worden genomen, opdat de denaturering een recht op premie doet ontstaan.

2. In zijn huidige stand beperkt het gemeenschapsrecht de controle door de bevoegde instanties van de Lid-Staten op het regelmatige verloop van denatureringsprocessen die aanspraak geven op premies niet tot een bepaalde methode. Deze controle kan onder meer de vorm aannemen van een inzage in de boeken. Behoudens toetsing door de nationale rechter staat het aan de bevoegde nationale autoriteiten te beslissen, welke bewijskracht moet worden toegekend aan de resultaten van de verschillende op de denatureringen toegepaste controlemethodes.
3. Wanneer de nationale instanties een communautaire verordening ten uitvoer moeten leggen onder toezicht van de nationale rechter, dient deze uitvoering met inachtneming van de nationale vormvoorschriften en procedurele bepalingen van de betrokken

Lid-Staat te geschieden. Een beroep op nationale bepalingen is evenwel enkel mogelijk voor zover dit voor de uitvoering van de gemeenschapsbepalingen nodig is en de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht door de toepassing van deze nationale bepalingen niet worden geschaad.

4. Waar artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 spreekt van terugvordering door de Lid-Staten van ingevolge onregelmatigheden verloren gegane bedragen, verplicht het de met het beheer van het communautair landbouw-interventiestelsel belaste nationale instanties uitdrukkelijk, ten onrechte of op onregelmatige wijze betaalde bedragen terug te vorderen, zonder dat deze instanties, die voor rekening van de Gemeenschap handelen, daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikken ten aanzien van de vraag of de terugvordering van ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende gemeenschapsgelden doelmatig is. Een tegengestelde uitlegging zou afbreuk doen aan de gelijke behandeling van ondernemingen in de verschillende Lid-Staten alsook aan de toepassing van het gemeenschapsrecht, die voor zover mogelijk binnen de gehele Gemeenschap gelijk moet zijn.

In de gevoegde zaken 146, 192 en 193/81,

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

— BAYWA AG, te München (Bondsrepubliek Duitsland),

RAIFFEISENBANK UNTERSPIESHEIM UND UMGEBUNG EG, te Unterspiesheim (Bondsrepubliek Duitsland),

en

RAIFFEISENBANK BÜTTTHARD EG, te Bütthard (Bondsrepubliek Duitsland) —
zaak 146/81 —

— RAIFFEISEN HAUPTGENOSSENSCHAFT EG, te Hannover (Bondsrepubliek
Duitsland) — zaken 192 en 193/81 —

verzoeksters,

en

BUNDEANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, te Frankfurt/
Main (Bondsrepubliek Duitsland),

verweerster,

RHENUS AG, te Mannheim (Bondsrepubliek Duitsland),

ambtshalve gedagvaard in het aan zaak 146/81 ten gronde liggende hoofd-
geding,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 4, lid 2, en
2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 172/67 van de Raad van 27 juni 1967
(PB van 1967, blz. 2602), artikel 4, leden 3 en 5, van verordening (EEG) nr.
1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 (PB L 180 van 1969, blz. 3) en
artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970
(PB L 94 van 1970, blz. 13),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, A. Chloros en F. Grévisse,
rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikkingen en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

Luidens de verwijzingsbeschikking waren tijdens de denaturering op gezette tijden dan wel voortdurend controleurs van verweerster aanwezig. Uit de controle-rapporten, die overigens geen kritiek bevatten, zou echter niet blijken of ook het gebruik van het denatureringsmiddel werd gecontroleerd.

I — De feiten en het procesverloop

In 1969, 1970 en 1971 denatureerden BayWa, de Raiffeisenbank Unterspiesheim en de Raiffeisenbank Bütthard graan (of lieten zij dit doen door Rhenus). Hiervoor betaalde de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) hun, na controle bij de denaturering, denatureringspremies krachtens verordening nr. 172/67 van de Raad houdende algemene regels voor de denaturering van tarwe en van voor de broodbakkerij geschikte rogge alsmede verordening nr. 1403/69 van de Commissie houdende vaststelling van de wijze van toepassing van de bepalingen betreffende de denaturering van zachte tarwe en rogge voor broodbereiding. Aan de Raiffeisen Hauptgenossenschaft werden denatureringspremies toegekend van 14 mei tot 27 juli 1970 en van 21 september 1973 tot 8 februari 1974.

Tijdens de mondelinge behandeling hebben verzoeksters in het hoofdgeding opgemerkt dat de beschikkingen op dit punt onvolledig waren. In de controlerapporten zouden de hoeveelheden en de kwaliteit van de zachte tarwe, de exacte hoeveelheid en de aard van het gebruikte denatureringsmiddel alsmede de toegepaste denatureringstechniek nauwkeurig zijn aangegeven; slechts in enkele controlerapporten van de Einfuhr- und Vorratstelle zou het gewicht van het denatureringsmiddel niet apart zijn vermeld. Bij de controles van na 1 augustus 1970 zouden bovendien bij elke denaturering de omvang van de werkelijke begin- en eindvoorraad van de denatureringsmiddelen nauwkeurig zijn gecontroleerd en in een controleaantekening zijn vastgelegd.

De denaturering geschiedde met behulp van de kleurstof Patent Blauw V of door toevoeging van visolie of levertraan. Dit laatste procédé is met name gebruikt bij de door of voor de Raiffeisen Hauptgenossenschaft verrichte denatureringen.

Volgens verzoeksters in het hoofdgeding wordt de juistheid van hun stellingen bewezen door de controlerapporten, die zij ten dele als bijlage bij hun bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen en ten dele bij de bij het Verwaltungsgericht Frankfurt ingediende conclusies hebben gevoegd.

In 1975 en 1976, dat wil zeggen enkele jaren na de denatureringen, controleerde de BALM de boeken bij de ondernemin-

gen die premies hadden ontvangen. Na afsluiting van deze controles verklaarde de BALM, dat de ondernemingen blijkens de gecontroleerde boeken en bescheiden niet voldoende denatureringsmiddel hadden ingekocht en dus de in het gemeenschapsrecht of krachtens dit recht in het nationale recht voorgeschreven referentiemethodes voor de denaturering van graan niet hadden kunnen toepassen.

De ondernemingen betwistten de juistheid van de door de Bundesanstalt verrichte controles van de boeken, stellende dat, gezien het tijdsverloop tussen de litigieuze denaturering en de controles van de boeken (gemiddeld vijf jaar), de bewaarde boekhoudkundige bescheiden slechts een beeld konden geven van de algemene boekhouding van de ondernemingen; aan de hand daarvan kon de voor elke operatie gebruikte hoeveelheid denatureringsmiddel echter niet duidelijk worden vastgesteld. Enkele ondernemingen stelden bovendien dat, aangezien zij de denaturering niet zelf hadden verricht, zij geen bewijsstukken hadden kunnen bewaren; deze hadden slechts door de door hen ingeschakelde denatureringsbedrijven kunnen worden opge maakt.

Niettemin en ondanks het feit dat bij de controles tijdens het denatureringsproces was komen vast te staan dat de granen inderdaad ongeschikt waren gemaakt voor menselijke consumptie, vorderde de BALM de toegekende denatureringspremie terug, uitsluitend op grond van een controle van de boeken.

Verzoeksters dienden tegen deze terugvordering een administratieve klacht in.

Toen deze werd afgewezen, wendden BayWa AG, de Raiffeisenbank Unter-

spiesheim, de Raiffeisenbank Bütthard en de Raiffeisen Hauptgenossenschaft zich tot het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main. Het Verwaltungsgericht heeft Rhenus AG, die de denatureringen voor rekening van verzoeksters had uitgevoerd, mee gedagvaard.

De drie verwijzingsbeschikkingen van het Verwaltungsgericht zijn gelijkloidend.

Het Verwaltungsgericht (Eerste kamer) merkt allereerst op, dat zijns inziens het enkele feit dat granen ongeschikt zijn gemaakt voor menselijke consumptie nog geen recht op denatureringspremie doet ontstaan, doch dat dit recht afhangt van de inachtneming van de in de bijlage bij verordening nr. 1403/69 van de Commissie voorgeschreven referentiemethode. Een andersluidende beslissing van het Hessische Verwaltungsgerichtshof van 18 februari 1980 (zaak VIII OE 20/79) heeft het Verwaltungsgericht echter aan het twijfelen gebracht over de juistheid van deze uitlegging.

De verwijzende rechter is voorts van oordeel dat een beschikking tot toekenning van denatureringspremies altijd kan worden ingetrokken wanneer de juistheid van tijdens de denaturering verrichte controles door een controle van de boeken achteraf wordt gelogenstraft. Gewaakt moet immers worden voor frauduleuze handelingen of opgave van onjuiste of onvolledige gegevens door bedrijven om premiebeschikkingen te krijgen van de interventiebureaus. Niettemin rijst de vraag of deze opvatting verenigbaar is met verordening nr. 1403/69, en met name met artikel 4 daarvan, volgens hetwelk „de verlening van de denatureringspremie ... afhankelijk (wordt) gesteld van de uitoefening van controle ... op de denaturering ...”.

Met name het arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 1981 in zaak 819/79 zou zo kunnen worden uitgelegd, dat het gemeenschapsrecht de terugvordering van premie uitsluit wanneer het resultaat van de controle op de denaturering bevredigend was.

Tenslotte bezint de verwijzende rechter zich over de vraag hoe groot de marge is die het gemeenschapsrecht de nationale interventiebureaus laat bij de beslissing over de terugvordering van ten onrechte betaalde denatureringspremies. Het gaat daarbij zijns inziens met name om de vraag of de BALM volgens het Duitse *Verwaltungsverfahrensgesetz* van 25 mei 1976 (BGBl. I, blz. 1253) had moeten nagaan in hoeverre verzoeksters op handhaving van de ingetrokken beschikking hadden vertrouwd, alvorens over te gaan tot intrekking van de beschikking tot toekenning en tot terugvordering van de premies, of dat het gemeenschapsrecht de BALM integendeel verplichtte, de ten onrechte betaalde premies „in elk geval” terug te vorderen. Door deze laatste uitlegging wordt naar zijn oordeel het Duitse *Verwaltungsverfahrensgesetz* van 1976 opzij gezet, waarvan paragraaf 48, lid 1, de overheidsinstanties verplicht om, wanneer zij intrekking van een beschikking overwegen, de door deze beschikking begunstigde personen te horen.

Naar aanleiding hiervan heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main de behandeling van de zaken bij drie gelijklopende beschikkingen van 30 april 1981, binnengekomen ter griffie van het Hof op 9 en 25 juni 1981, geschorst en het Hof van Justitie de volgende vragen voorgelegd:

- „a) Is een denatureringspremie, toegekend krachtens artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) nr. 172/67 van de Raad van 27 juni 1967 (PB van 1967, blz. 2602) slechts dan ten onrechte toegekend, wanneer de denaturering niet tot het in artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 172/67 omschreven doel heeft geleid, dan wel reeds wanneer de in bijlage I bij verordening (EEG) nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 (PB L 180 van 1969, blz. 3) voorgeschreven referentiemethode niet is gevolgd?
- b) Kan de denatureringspremie worden teruggevorderd op grond van de uitkomst van een financieel en boekhoudkundig onderzoek, dat na voltooiing der denaturering heeft plaatsgevonden, dan wel volgt uit artikel 4, lid 3, en artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1403/69, dat het resultaat van deze latere controle van de boeken irrelevant is? Zo de controle van de boeken achteraf relevant is, welke betekenis behoort er dan, in vergelijking tot de controles bedoeld in artikel 4, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1403/69, aan te worden toegekend?
- c) Ligt in artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) besloten dat de Lid-Staten steeds tot terugvordering van ten onrechte toegekende denatureringspremies verplicht zijn, of laat de verordening de Lid-Staten de mogelijkheid om via nationale wettelijke bepalingen de beslissing over terugvorderingen in concreto aan het beleid van de bevoegde autoriteiten over te laten?”

Krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door BayWa AG en de boerenleenbanken Raiffeisenbank Unterspiesheim und Umgebung eG en Raiffeisenbank Bütthard eG, alle drie vertegenwoordigd door de juridisch hoofdd adviseur van BayWa AG, H. Fischer; de Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG, vertegenwoordigd door F. Modest c.s., advocaten te Hamburg; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel, adviseur bij het bondsministerie van Economische zaken, en door J. Sedemund, advocaat te Keulen, als gemachtigden; en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Hilf, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Bij beschikking van 15 juli 1981 heeft het Hof de onderhavige zaken voor gezamenlijke behandeling en berechting gevoegd.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij beschikking van 20 januari 1982 heeft het Hof de zaken krachtens artikel 95, paragraaf 2 van het Reglement voor de procesvoering naar de Tweede kamer verwezen.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG

A — *Het in de opmerkingen uiteenzette wettelijke en bestuursrechtelijke kader*

De in het dossier genoemde bepalingen inzake de toekenning van premies voor de denaturering van granen en inzake

het toezicht op deze verrichtingen, kunnen worden samengevat als volgt:

I — Bepalingen over het ontstaan van het recht op premie

1. Gemeenschapsbepalingen

a) In het kader van verordening nr. 120/67 van de Raad van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB van 1967, blz. 2269) zijn bij verordening nr. 172/67 van de Raad van 27 juni 1967 (PB van 1967, blz. 2602) premies ingevoerd voor de denaturering van zachte tarwe en van voor de broodbakkerij geschikte rogge. De belangrijkste bepalingen van verordening nr. 172/67 luiden als volgt:

Eerste overweging

„Overwegende dat de denatureringsmethoden voldoende doeltreffend moeten zijn, zodat het gedensureerde graan, als zodanig of in de vorm van verwerkt product, niet meer voor menselijke consumptie op de markt kan worden gebracht; dat te dien einde de technische middelen dienen te worden voorgeschreven, die in dit opzicht een minimum aan garantie bieden en dient te worden bepaald dat de door de Lid-Staten werkelijk gebruikte middelen in geen geval kunnen leiden tot een geringere graad van denaturering“.

Artikel 2

„1. De voor denaturering aangewende middelen moeten waarborgen, dat de gedensureerde tarwe en rogge niet meer voor menselijke consumptie kunnen worden gebruikt.

2. Deze middelen moeten minstens een zelfde garantie bieden als een nader

te bepalen referentiemethode zou bieden”.

Voor toekenning van de premie moeten op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 172/67 de in artikel 2 bedoelde voorschriften in acht worden genomen.

b) Ter uitvoering van deze verordening bepaalt verordening nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 (PB L 180 van 1969, blz. 3):

Derde overweging

„Overwegende dat de ervaring aantoont dat als referentiemethode de voorheen aangehouden denatureringsmethode dient te worden behouden en dat bij denaturering door kleuren de eenvormige toepassing van de betrokken methode in de gehele Gemeenschap dient te worden gehandhaafd”.

Artikel 1

„De in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 172/67/EEG bedoelde referentiemethode voor de denaturering van zachte tarwe en rogge voor broodbereiding is opgenomen in bijlage I.

In geval van denaturering door kleuren mag alleen de referentiemethode worden gebruikt.

In geval van denaturering door een ander procédé dan door kleuren moeten de aangewende middelen minstens een zelfde garantie bieden als de referentiemethode”.

De oorspronkelijke versie van deze verordening kende als referentiemethode de denaturering door kleuren. De in artikel 1 van verordening nr. 1403/69 genoemde

bijlage I omschrijft de kleurstof (Patent Blauw V), de te gebruiken hoeveelheden en de wijze van gebruik.

Verordening nr. 1092/70 van de Commissie van 10 juni 1970 (PB L 127 van 1970, blz. 25) geeft een tweede referentiemethode voor denaturering door toevoeging van visolie of visleverolie. Deze referentiemethode wordt nader omschreven in een nieuwe bijlage II bij verordening nr. 1403/69.

2. Nationale bepalingen

Volgens de door partijen niet betwiste mededelingen van de Duitse regering wordt de rechtssituatie in de Bondsrepubliek beheerst door het „Durchführungsgesetz EWG Getreide, Reis, Zucker, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch sowie Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse mit Zusatz von Zucker” (Wet ter uitvoering van de gemeenschappelijke ordening van de markten in de sectoren granen, rijst, ... etc.) van 30 juni 1967 (BGBl. I, blz. 617) zoals gewijzigd bij wet van 30 juli 1968 (BGBl. I, blz. 874) en de hierop gebaseerde uitvoeringsverordeningen van de minister van Voedselvoorziening, landbouw en bosbouw, waaronder de verordeningen van 8 augustus 1968 (BAnz. nr. 148) en 19 november 1971 (BGBl. I, blz. 1831) betreffende de toekenning van denatureringspremies voor zachte tarwe.

Deze verordeningen en de jaarlijks door het federale interventiebureau vastgestelde uitvoeringsrichtlijnen bevatten onder meer bepalingen over denatureringsmethoden.

Volgens de Duitse regering laten de gemeenschapsverordeningen de nationale rechtstelsels de mogelijkheid regelingen vast te stellen voor denatureringsprocédés, op voorwaarde dat, zoals artikel 2, lid 2, van verordening nr. 172/67 eist, de gekozen procédés „minstens een zelfde

garantie bieden als een referentiemethode" — als inmiddels bij verordening nr. 1403/69 vastgesteld.

Ook was in de Bondsrepubliek Duitsland nog vóór vaststelling van verordening nr. 1092/70 van de Commissie (zie boven onder 1b) een methode van denaturering door toevoeging van visolie toegelaten en omschreven. Vast staat dat deze methode minstens dezelfde garantie bood als de communautaire referentiemethode — denaturering door kleuren — welke aanvankelijk als enige in de communautaire verordening nr. 1403/69 was omschreven.

II — Bepalingen over de controle op de denatureringen

1. Gemeenschapsrechtelijke bepalingen

a) *Artikel 7* van verordening nr. 172/67 van de Raad is als volgt geformuleerd:

„Om voor de premie in aanmerking te komen moet de denaturering plaatsvinden met goedkeuring en onder controle van het interventiebureau”.

b) Ter uitvoering van deze bepaling schrijft *artikel 4, lid 3*, van verordening nr. 1403/69 voor:

„De verlening van de denatureringspremie wordt afhankelijk gesteld van de uitoefening van controle door het interventiebureau op de denaturering van de zachte tarwe of de bijmenging ervan als zodanig in mengvoeders die onder post 23.07 van het gemeenschappelijk douanetarief vallen (zie toelichtingen op de nomenclatuur van Brussel, deel I, afdeling IV, post 23.07, blz. 159 van de Internationale Douaneraad). De duur van de denaturering mag niet meer bedragen dan 1 dag per 40 ton ingezette granen ...”.

c) *Artikel 8, lid 1*, van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bevat de volgende algemene bepaling:

„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”.

d) In dezelfde zin worden in richtlijn nr. 77/435/EEG van de Raad van 27 juni 1977 inzake de door de Lid-Staten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het EOGFL (PB L 172 van 1977, blz. 17) — waarop in casu uiteraard geen beroep kan worden gedaan aangezien zij van veel latere datum is — de Lid-Staten verplicht tot controles, met name van de boekhouding, bij bedrijven ten aanzien waarvan het Fonds garantiemaatregelen heeft getroffen. Blijkens de tweede en vierde overweging van die richtlijn dient zij met het oog hierop de voorwaarden voor en de inhoud van deze controles te harmoniseren:

Tweede overweging

„Overwegende dat de controle van de handelsdocumenten van de ondernemingen die bedragen ontvangen of verschuldigd zijn, een zeer doeltreffend middel kan zijn ter controle van de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het EOGFL, en dat het derhalve dienstig is die controle in de gehele Gemeenschap uit te voeren; dat deze controle een aanvulling vormt op de andere, reeds door de Lid-Staten verrichte controles, inzonderheid op de rechtstreekse verificatie van de betrokken verrichtingen en op de in bepaalde gevallen voorgeschreven controle van de voorraadboekhouding; dat deze richtlijn voorts geen afbreuk doet aan de nationale controlevoorschriften die verder gaan dan de in deze richtlijn opgenomen bepalingen”.

Vierde overweging

„Overwegende dat de frequentie en de omvang van de controles door de Lid-Staten dienen te worden vastgesteld; dat bij die keuze met name rekening dient te worden gehouden met de aard van de verrichtingen die onder hun verantwoordelijkheid plaatsvinden en met de verdeling van de ondernemingen die bedragen ontvangen of verschuldigd zijn, volgens hun financiële betekenis in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het EOGFL”.

2. Nationale bepalingen

Ter uitvoering van deze regelingen, met uitzondering van de niet-toepasselijke richtlijn van 27 juni 1977, heeft de Duitse wetgever bepalingen vastgesteld voor de controle op de denaturering (paragraaf 10 van de verordening van 8 augustus 1968 en paragraaf 12 van de verordening van 12 november 1970), die voorzien in een controle in twee fasen: een rechtstreekse controle op het procédé en een controle van de boeken achteraf. De bedrijven zijn in verband

hiermee verplicht aantekening te houden van de hoeveelheid, de oorsprong, de eigenschappen, de opslag en de uiteindelijke bestemming van de granen en lijsten bij te houden met de voor elke denaturering gebruikte hoeveelheid denatureringsmiddel. Deze papieren moeten zeven jaar worden bewaard.

Bovendien heeft de Duitse wetgever bepalingen vastgesteld over de terugvordering van ten onrechte toegekende premies: paragraaf 13, eerste alinea, eerste zin van de verordening van 19 november 1971 en richtlijn nr. 6.1. van de Einfuhr- und Vorratstelle voor het verkoopseizoen 1969-1970. Volgens de Duitse regering moet het interventiebureau ten onrechte betaalde bedragen op grond van deze bepalingen terugvorderen, waarbij de uitoefening van elke discretionaire bevoegdheid in de zin van paragraaf 48, lid 1, van het *Verwaltungsverfahrensgesetz* van 25 mei 1976 is uitgesloten.

B — Opmerkingen van verzoeksters in het hoofdgeding

1. a) *De vennootschap BayWa, de Raiffeisenbank Unterspiesheim en de Raiffeisenbank Büttbard* behandelen eerst de derde vraag van de verwijzende rechter, die naar hun mening ontkennend moet worden beantwoord.

Volgens de duidelijke bewoordingen van artikel 8 van verordening nr. 729/70 is het de taak van de Lid-Staten, overeenkomstig hun nationale recht passende maatregelen te nemen die nodig zijn voor de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen. Deze uitlegging vindt bevestiging in de arresten van het Hof in de gevoegde zaken 178, 179 en 180/73 (Jurispr. 1974, blz. 383) en in de gevoegde zaken 119 en 126/79 (Jurispr. 1980, blz. 1863).

Dienovereenkomstig had de BALM bij de terugvordering van de beweerdelijk

ten onrechte toegekende bedragen de in het Verwaltungsverfahrgesetz van 25 mei 1976 neergelegde procedurele en materiële bepalingen van Duits administratief recht in acht moeten nemen.

Daartoe had de BALM eerst de beschikking tot toekenning van de litigieuze premies moeten intrekken met inachtneming van de procedure van paragraaf 48, lid 1, eerste zin van voornoemde wet. In deze bepaling staat centraal dat de administratie, om een juiste beleidsbeslissing te nemen bij afweging van het algemeen belang tegen het belang van de bij de beschikking betrokkene, deze laatste moet horen alvorens over intrekking van de onrechtmatig beschikking te beslissen.

Het recht van de belanghebbenden om vóór de vaststelling van een administratieve beschikking te worden gehoord, is overigens in een groot aantal arresten van het Hof als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht erkend.

De BALM had zich alleen dan aan haar plicht tot inachtneming van de nationale administratiefrechtelijke bepalingen kunnen onttrekken, als hetzij het gemeenschapsrecht, hetzij een nationale bepaling haar tot intrekking van de toekenningen had verplicht. Dit is in casu evenwel niet het geval: verordening nr. 729/70 verwijst naar het nationale recht, en de Duitse uitvoeringsbepalingen inzake denaturering van landbouwproducten (Durchführungsgesetz EWG Getreide, Reis, Zucker, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch in de versie van 30 juli 1968 — BGBl. I, blz. 1831) laten geen uitzondering toe op de algemene administratiefrechtelijke beginselen inzake de intrekking van onrechtmatig begunstigende overheidsbeschikkingen.

Met betrekking tot het mogelijke gevaar dat bedrijven in vergelijkbare situaties ongelijk worden behandeld als gevolg van de toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen inzake de terugvordering van ten onrechte toegekende bedragen, biedt de literatuur geen aanknopingspunten voor de opvatting, dat bedrijven onder het Duitse rechtstelsel aanzienlijk beter worden behandeld dan onder andere nationale rechtstelsels. Overigens wordt de gelijke behandeling van bedrijven, ondanks de verschillen in nationaal recht, in beginsel daardoor bereikt, dat de nationale overheidsinstanties hun discretionaire bevoegdheid in het algemeen belang uitoefenen.

Nu de door de Duitse wetgever tot wet verheven beginselen berusten op een aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 11 maart 1980 kan toepassing hiervan op Duitse justitiabelen in elk geval niet achterwege worden gelaten op de enkele grond dat de andere Lid-Staten momenteel nog niet voldoen aan de in deze aanbeveling erkende beginselen.

Op bovenstaande gronden concluderen verzoeksters in het hoofdgeding dat de derde vraag van de verwijzende rechter ontkennend dient te worden beantwoord.

b) Met betrekking tot de *tweede vraag* van de verwijzende rechter, betreffende de terugvordering van premies op grond van een controle van de boeken achteraf, nemen verzoeksters in het hoofdgeding het volgende standpunt in:

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen vóór en na toekenning van de premie verrichte controles.

In het arrest in zaak 3/73 (Jurispr. 1973, blz. 745) heeft het Hof beslist, dat de gemeenschapswetgever de Lid-Staten de vrijheid heeft gelaten zelf een controle-regeling uit te werken.

Uit de bewoordingen van de artikelen 4, lid 3, eerste zin en 5 van verordening nr. 1403/69 van de Commissie en van artikel 7 van verordening nr. 172/67 van de Raad volgt echter duidelijk, dat controle door het interventiebureau op het denatureringsproces voorwaarde is voor het ontstaan van een recht op premie, hetgeen noodzakelijkerwijs een aan de toekenning van premies voorafgaande controle impliceert.

Het arrest van het Hof in zaak 3/73 moet binnen deze context aldus worden begrepen, dat het de Lid-Staten vrij staat zelf een controleregeling uit te werken (voortdurende controle dan wel steekproeven, controle tijdens de procedure zelf of na afloop daarvan . . .) doch niet om de in het gemeenschapsrecht vervatte voorwaarde voor de toekenning van premie (daadwerkelijke totstandkoming van de denaturering vóór toekenning van de premie) te wijzigen. Indien een na de toekenningsbeschikking op grond van nationale bepalingen uitgevoerde controle die beschikking kon aantasten, dan zou de strekking van de gemeenschapsbepalingen aanzienlijk worden gewijzigd: de handhaving van de premie zou in dat geval afhangen van een voorwaarde die alleen in het nationale recht wordt gesteld, waardoor de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht zou worden geschaad.

Bovendien zijn de twee controles (tijdens de denaturering en na de toekenning van de premie) kwalitatief niet vergelijkbaar en kunnen zij niet dezelfde gevolgen hebben. Het is immers niet aannemelijk

dat de resultaten van een tijdens de denaturering „ter plekke” verrichte controle, die een „primaair” bewijs opleveren, op losse schroeven kunnen worden gezet door een jaren later verrichte boekhoudkundige controle die hooguit „secundair” bewijs oplevert.

Ter weerlegging van de controleverslagen, waarin werd verklaard dat de denaturering was verwezenlijkt en die de rechtsgrondslag waren voor de beschikking tot premietoekenning, dienen bewijsmiddelen te worden aangevoerd waaruit onweerlegbaar blijkt van een „ernstige onregelmatigheid”. In ieder geval kan het feit dat bepaalde boekhoudkundige bescheiden enkele jaren na de uitvoering van een procédé waarvan destijds de regelmatigheid is vastgesteld, ontbreken, niet afdoen aan het resultaat van controles die tijdens het procédé zelf door onafhankelijke inspecteurs zijn verricht, noch de conclusie rechtvaardigen dat er van meet af aan sprake was van een onregelmatigheid op grond waarvan noodzakelijkerwijze aan de juistheid van de aanvankelijke beslissing tot toekenning moest worden getwijfeld.

Op grond hiervan stellen verzoeksters voor, de tweede vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„De in artikel 7 van verordening EEG nr. 172/67 en artikel 4, lid 3, van verordening EEG nr. 1403/69 bedoelde controles en gedocumenteerde controleverslagen scheppen in de regel het rechtsvermoeden dat de denaturering juist is uitgevoerd. De op grond daarvan betaalde denatureringspremie kan slechts op grond van een latere controle van de boeken worden teruggevorderd, indien alle bewijsmiddelen worden uitgeput,

waarbij in geval van twijfel aan het controleverslag de voorkeur moet worden gegeven.”

c) Bij de eerste vraag, betreffende de inachtneming van de in bijlage I bij verordening nr. 1403/69 bedoelde referentiemethode, maken verzoeksters in het hoofdgeding onderscheid tussen toekenning en terugvordering van denatureringspremie.

Voor toekenning van de premie moet volgens verzoeksters de referentiemethode worden gevolgd, voor zover toepassing ervan een door de gemeenschapswetgever vastgestelde ontstaansvoorwaarde is voor het recht op premie.

Voor de terugvordering van de premie heeft de vraag of bij de denaturering de referentiemethode is gevolgd, echter niet meer dezelfde betekenis.

Blijken de granen in strijd met de doeleinden van de premiereregeling te zijn gebruikt, dan kan het bedrijf zich ter handhaving van de oorspronkelijke beschikking niet beroepen op de bescherming van de status quo en van het gewettigd vertrouwen. Wanneer echter blijkt dat tijdens het denatureringsproces enkel een kleine fout is gemaakt doch dat de granen wel degelijk ongeschikt zijn gemaakt voor menselijke consumptie, dan mag de administratie aan de niet-naleving van de referentiemethode niet dezelfde betekenis toekennen; zij moet dan aan de hand van de in het nationale recht neergelegde materiële en formele voorwaarden voor het recht op terugvordering (zie antwoord op de derde vraag) beoordelen, of op grond van de bescherming van het algemeen belang moet worden voorbijgegaan aan het belang van particulieren bij handhaving van de oorspronkelijke beschikking.

Verzoeksters concluderen derhalve dat niet-inachtneming van de referentiemethode niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot intrekking van de beschikking houdende toekenning van denatureringspremies, indien het doel van de denaturering is bereikt.

2. a) De *Raiffeisen Hauptgenossenschaft* gaat allereerst in op de feitelijke en juridische achtergrond van de onderhavige zaken, en wijst erop dat de vragen aan het Hof in de zaken 146, 192 en 193/81 moeten worden gezien tegen de achtergrond van een groot aantal procedures die sinds 1977 bij het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main en het Hessische Verwaltungsgerichtshof aanhangig zijn gemaakt. In al deze procedures gaat het om terugvordering van premies voor aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig verrichte denatureringen van zachte tarwe. In enkele gevallen achtte de BALM de klachten van verzoekster in het hoofdgeding gegrond en trok zij haar verzoek om terugbetaling van de premies in. Het Hessische Verwaltungsgerichtshof heeft zich reeds over enkele van de aan het Hof voorgelegde rechtsvragen uitgesproken. Tegen het desbetreffende arrest van het Verwaltungsgerichtshof is cassatie ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht.

Vervolgens gaat verzoekster in het hoofdgeding in op de vragen van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main.

b) Bij wijze van inleiding merkt zij op dat het Hof, onder meer in de zaken 119 en 126/79 (Jurispr. 1980, blz. 1863) en 265/78 (Jurispr. 1980, blz. 617) heeft beslist dat geschillen over de terugbetaling van voor rekening van de Gemeenschap betaalde bedragen ingevolge artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk

landbouwbeleid, door nationaal recht wordt beheerst. Op het beginsel dat op dergelijke geschillen nationaal recht van toepassing is, heeft het Hof van Justitie echter twee restricties aangebracht: ten eerste mag het voor de toepassing van het nationale recht geen verschil uitmaken of de geschillen zijn ontstaan uit de toepassing van gemeenschapsrecht of dat zij, ofschoon van dezelfde aard, geheel binnen de nationale sfeer vallen; ten tweede mag de toepassing van het nationale recht er niet toe leiden dat de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht toegekende rechten praktisch onmogelijk wordt gemaakt.

Bij de beantwoording van de vragen van de verwijzende rechter dient aan de hand van de in deze rechtspraak ontwikkelde beginselen, onderscheid te worden gemaakt tussen de gebieden waarop naar nationaal recht moet worden beslist en die welke door het gemeenschapsrecht worden beheerst.

c) Bij de *eerste vraag*, die betrekking heeft op het dwingende karakter van de in bijlage I bij verordening nr. 1403/69 van de Commissie bedoelde referentiemethode, merkt verzoekster in het hoofdgeding op, dat de denatureringsmethode slechts gemeenschapsrechtelijk is geregeld, voor zover ingevolge artikel 2 van verordening nr. 172/67 van de Raad de voor denaturering aangewende middelen moeten waarborgen dat de granen ongeschikt zijn voor menselijke consumptie. In deze visie, die in artikel 1, derde alinea, van verordening nr. 1403/69 van de Commissie is overgenomen, vormt de in bijlage I bij deze verordening bedoelde referentiemethode niet meer dan een model, dat andere methoden die de interventiebureaus van de Lid-Staten toestaan, geenszins uitsluit.

Wanneer voor denaturering van granen geen gebruik wordt gemaakt van de aan-

vankelijk in verordening nr. 1403/69 als enige genoemde referentiemethode — denaturering door kleuren — doch de denaturering, zoals in casu, via een andere procedé — toevoeging van visolie of levertraan — plaatsvindt, hoeft men alleen maar na te gaan of de gedenerde granen voldoen aan artikel 2 van verordening nr. 172/67, dat wil zeggen of ze niet meer geschikt zijn voor menselijke consumptie en of de voor dit doel gebruikte middelen tenminste eenzelfde garantie bieden als de referentiemethode, dat wil zeggen denaturering door kleuren.

In een dergelijk geval is inachtneming van de in bijlage I bij verordening nr. 1403/69 van de Commissie voorziene referentiemethode uiteraard geen voorwaarde voor de toekenning van premie, want deze referentiemethode geldt alleen voor kleuring met Patent Blauw V.

d) Met betrekking tot de *tweede vraag* inzake de waarde van achteraf verrichte controles van de boeken alsmede — aldus verzoekster in het hoofdgeding — de bij de terugvordering van premies geoorloofde bewijsmiddelen, merkt verzoekster het volgende op:

Volgens de rechtspraak van het Hof is het vraagstuk van de terugvordering van ten onrechte toegekende communautaire steun ingevolge artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad in beginsel een vraag van nationaal recht, zij het dat hierbij de twee door verzoekster in haar inleidende opmerking genoemde beperkingen gelden.

Volgens de algemene beginselen van Duits bewijsrecht moet de rechter beslissen volgens zijn vrije, uit het totale verloop van de procedure ontstane overtuig-

ging. Op grond van de rechtspraak van het Hof, volgens welke de toepassing van nationale bepalingen niet ertoe mag leiden dat de uitoefening van door het gemeenschapsrecht toegekende rechten, praktisch onmogelijk wordt gemaakt, is de nationale rechter echter ook verplicht de gemeenschapsbepalingen inzake de denatureringsmethode in acht te nemen. In casu volgt zowel uit de samenhang van de betrokken bepalingen als uit de bewoordingen van artikel 5 van verordening nr. 1403/69 dat de gemeenschapswetgever het zwaartepunt van de controles heeft willen leggen op verificatie van het procédé ter plekke.

In het arrest van 14 januari 1981 (zaak 819/79, Jurispr. 1981, blz. 21), dat betrekking had op de voorwaarden voor toekenning van denatureringspremies voor magere-melkpoeder op grond van verordening nr. 990/72 van de Commissie van 15 mei 1972 (PB L 115 van 1972, blz. 1), heeft het Hof overigens het belang van tijdens het denatureringsproces ter plekke verrichte controles erkend. In verordening nr. 990/72 is een controlestelsel nergelegd dat in grote lijnen gelijk is aan het stelsel van verordening nr. 1403/69. Voornoemde beslissing van het Hof kan derhalve ook op de onderhavige zaak worden toegepast.

Ook al is de nationale rechter dus op grond van het nationale recht vrij in zijn waardering van het beschikbare bewijs, hij moet niettemin doorslaggevende betekenis toekennen aan het door het gemeenschapsrecht in het leven geroepen bewijsstelsel, dat wil zeggen aan de controle ter plaatse.

Een andere oplossing zou de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in gevaar brengen doordat voor de toekenning en het behoud van op grond van

het gemeenschapsrecht betaalde premies uiteenlopende bewijsregels zouden gelden, al naar gelang de Lid-Staat waar bedrijven in vergelijkbare situaties werkzaam zijn.

Verzoekster merkt in dit verband op, dat het gemeenschapsrecht de Lid-Staten weliswaar toestaat om naast de gemeenschapsrechtelijke controlemaatregelen andere uit te vaardigen, doch dat het nergens voorziet in een stelsel van controle achteraf door middel van verificatie van de boeken.

Voor de nationale rechter mag het resultaat van controles die de Lid-Staten op eigen initiatief hebben ingesteld dus niet even zwaar wegen als dat van de controles die de gemeenschapswetgever heeft vastgesteld, daar hij deze voor de uitvoering van de door hem getroffen maatregel noodzakelijk achtte.

Volgens verzoekster ware derhalve op de tweede vraag van de verwijzende rechter te antwoorden dat de waarde die moet worden toegekend aan een controle van de boeken na de voltooiing van de denaturering, een bewijskwestie is die volgens nationaal recht moet worden beslist. Nu echter het gemeenschapsrecht alleen voorziet in een door het interventiebureau ter plaatse te verrichten controle op de denaturering, dient het resultaat van deze controle voorrang te hebben boven dat van eenzijdig door de Lid-Staten vastgestelde andere controles.

e) Voor het antwoord op de *derde vraag*, inzake de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid waarover het interventiebureau naar Duits recht beschikt bij de beslissing over terugvordering van ten onrechte toegekende communautaire steun, citeert verzoekster artikel 8, lid 1,

van verordening 729/70 van de Raad. Op grond van deze bepaling kan worden gesteld dat het gemeenschapsrecht op dit punt naar het recht van de Lid-Staten verwijst.

Het gemeenschapsrecht refereert derhalve aan de respectieve nationale rechtstelsels en bevat geen bepalingen over de voorwaarden voor terugbetaling van ten onrechte verleende steun; het bepaalt evenmin dat ten onrechte toegekende steun steeds, ondanks de toepasselijke nationale bepalingen ter bescherming van de rechtszekerheid of van het gewettigd vertrouwen, moet worden teruggevorderd.

Het toepasselijke Duitse recht, waarnaar het gemeenschapsrecht verwijst voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, verplicht de BALM in casu de in paragraaf 48, lid 1, eerste zin van het *Verwaltungsverfahrensgesetz* van 25 mei 1976 neergelegde procedure voor de intrekking van onrechtmatige overheidsbeschikkingen te volgen. Volgens deze bepaling mag de BALM met name een beschikking tot toekenning van premie pas herroepen na afweging van alle omstandigheden en moet zij bij het nemen van haar beslissing binnen de grenzen blijven, aan haar discretionaire bevoegdheid gesteld ingevolge de algemene beginselen van Duits administratief recht, die hun neerslag hebben gevonden in de wet van 1976.

De BALM zou zich alleen aan deze procedure kunnen onttrekken wanneer uitvoering ervan in botsing zou komen met een van de twee beperkingen die de rechtspraak van het Hof heeft gesteld aan de toepassing van bepalingen van nationaal recht. Een dergelijk geval doet zich hier echter niet voor. Door toepas-

sing van paragraaf 48 van de wet van 25 mei 1976 op de onderhavige zaak wordt voldaan aan de door het Hof gestelde voorwaarde, dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen op het gemeenschapsrecht gebaseerde procedures en vergelijkbare nationale procedures. Uit de Duitse administratieve rechtspraak (onder meer het arrest van het Hessische Verwaltungsgerichtshof van 9 maart 1981) blijkt namelijk dat de administratieve procedure van § 48 van de wet van 25 mei 1976 ook van toepassing is op geschillen in verband met de toepassing van de Duitse verordeningen van 1968 en 1971 inzake de premies voor denaturering van granen.

Voorts leidt de toepassing van het Duitse administratieve recht op een geschil tussen een bedrijf en de BALM er niet toe dat „de uitoefening van rechten die het gemeenschapsrecht toekent praktisch onmogelijk wordt gemaakt”. Ook aan de tweede door het Hof gestelde voorwaarde is dus voldaan.

De gemeenschapsregeling inzake denaturering van tarwe heeft primair ten doel te waarborgen, dat de gedatureerde granen ongeschikt zijn voor menselijke consumptie. Is dit doel bereikt, dan is de vraag naar de terugbetaling van de premie slechts van secundair belang. Uit artikel 8, lid 2, eerste zin van verordening nr. 729/70 van de Raad blijkt duidelijk, dat de gemeenschapswetgever geenszins heeft bedoeld dat steun die als gevolg van onregelmatigheden of nalatigheden ten onrechte is toegekend, steeds geheel moet worden teruggevorderd. Volgens deze bepaling draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, „behalve die welke ... aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn” (artikel 8, lid 2, eerste alinea van verordening nr. 729/70).

Indien derhalve het interventiebureau gebruikt maakt van zijn discretionaire bevoegdheid alvorens eventueel te besluiten tot herroeping van een beschikking waarbij premies werden toegekend, dan maakt dit de uitvoering van de communautaire regeling nog niet onmogelijk.

Het in het Duitse recht neergelegde beginsel volgens hetwelk de Duitse overheid verplicht is tot het nemen van een beleidsbeslissing, heeft ten doel de overheidsinstantie die een beschikking moet toetsen of intrekken, ertoe aan te zetten haar beslissing toe te snijden op het bijzondere geval, rekening houdend met alle omstandigheden en onder afweging van alle betrokken belangen: het belang van de staat bij intrekking van de betrokken beschikking en dat van de burger bij bescherming van zijn vertrouwen in de handhaving van de uit de beschikking voortvloeiende rechtspositie. Bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid moet de betrokken instantie rekening houden met de constitutionele grondrechten en met het gelijkheids-, het evenredigheids- en het vertrouwensbeginsel.

De andere nationale rechtsstelsels van de Gemeenschap bieden de burger soortgelijke garanties. Blijkens een door verzoekster in het hoofdgeding verricht rechtsvergelijkend onderzoek kennen het Franse, Italiaanse, Britse en Nederlandse administratieve recht, onder soms verschillende vormen, het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de burger en het beginsel dat de overheidsinstantie die een administratieve beschikking wil wijzigen of intrekken over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikt.

De toepassing van het Duitse administratieve recht strookt dus met de algemene

beginselen van de andere Lid-Staten en komt niet in botsing met de beginselen van het gemeenschapsrecht.

In dit verband heeft het Hof in een uitgebreide rechtspraak (zaken 95/75, Jurispr. 1976, blz. 361; 29/75, Jurispr. 1976, blz. 431; 122/78, Jurispr. 1979, blz. 677 en 240/78, Jurispr. 1979, blz. 2137) erkend, dat het gemeenschapsrecht rekening houdt met de beginselen die de Duitse wetgever hebben geleid bij de wet van 25 mei 1976, te weten het rechtszekerheids-, het evenredigheids- en het vertrouwensbeginsel. Met name in vernoemd arrest in de gevoegde zaken 119 en 126/79 heeft het Hof erkend dat „het gemeenschapsrecht ... niet de vrijheid van de bevoegde nationale autoriteiten (beperkt), aan de terugvorderingen van op grond van een communautaire regeling ten onrechte toegekende voordelen, ... beperkingen te verbinden die eventueel zouden kunnen voortvloeien uit de toepassing van in het recht van het betrokken land erkende algemene beginselen”.

In casu mocht de Duitse overheidsinstantie bij de beoordeling van de noodzaak tot terugvordering van de premies rekening houden met het feit dat het doel van de denaturering was bereikt, en dat geruime tijd was verstreken tussen de beslissing tot terugvordering van de premies en de datum waarop deze waren toegekend; dit laatste overigens op grond van controles die positief waren uitgevallen en geen onregelmatigheden van de kant van de ontvanger aan het licht hadden gebracht.

Verzoekster in het hoofdgeding stelt derhalve voor, op de derde vraag te ant-

woorden dat wanneer de nationale overheid overgaat tot intrekking van beschikkingen houdende toekenning van denatureringspremies, zij dit overeenkomstig haar nationale recht moet doen. Het federale interventiebureau had in casu gebruik moeten maken van de hem naar Duits administratief recht toekomende discretionaire bevoegdheid en rekening moeten houden met het rechtszekerheids-, het evenredigheids- en het vertrouwensbeginsel.

C — Opmerkingen van de Commissie

1. Ten aanzien van de *eerste vraag*, over het al dan niet dwingende karakter van de in bijlage I bij verordening nr. 1403/69 bedoelde referentiemethode, merkt de *Commissie* op dat zowel uit verordening nr. 172/67 (eerste overweging en artikel 2, lid 2) als uit verordening nr. 1403/69 (derde overweging, artikel 1 en artikel 4, lid 1) duidelijk blijkt, dat de gemeenschapswetgever met de vaststelling van deze denatureringsmethode door kleuren twee dingen heeft willen bereiken: een minimumgarantie voor de denaturering en een uniformering van de denatureringsmethodes en -kosten, opdat de uniforme en forfaitaire premie voor de denatureringsbedrijven gelijke kosten zou dekken.

Een afwijking op deze methode zou de kans op fraude vergroten, de controle ingewikkelder maken en wellicht tot gevolg hebben dat bedrijven een financieel voordeel behalen door het gebruik van minder kleurstof dan de voorgeschreven hoeveelheid, waarvoor de premie een forfaitaire vergoeding vormt.

In het arrest in zaak 18/76 (Jurispr. 1979, blz. 343) heeft het Hof de nood-

zaak erkend om strikt de hand te houden aan duidelijk en definitief vastgestelde bewijsformaliteiten, wanneer deze de voorwaarde vormen voor de toekenning van financiële voordelen in de landbouw.

De Commissie concludeert dan ook dat de toekenning van de premie afhangt van inachtneming van de referentiemethode; dit laatste is dwingend voorgeschreven. Bij niet-inachtneming is de premie ten onrechte toegekend. De omstandigheid dat het doel van de denaturering — het gebruik van de granen voor voederdoel-einden — is bereikt, kan niet afdoen aan het feit dat toepassing van de referentiemethode dwingend is voorgeschreven als voorwaarde voor toekenning van premie.

2. Met betrekking tot de *tweede vraag*, inzake toelaatbaarheid van controles van de boeken achteraf, meent de Commissie het volgende:

Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1403/69 geeft aan welke controles aan een besluit tot toekenning van premie moeten voorafgaan, opdat de Gemeenschap in de verschillende Lid-Staten een uniforme minimumgarantie heeft. De gemeenschapswetgever heeft de praktische uitwerking van de controleregelingen echter aan de Lid-Staten overgelaten.

De door de gemeenschapswetgever beoogde verwezenlijking van deze minimumgarantie sluit echter andere controles die de Lid-Staten op grond van hun eigen wetgeving vaststellen, niet geheel uit. Deze gedachte is door het Hof bevestigd in het arrest in zaak 3/73 (Jurispr. 1973, blz. 745). Het arrest van 14 januari 1981 (zaak 819/79, Jurispr. 1981, blz. 21), dat de verwijzende rechter kennelijk aan het twijfelen heeft gebracht, had geen betrekking op een geval waarin

door de Lid-Staten aanvullende controles waren uitgevoerd, maar op een geval waarin een Lid-Staat de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht had doorbroken door een in het gemeenschapsrecht voorgeschreven controle door een andere, nationale controle te vervangen.

Uit het systeem van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen kan geen verbod van aanvullende nationale controles worden afgeleid. Het is veeleer zo, dat de gemeenschapswetgever in het algemeen bij zijn poging misbruik te voorkomen, uitdrukkelijk wijst op mogelijke controles achteraf door de Lid-Staten. De Commissie citeert verschillende bepalingen die deze wil van de Raad en de Commissie illustreren. Zo bepaalt artikel 2, lid 2, van de door het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main aangehaalde verordening nr. 1687/76 van de Commissie van 30 juni 1976 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake de controle op het gebruik en/of de bestemming van produkten uit interventie (PB L 190 van 1976, blz. 1) dat de Lid-Staten de nodige maatregelen nemen om de in lid 1 bedoelde controle te verwezenlijken en dat op de ondernemingen de plicht rust een boekhouding te voeren, teneinde de bevoegde instanties van de Lid-Staten in staat te stellen deze controles uit te oefenen. Deze door de Commissie aangehaalde bijzondere bepalingen sluiten aan bij artikel 9, lid 2, eerste zin van verordening nr. 729/70, volgens hetwelk de controlewerkzaamheden van de Gemeenschap plaatsvinden, ongeacht de door de Lid-Staten overeenkomstig hun nationale bepalingen verrichte controles. Hieruit moet worden afgeleid dat, van alle door de Lid-Staten uit te voeren controles, die van de boeken het meest geschikt is wanneer het te controleren produkt zelf niet meer kan worden onderzocht.

Om rekening te kunnen houden met controles achteraf zijn — om in te gaan op een overweging van het Verwaltungsgericht — geen verzwarende omstandigheden nodig die ten tijde van de controles ter plekke tijdens de denaturering niet bekend waren.

Dat aanvullende nationale controles toelaatbaar zijn, berust op een streven van hogere orde om bij financiële voordelen die worden toegekend uit gemeenschapsmiddelen, elk misbruik te voorkomen of te bestraffen. Daartoe zijn de Lid-Staten op grond van de uit artikel 5, eerste alinea, EEG-Verdrag voortvloeiende verplichting tot samenwerking gehouden, alle gevallen waarin ten onrechte premies zijn ontvangen zo nodig op basis van de controles achteraf te vervolgen. Wanneer namelijk achteraf blijkt, dat aan de uniforme controles die aan de beschikking tot toekenning van premie vooraf zijn gegaan, een gebrek kleeft (of dat zij op grond van onjuiste inlichtingen of misleidend optreden tot een positief resultaat hebben geleid) dan moeten de resultaten van deze controles kunnen worden aangeast door controles achteraf.

3. Ten aanzien van de *derde vraag*, over de discretionaire bevoegdheid van de Lid-Staten met betrekking tot de terugvordering van denatureringspremies, meent de Commissie dat de bij de Duitse wet van 25 mei 1976 toegekende discretionaire bevoegdheid door het gemeenschapsrecht aan banden is gelegd en dat de BALM haar niet kan uitoefenen.

Deze uitlegging baseert de Commissie op de bewoordingen van artikel 8 van ver-

ordening nr. 729/70, bepalende dat de Lid-Staten verplicht zijn, ingevolge onregelmatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

Het Hof erkent weliswaar het bestaan van nationale wettelijke beletselen — zoals het rechtszekerheidsbeginsel en verjarings- en vervaltermijnen — doch de aan de Duitse overheidsinstanties toegekende discretionaire bevoegdheid bij de terugvordering van premies vormt geen wettelijk beletsel. De uitoefening van deze bevoegdheid zou de verwezenlijking van het verhaalsrecht „praktisch onmogelijk” kunnen maken. Zo begrijpt de Commissie althans de opvatting van het Hof zoals deze naar voren komt uit de arresten in de zaken 118/76 (Jurispr. 1977, blz. 1177) en 265/78 (Jurispr. 1980, blz. 617).

Het zou onvereenigbaar zijn met een uniforme toepassing van artikel 8 van verordening nr. 729/70, indien in de Lid-Staten, bij de beslissing of ten onrechte toegekende bedragen al dan niet moeten worden teruggevorderd, uiteenlopende, op economische criteria of zelfs op de beoordeling van de concrete situatie van een bedrijf gebaseerde opvattingen en overwegingen een rol zouden spelen; de beoordeling daarvan verschilt immers noodzakelijkerwijze van Lid-Staat tot Lid-Staat.

Indien de nationale instanties nationale bepalingen moesten toepassen die hun een beoordelingsvrijheid laten ten aanzien van de opportuniteit van terugvordering, zou het beginsel van gelijke behandeling van bedrijven in gelijke of vergelijkbare situaties worden miskend en het risico ontstaan van distorsies van de mededinging.

Tenslotte merkt de Commissie op dat de gemeenschapswetgever — bij de opstelling van regelingen die vergelijkbaar zijn met verordening nr. 729/70, zoals verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van invoerrechten (PB L 197 van 1979, blz. 1) — ten aanzien van de naheffing van douanerechten uitdrukkelijk elke beledsvrijheid heeft uitgesloten.

Op grond hiervan concludeert de Commissie dat artikel 8 van verordening nr. 729/70 voor de autoriteiten van de Lid-Staten de verplichting schept om ten onrechte toegekende denatureringspremies terug te vorderen, zonder dat zij daarbij over enige discretionaire bevoegdheid beschikken.

D — Opmerkingen van de regering van de Bondsrepubliek Duitsland

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland geeft een schets van de feiten en vervolgens, alvorens aan antwoord op de vragen van de verwijzende rechter voor te stellen, een overzicht van de nationale en communautaire bepalingen die in de Bondsrepubliek op denaturering van toepassing zijn.

1. Rechtsens wordt de situatie in Duitsland beheerst door het Durchführungsgesetz EWG Getreide, Reis, Zucker, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch sowie Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse mit Zusatz von Zucker van 30 juni 1967 (BGBl. I blz. 617), zoals gewijzigd bij wet van 30 juli 1968 (BGBl. I, blz. 874), alsmede de ter uitvoering daarvan vastgestelde verordeningen van de minister van Voedselvoorziening, landbouw en bosbouw van 8 augustus 1968 (BAnz. nr. 148) en 19 november 1971

(BGBl. I, blz. 1831) betreffende de toekenning van denatureringspremies voor zachte tarwe.

Deze verordeningen en de bijbehorende jaarlijkse uitvoeringsrichtlijnen van het federale interventiebureau bevatten onder meer bepalingen betreffende:

- a) de denatureringsmethodes,
- b) de controles,
- c) de terugvordering van onverschuldigd betaalde premies¹

Volgens de regering van de Bondsrepubliek wordt door deze bepalingen de toepassing van het Verwaltungsverfahrensgesetz van 25 mei 1976, met name paragraaf 48, lid 1, waarin de intrekking van administratieve beschikkingen is geregeld, uitgeschakeld. Het gemeenschapsrecht heeft immers de discretionaire bevoegdheid van de interventiebureaus aan banden gelegd op alle terreinen waar interventie plaatsvindt op grond van het landbouwrecht van de Gemeenschap. Overigens komt ook in het nationale Duitse recht binding van de discretionaire bevoegdheid van de administratie voor, bijvoorbeeld in het belastingrecht. Hieruit volgt dat de procedure van paragraaf 48 van de wet van 1976 op dit terrein niet kon worden toegepast nu paragraaf 1 van die wet in essentie bepaalt dat de in deze wet neergelegde algemene beginselen ten opzichte van bijzondere bepalingen van federaal recht slechts subsidiaire werking hebben.

De Duitse regering erkent dat deze uitlegging niet algemeen wordt gedeeld en dat met name in de Duitse rechtspraak op dit punt afwijkende beslissingen zijn gegeven. Deze beslissingen hebben echter nog geen kracht van gewijsde; overigens is deze problematiek niet van invloed op het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag.

De gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake toekenning en terugvordering van denatureringspremies voor granen zijn neergelegd in voornoemde artikelen van verordening nr. 729/70 van de Raad; in artikel 8 wordt verwezen naar het nationale recht van de Lid-Staten, om „onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen” en „de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen”.

2. Met betrekking tot de *eerste vraag*, over de inachtneming van de referentiemethode, stelt de Duitse regering dat uit de strekking van de vaststelling van een referentiemethode op gemeenschapsniveau dwingend voortvloeit dat inachtneming ervan als een voorwaarde moet worden gezien voor de toekenning van premies.

Deze uitlegging vloeit zowel uit de bevoordingen van de betrokken bepalingen voort als uit de noodzaak van een eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in de Lid-Staten. Indien de referentiemethode geen dwingend vereiste was, zou een doeltreffende administratieve controle niet meer gegarandeerd zijn en zouden ondernemingen die niet precies de voorgeschreven hoeveelheid denatureringsmiddel hebben gebruikt een niet gerechtvaardigd financieel voordeel kunnen behalen, hetgeen op den duur het gelijkheidsbeginsel binnen de mededingingsverhoudingen zou aantasten.

Volgens het Hof gelden het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel weliswaar ook in het gemeenschapsrecht, doch in casu zijn deze beginselen niet van toepassing.

Ten aanzien van het dwingende karakter van een referentiemethode op nationaal niveau vastgesteld op grond van de in artikel 8 van verordening nr. 729/70 aan de Lid-Staten toegekende bevoegdheden, meent de Duitse regering dat de inacht-

¹ — Zie voor deze regelingen blz. 1509 e.v. van dit arrest:
A — Het wettelijk en bestuursrechtelijk kader.

neming van een dergelijke methode eveneens voorwaarde is voor toekenning van premie, mits de nationale autoriteiten bij de vaststelling ervan de verplichtingen zijn nagekomen die het gemeenschapsrecht hun oplegt, dat wil zeggen: bij het treffen van de maatregel hun discretionaire bevoegdheid niet te buiten zijn gegaan; een methode hebben vastgesteld die dezelfde mate van garantie biedt als het daarvan afwijkende gemeenschapsrechtelijk procédé, en „met dezelfde zorgvuldigheid tewerk zijn gegaan als zij ook bij de tenuitvoerlegging van overeenkomstige nationale rechtsvoorschriften betrachten, om aldus iedere aantasting van de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te vermijden” (rechts-overweging 8 van het arrest van het Hof in de gevoegde zaken 119 en 126/79, Jurispr. 1980, blz. 1863).

In casu is aan deze voorwaarden voldaan. Een bewijs hiervoor is het feit dat de door de Duitse overheid vastgestelde denatureringsmethode door toevoeging van visolie, door de gemeenschapswetgever is overgenomen in verordening nr. 1092/70. Hieruit volgt dat de door de BALM vastgestelde referentiemethode evenzeer als de in het gemeenschapsrecht bedoelde methode door kleuren moet worden beschouwd als een voorwaarde voor toekenning van de premie.

De Duitse regering meent daarom dat de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord, ongeacht of de referentiemethode rechtstreeks door het gemeenschapsrecht is voorgeschreven dan wel door het nationale recht aan de hand van de gemeenschapsrechtelijke beginselen.

3. Ten aanzien van de *tweede vraag*, inzake de controle van de boeken achteraf als basis voor de terugvordering van premies, meent de Duitse regering dat het gemeenschapsrecht noch de rechtspraak van het Hof zich ertegen verzetten dat controles van de boeken achteraf het resultaat van rechtstreekse verificaties tijdens het denatureringsproces kunnen aantasten.

In de toepasselijke gemeenschapsrechtelijke bepalingen, met name artikel 8 van verordening nr. 729/70, en in de rechtspraak van het Hof is namelijk erkend dat het de Lid-Staten vrij staat, naast de reeds door het gemeenschapsrecht als „uniforme minimumnorm” voorziene controles aanvullende controles in te voeren, mits zij de doelstelling van de betrokken gemeenschapsbepalingen in het oog houden. Onjuist is in dit verband de gedachte, dat het Hof in het arrest van 14 januari 1981 (zaak 819/79, Jurispr. 1981, blz. 21) de Lid-Staten de bevoegdheid zou hebben ontzegd, aanvullende controlemaatregelen uit te vaardigen. In genoemd arrest heeft het Hof duidelijk willen maken dat een Lid-Staat niet bevoegd is, de door het gemeenschapsrecht voorgeschreven controle door een andere te vervangen.

De gemeenschapswetgever heeft juist heel algemeen en duidelijk de wens te kennen gegeven, dat de Lid-Staten de in het gemeenschapsrecht voorziene controles versterken. Met name artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1687/76 van de Commissie van 30 juni 1976 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake de controle op het gebruik en/of de bestemming van produkten uit interventie, nodigt de Lid-Staten met zoveel woorden uit om controles achteraf uit te

voeren; het verplicht de bedrijven immers, met het oog op dergelijke controles een boekhouding te voeren. Ook de Raad heeft in richtlijn nr. 77/435 van 27 juni 1977 inzake de door de Lid-Staten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling garantie van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, erkend dat controles van de boeken achteraf nuttig en doeltreffend zijn als aanvulling op de andere controles op het gebruik van de gemeenschapsmiddelen, en met name op de rechtstreekse verificatie van de verrichtingen; de tweede overweging van de richtlijn is op dit punt expliciet.

De communautaire regelingen op het gebied van de landbouw zijn er expliciet op gericht, alleen die verrichtingen in aanmerking te laten komen voor interventie, die aantoonbaar rechtmatig zijn; het gemeenschapsbelang eist dan ook dat de controles zo ver mogelijk gaan opdat schendingen van het recht worden ontdekt. Deze kunnen zich in een dergelijk geval voor het behoud van de na de denaturering betaalde premie niet beroepen op de omstandigheid dat de controle ter plekke positief was uitgevallen.

Op grond hiervan komt de Duitse regering tot de conclusie, dat een controle achteraf de resultaten van een controle ter plekke kan aantasten en dat de onregelmatigheden die bij een dergelijke controle van de boeken aan het licht komen, aan de oorspronkelijke premiebetaling de grondslag kunnen ontnemen.

4. Met betrekking tot de *derde vraag* stelt de Duitse regering dat het gemeenschapsrecht de Lid-Staten een dwingende, met generlei discretionaire bevoegdheid verbonden verplichting oplegt om ten onrechte betaalde premies terug te vorderen.

Op het terrein van de landbouwinterventies gaat het gemeenschapsrecht namelijk uit van de gedachte, dat hij die niet voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van denatureringspremies, een ongegrond voordeel heeft behaald en de betrokken bedragen derhalve moet terugbetalen. Te dien einde worden de Lid-Staten in artikel 8 van verordening 729/70 van de Raad, en heel in het algemeen in artikel 5 EEG-Verdrag, verplicht in hun interne rechtsorde bepalingen op te nemen die de interventiebureaus een onvoorwaardelijk terugvorderingsrecht geven.

Deze verplichting vloeit ook voort uit het gebod, het gemeenschapsrecht in de Lid-Staten uniform toe te passen en bedrijven die zich in de verschillende Lid-Staten in vergelijkbare situaties bevinden, gelijk te behandelen en voor hen gelijke mededingingsvoorwaarden te scheppen. Deze uitlegging is overigens door het Hof bevestigd in een rechtspraak die in grote lijnen kan worden samengevat als volgt: in de eerste plaats kan steun die objectief gezien ten onrechte is toegekend, niet ten laste van het EOGFL worden gebracht; deze moet dus ten laste worden gebracht van de nationale begroting van de Lid-Staat die hem niet heeft teruggevorderd (arrest 819/79, Jurispr. 1981, blz. 21); voorts verplicht het gemeenschapsrecht de Lid-Staat alle premies waarvan de betaling niet terecht blijkt te zijn geweest, terug te vorderen (gevoegde zaken 119 en 126/79, reeds geciteerd en 18/76, Jurispr. 1979, blz. 343).

Hoewel het gemeenschapsrecht de nationale autoriteiten geen discretionaire bevoegdheid laat ten aanzien van de vraag of een besluit tot terugvordering van ten onrechte toegekende premies opportuun is, staat het er niet aan in de weg dat na-

tionale bepalingen de formele en procedurele voorwaarden voor het verhaalsrecht beheersen en eventueel kunnen meewegen bij de beoordeling van de grondigheid van de terugvordering. Van deze nationale bepalingen kunnen met name de algemene rechtsbeginselen en de grondrechten — waaronder het evenredigheids-, rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel — in bepaalde bijzondere gevallen een rem vormen op de toepassing van het beginsel dat de terugvordering van de betrokken bedragen verplicht stelt.

Concluderend meent de Duitse regering dat op de derde vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main aan het Hof moet worden geantwoord, dat artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten niet de mogelijkheid laat naar eigen inzicht te beoordelen of ten onrechte betaalde premies al dan niet dienen te worden teruggevorderd.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 18 februari 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door BayWa AG, de boerenleenbanken Raiffeisenbank Unterspiesheim und Umgebung eG en Raiffeisenbank Bütthard eG, alle drie vertegenwoordigd door H. Fischer, juridisch hoofdadviseur van BayWa AG, de Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG, vertegenwoordigd door Dr. Gündisch van het kantoor van Dr. F. Modest c.s., advocaten te Hamburg, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Sedemund, advocaat te Keulen, en de Commissie van de Europese Gemeenschap-

pen, vertegenwoordigd door M. Hilf, lid van de juridische dienst van de Commissie.

BayWa AG, de Raiffeisenbank Unterspiesheim und Umgebung eG, en de Raiffeisenbank Bütthard eG hebben bij die gelegenheid verklaard, het door hen voorgestelde antwoord op vraag b van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main als volgt te willen preciseren:

„De in artikel 4, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1403/69 neergelegde controleprocedure bevat ook de materieelrechtelijke bepalingen inzake de bewijsvoering met betrekking tot de rechtmatige toekenning of de terugvordering van ten onrechte toegekende denatureringspremies. In het belang van de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht is het de Lid-Staten niet toegestaan, deze bepalingen te verscherpen of af te zwakken. Het voorhanden zijn van bewijsstukken voor de aanschaf van denatureringsmiddelen op het moment van de denaturering is geen essentiële voorwaarde voor toekenning van denatureringspremies. Een controlerapport van het interventiebureau volgens hetwelk de controle op de denaturering volledig en op rechtmatige wijze heeft plaatsgevonden, kan slechts door een later, volgens de wettelijke regeling van een Lid-Staat uitgevoerde controle van de boekhouding worden ontkracht, wanneer de daaruit naar voren komende feiten het interventiebureau dat de oorspronkelijke controle heeft verricht, zou hebben gedwongen, de verklaring dat de denaturering volledig en rechtmatig was uitgevoerd, te wijgeren”.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 18 maart 1982 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij drie gelijklopende beschikkingen van 30 april 1981, ingekomen bij het Hof op 9 en 25 juni 1981, heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 4, lid 2, en 2, lid 1, van verordening nr. 172/67 van de Raad van 27 juni 1967 houdende algemene regels voor de denaturering van tarwe en van voor de broodbakkerij geschikte rogge (PB 1967, blz. 2602), bijlage I bij verordening nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 houdende vaststelling van de wijze van toepassing van de bepalingen betreffende de denaturering van zachte tarwe en rogge voor broodbereiding (PB L 180 van 1969, blz. 3), artikel 4, leden 3 en 5 van laatstgenoemde verordening, alsmede artikel 8 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). Deze vragen zijn gesteld in het kader van procedures tot nietigverklaring van beschikkingen van de Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) tot terugvordering van beweerdelijk ten onrechte toegekende denatureringspremies.

- 2 Tussen 1969 en 1974 werden door of in opdracht van verzoeksters in het hoofdgeding — vier in de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde landbouwcoöperaties — in de verordeningen nrs. 172/67 en 1403/69 voorziene denatureringen van broodgraan uitgevoerd; daarbij waren op gezette tijden dan wel voortdurend controleurs van de BALM aanwezig. De controlerapporten bevatten geen punten van kritiek. Niettemin stelde de BALM zich na controles van de boeken op het standpunt, dat de denatureringen niet overeenkomstig de haars inziens toepasselijke dwingende bepalingen waren uitgevoerd, en zij vorderde terugbetaling van de toegekende denatureringspremies. Nadat hun bezwaarschriften tegen die beschikkingen waren afgewezen, stelden verzoeksters in het hoofdgeding beroep in bij het Verwaltungsgericht.

- 3 In het kader van deze procedures heeft het Verwaltungsgericht het Hof de volgende drie prejudiciële vragen gesteld:
 - „a) Is een denatureringspremie, toegekend krachtens artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) nr. 172/67 van de Raad van 27 juni 1967 (PB van 1967, blz. 2602) slechts dan ten onrechte toegekend, wanneer de denaturering niet tot het in artikel 2, lid 1, van verordening (EEG)

nr. 172/67 omschreven doel heeft geleid, dan wel reeds wanneer de in bijlage I bij verordening (EEG) nr. 1403/69 van de Commissie van 18 juli 1969 (PB L 180 van 1959, blz. 3) voorgeschreven referentiemethode niet is gevolgd?

- b) Kan de denatureringspremie worden teruggevorderd op grond van de uitkomst van een financieel en boekhoudkundig onderzoek, dat na voltooiing der denaturering heeft plaatsgevonden, dan wel volgt uit artikel 4, lid 3, en artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1403/69, dat het resultaat van deze latere controle van de boeken irrelevant is? Zo de controle van de boeken achteraf relevant is, welke betekenis behoort er dan, in vergelijking tot de controles bedoeld in artikel 4, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1403/69, aan te worden toegekend?
- c) Licht in artikel 8 van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) besloten dat de Lid-Staten steeds tot terugvordering van ten onrechte toegekende denatureringspremies verplicht zijn, of laat de verordening de Lid-Staten de mogelijkheid om via nationale wettelijke bepalingen de beslissing over terugvorderingen in concreto aan het beleid van de bevoegde autoriteiten over te laten?"

4 Deze vragen dienen te worden beantwoord als volgt:

De eerste vraag

- 5 Volgens artikel 4, lid 2, van verordening nr. 172/67 wordt de denatureringspremie op aanvraag van de belanghebbende toegekend voor zover bepaalde voorschriften van de verordening, met name artikel 2, in acht worden genomen. Luidens artikel 2, lid 1, van deze verordening „(moeten) de voor denaturering aangewende middelen . . . waarborgen, dat de gedatureerde tarwen en rogge niet meer voor menselijke consumptie kunnen worden gebruikt”. Volgens artikel 2, lid 2, „(moeten) deze middelen minstens eenzelfde garantie bieden als een nader te bepalen referentiemethode zou bieden”. Bedoelde referentiemethode is vastgesteld in bijlage I bij verordening nr. 1403/69 van de Commissie, die voorziet in denaturering door het gebruik van de kleurstof „Patent Blauw V”, waarvan zij de eigenschappen omschrijft en waarvoor zij een gebruiksaanwijzing geeft. Tenslotte bepaalt artikel 1, lid 2, van deze verordening dat „in geval van denaturering door kleuren . . . alleen de referentiemethode mag worden gebruikt”.

- 6 Met de eerste vraag wenst het Verwaltungsgericht te vernemen of een premie voor de denaturering van graan ten onrechte is toegekend wanneer de gedatureerde tarwe en rogge nog bruikbaar is voor menselijke consumptie, of reeds wanneer de in bijlage I bij verordening nr. 1403/69 neergelegde referentiemethode niet in acht is genomen.
- 7 Verzoeksters in het hoofdgeding stellen dat, ook al is bij de voor hun rekening uitgevoerde denatureringen de referentiemethode wellicht niet strikt in acht genomen, de in de communautaire regeling aangegeven doelstelling — de denaturering van graan en onttrekking daarvan aan de levensmiddelenmarkt — niettemin is bereikt. Aan hun optreden was derhalve iedere bedrieglijke opzet vreemd, zoals ook blijkt uit de positieve uitslag van de tijdens de denaturering verrichte controles. Volgens verzoeksters is strikte naleving van de referentiemethode geen voorwaarde voor het ontstaan van een recht op premie. Wanneer het graan niet meer geschikt is voor menselijke consumptie, moet de premie derhalve worden toegekend — aldus verzoeksters — ongeacht de voor de denaturering aangewende middelen.
- 8 De Commissie en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland zijn daarentegen van mening, dat blijkens de bewoordingen van de verordeningen nrs. 172/67 en 1403/69 en op grond van het vereiste van uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht, naleving van de communautaire referentiemethode of van de methoden die daarvoor door nationale voorschriften onder de voorwaarden van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 172/67 in de plaats kunnen worden gesteld, dwingend is voorgeschreven.
- 9 Reeds uit voornoemd artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1403/69 blijkt, dat bij denaturering door middel van kleuren enkel de in het gemeenschapsrecht vastgestelde methode mag worden toegepast.
- 10 Deze bepaling is van dwingende aard. Zulks is overigens in overeenstemming met het herhaaldelijk in de rechtspraak van het Hof naar voren gebrachte beginsel dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen, en met name verordeningen van de Raad of van de Commissie die recht geven op uit gemeen-

schapsmiddelen gefinancierde prestaties, eng moeten worden uitgelegd. Bovendien zou niet-toepassing van artikel 1, lid 2 van verordening nr. 1403/69 een dubbel risico met zich meebrengen: in de eerste plaats zou het antwoord op de vraag of tarwe of rogge door een bepaalde denatureringsmethode ongeschikt is geworden voor menselijke consumptie, van Lid-Staat tot Lid-Staat en zelfs binnen één Lid-Staat kunnen verschillen; in de tweede plaats zou de gelijke behandeling van bedrijven die aanspraak maken op denatureringspremie ten laste van gemeenschapsmiddelen van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), in gevaar kunnen komen.

- 11 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag van de verwijzende rechter worden geantwoord, dat wanneer voor de in bijlage I bij verordening nr. 1403/67 van de Commissie vastgestelde referentiemethode wordt gekozen, een op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 172/67 toegekende denatureringspremie moet worden geacht ten onrechte te zijn betaald wanneer de normen van deze methode niet in acht zijn genomen.

- 12 Het dossier bevat aanwijzingen dat de onderhavige denatureringen niet alleen door kleuring zijn geschied. Derhalve moet worden nagegaan welke invloed het gebruik van andere denatureringsmethoden op het recht op premie heeft.

- 13 Artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bevat de beginselen waaraan de Gemeenschap en de Lid-Staten zich moeten houden bij de uitvoering van de uit middelen van het EOGFL gefinancierde communautaire landbouwinterventiemaatregelen en bij de bestrijding van bedrog en onregelmatigheden met betrekking tot deze maatregelen. Daartoe bepaalt artikel 8, lid 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”.

- 14 Blijkens verordening nr. 729/70 juncto artikel 2 van verordening nr. 172/67 zijn de Lid-Staten gerechtigd, in hun nationale recht andere denatureringsmethoden vast te stellen dan de referentiemethode door kleuring, mits de voor deze andere methoden gebruikte middelen overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 172/67 en artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1403/69 minstens eenzelfde garantie bieden als de referentiemethode.
- 15 Eveneens om bovengenoemde redenen, op grond waarvan de referentiemethode door kleuring strikt in acht moet worden genomen indien die methode is gekozen, moeten ook de normen van andere denatureringsmethoden — die onder de zojuist genoemde voorwaarde krachtens nationaal recht mogen worden vastgesteld — in voorkomend geval nauwkeurig in acht worden genomen, opdat de denaturering een recht op premie doet ontstaan.

De tweede vraag

- 16 Volgens artikel 7 van verordening nr. 172/67 „(moet de denaturering) om voor premie in aanmerking te komen . . . plaatsvinden met goedkeuring en onder controle van het interventiebureau”. Voor de toepassing van dit artikel bepaalt verordening nr. 1403/69 in artikel 4, lid 3, dat „de verlening van de denatureringspremie . . . afhankelijk (wordt) gesteld van de uitoefening van controle door het interventiebureau op de denaturering van zachte tarwe of de bijmenging ervan als zodanig in mengvoeders . . .” Tenslotte wordt ingevolge artikel 5 van verordening nr. 1403/69 „de denatureringspremie . . . slechts verleend indien aan de in artikel 4, lid 3, vermelde voorwaarden is voldaan”.
- 17 Via de tweede vraag wenst het Verwaltungsgericht te weten te komen of een denatureringspremie op grond van deze bepalingen mag worden teruggevorderd naar aanleiding van controles van de boeken na afloop van de denaturering, en zo ja, welk gewicht aan deze controles moet worden toegekend tegenover de in genoemde bepalingen van de verordeningen nrs. 172/67 en 1403/69 voorziene controle.

- 18 Volgens verzoeksters in het hoofdgeding kan aan een krachtens nationaal recht uitgevoerde controle achteraf niet hetzelfde gewicht toekomen als aan de in het gemeenschapsrecht bedoelde controle ter plekke door ambtenaren van de BALM. Volgens hen heeft controle ter plekke grotere bewijskracht dan een abstracte controle na afloop van het denatureringsproces. Ter rechtvaardiging van de voorrang van de in het gemeenschapsrecht voorziene enkelvoudige controle ter plaatse doen zij bovendien een beroep op het beginsel van gelijke behandeling van ondernemers.
- 19 Volgens de Commissie en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland daarentegen mogen de Lid-Staten op grond van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van de Raad als aanvulling op de in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1403/67 voorziene controle controles achteraf voorschrijven, zonder dat deze nationale controles van geringer betekenis zijn dan die voorzien in het gemeenschapsrecht.
- 20 Zoals het Hof reeds in het arrest van 11 juli 1973 (zaak 3/73, Hessische Mehlindustrie, Jurispr. 1972, blz. 745) heeft vastgesteld, bepalen genoemde voorschriften van de verordeningen nrs. 172/67 en 1403/69 slechts dat controle móet worden uitgeoefend, zonder evenwel aan te geven hoe en volgens welke methode de nationale interventiebureaus hun daartoe strekkende verplichting te vervullen hebben. Daarbij heeft het Hof beklemtoond dat verschillende controlemethoden, zoals steekproeven, inzage in de boeken of erkenning als denatureringsbedrijf ieder voor zich dan wel te zamen gelijkelijk doeltreffend kunnen zijn, ofschoon geen van deze methoden een absolute waarborg biedt. Voorts heeft het Hof overwogen dat de gemeenschapswetgever de controleprocedure niet gedetailleerd heeft geregeld, doch de Lid-Staten de vrijheid heeft gelaten op eigen verantwoordelijkheid een op hun rechtsorde afgestemde controleregeling uit te werken en hun keuze op de meest passende oplossing te bepalen.
- 21 Deze bevoegdheidsverdeling sluit aan bij de aan de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten ten grondslag liggende algemene opvattingen, volgens welke de toekenning van de in genoemde verordeningen voorziene denatureringspremies aan gemeenschappelijke, in de gehele Gemeenschap

uniform geldende voorschriften is onderworpen. Daarbij berust het beheer van dit interventiemechanisme bij de nationale interventiebureaus, die derhalve alle noodzakelijke controlerende functies moeten uitoefenen om te verzekeren, dat de denatureringspremies enkel onder de in de communautaire regeling genoemde voorwaarden worden toegekend en iedere schending van de communautaire voorschriften door de deelnemers aan het economisch verkeer op passende wijze wordt bestraft.

- 22 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. De enige eis die te dien aanzien vanuit communautair oogpunt moet worden gesteld, houdt in dat de nationale autoriteiten op dit terrein met dezelfde zorgvuldigheid te werk gaan als zij ook bij de tenuitvoerlegging van overeenkomstige nationale wettelijke regelingen betrachten, om aldus iedere aantasting van de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te voorkomen.
- 23 Deze overwegingen met betrekking tot de regeling inzake denatureringspremies voor granen sluiten overigens aan bij bovengenoemde, algemeen geformuleerde bepalingen van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van de Raad, die op hun beurt de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag op de Lid-Statens rustende verplichtingen tot uiting brengen.
- 24 Het gemeenschapsrecht bepaalt in zijn huidige stand niet hoe het regelmatige verloop van de denaturering van granen moet worden gecontroleerd, noch welk gewicht telkens aan de door de nationale autoriteiten vastgestelde en aangewende controlemethodes moet worden toegekend.
- 25 Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand de controle door de bevoegde instanties van de Lid-Staten op het regelmatige verloop van denatureringsprocessen die aanspraak geven op premies, niet beperkt tot een bepaalde methode. Deze controle kan onder meer de vorm aannemen van een inzage in de boeken. Behoudens toetsing door de nationale rechter staat het aan de bevoegde na-

tionale autoriteiten te beslissen, welke bewijskracht moet worden toegekend aan de resultaten van de verschillende op de denatureringen toegepaste controlemethodes.

De derde vraag

- 26 Ingevolge bovengeciteerd artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van de Raad dienen de Lid-Staten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen te 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.
- 27 Met de derde vraag, zoals toegelicht in de motivering van de verwijzingsbeschikking, wenst het Verwaltungsgericht te vernemen of de Lid-Staten ten onrechte toegekende denatureringspremies ingevolge artikel 8 van verordening nr. 729/70 steeds dienen terug te vorderen, dan wel of die bepaling aan bedoelde verplichting een facultatief karakter verbindt en de Lid-Staten toestaat te bepalen, dat de beslissing van geval tot geval aan het oordeel van de bevoegde nationale instantie wordt overgelaten.
- 28 Verzoeksters in het hoofdgeding stellen zich op het standpunt dat het nationale recht de bevoegde instantie in voorkomend geval een zekere vrijheid mag laten bij de beoordeling van de vraag of ten onrechte toegekende premies moeten worden teruggevorderd. De Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland huldigen een tegengestelde opvatting.
- 29 Blijkens bovengeciteerd artikel 8 van verordening nr. 729/70 zijn de Lid-Staten belast met de opsporingen en vervolgingen in het kader van het beheer van het communautair landbouwinterventiestelsel, en met name met de terugvordering van ten onrechte betaalde EOGFL-premies. In een dergelijk geval, waarin de nationale instanties een communautaire verordening ten uitvoer moeten leggen onder toezicht van de nationale rechter, dient deze uitvoering met inachtneming van de nationale vormvoorschriften en procedu-

rele bepalingen van de betrokken Lid-Staat te geschieden. Het is evenwel vaste rechtspraak van het Hof, dat slechts een beroep kan worden gedaan op nationale bepalingen voor zover dit voor de uitvoering van de gemeenschapsbepalingen nodig is en de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht door de toepassing van deze nationale bepalingen niet worden geschaad.

- 30 Hierbij moet in het bijzonder worden opgemerkt, dat waar artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 spreekt van terugvordering door de Lid-Staten van ingevolge onregelmatigheden verloren gegane bedragen, het de met het beheer van het communautair landbouwinterventiestelsel belaste nationale instanties uitdrukkelijk verplicht, ten onrechte of op onregelmatige wijze betaalde bedragen terug te vorderen, zonder dat deze instanties, die voor rekening van de Gemeenschap handelen, daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikken ten aanzien van de vraag of de terugvordering van ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende gemeenschapsgelden doelmatig is. Een tegengestelde uitlegging zou afbreuk doen aan de gelijke behandeling van ondernemingen in de verschillende Lid-Staten alsook aan de toepassing van het gemeenschapsrecht, die voor zover mogelijk binnen de gehele Gemeenschap gelijk moet zijn.
- 31 Op de derde vraag van de verwijzende rechter moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van de Raad voor de Lid-Staten de verplichting en niet slechts de bevoegdheid bevat, ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende communautaire denatureringspremies terug te vorderen; de beslissing over de terugvordering mag daarbij niet van geval tot geval aan het oordeel van de bevoegde nationale instantie worden gelaten.

Kosten

- 32 De kosten door de Commissie en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de 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 (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main bij beschikkingen van 30 april 1981 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Wanneer voor de in bijlage I bij verordening nr. 1403/69 van de Commissie vastgestelde referentiemethode wordt gekozen, moet een op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 172/67 toegekende denatureringspremie worden geacht ten onrechte te zijn betaald wanneer de normen van deze methode niet in acht zijn genomen.
2. In zijn huidige stand beperkt het gemeenschapsrecht de controle door de bevoegde instanties van de Lid-Staten op het regelmatige verloop van denatureringsprocessen die aanspraak geven op premies niet tot een bepaalde methode. Deze controle kan onder meer de vorm aannemen van een inzage in de boeken. Behoudens toetsing door de nationale rechter staat het aan de bevoegde nationale autoriteiten te beslissen, welke bewijskracht moet worden toegekend aan de resultaten van de verschillende op de denatureringen toegepaste controlemethodes.
3. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van de Raad bevat voor de Lid-Staten de verplichting en niet slechts de bevoegdheid, ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende communautaire denatureringspremies terug te vorderen; de beslissing over de terugvordering mag daarbij niet van geval tot geval aan het oordeel van de bevoegde nationale instantie worden gelaten.

O. Due

Chloros

Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 mei 1982.

Voor de griffier
J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president van de Tweede kamer

O. Due