tureringspremies als bedoeld in de verordeningen nrs. 956/68 van 12 juli 1968, 2086/68 van 20 december 1968 en 1403/69 van 18 juli 1969 van de Commissie inzake de denaturering van zachte tarwe, moet in de huidige stand van het gemeenschapsrecht worden beoordeeld volgens het nationale recht van het voor de betrokken marktsector verantwoordelijke interventiebureau.

Het gemeenschapsrecht verzet zich niet tegen de toepassing van nationaal-rechtelijke bepalingen of beginselen die de periode gedurende welke terugvordering mogelijk is, kunnen beperken, zulks evenwel op voorwaarde dat een dergelijk probleem wordt opgelost volgens dezelfde regels als gelden voor de uitoefening van overeenkomstige controletaken van de nationale administratie op gebieden die volledig onder haar verantwoordelijkheid vallen.

Touffait Pescatore Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juni 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president van de Tweede kamer
A. Touffait

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 8 MEI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de weinige afgelopen maanden van dit jaar heeft uw Hof reeds meerdere malen de gelegenheid gehad, de vragen te onderzoeken welke verband houden met de teruggave van door de autoriteiten van de Lid-Staten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten onrechte geïnde of betaalde bedragen. Twee dagen geleden heb ik mijn conclusie genomen in zaak 130/79, Express Dairy Foods. Daarin werd de resti-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

tutie van monetaire compenserende bedragen gevorderd door een onderneming, die deze bedragen had moeten betalen op grond van verordeningen van de Commissie die als ongeldig zijn te beschouwen. De zaken waarin ik heden concludeer, hebben betrekking op de vorderingen van een nationale administratie tot teruggave van enige jaren geleden aan twee ondernemingen betaalde premies voor de denaturering van zachte tarwe, nu is komen vast te staan dat de betrokken ondernemingen niet hebben voldaan aan de voorwaarden om voor toekenning van de premies in aanmerking te komen. De laatste keer dat de onderhavige kwestie aan de orde kwam, was in uw arrest van 5 maart 1980 (zaak 265/78, Ferwerda). Ook daarbij ging het in concreto om de teruggave van door een nationale instantie, bevoegd op het gebied van het landbouwbeleid, aan een particuliere onderneming onverschuldigd betaalde restituties bij uitvoer. Steeds weer is de beginselkwestie in hoofdzaak deze, of de teruggave van het onverschuldigd betaalde door het gemeenschapsrecht of door het nationale recht wordt beheerst. En het meest delicate probleem heeft betrekking op de verjaringstermijnen.

Om te beginnen zal ik een samenvatting geven van de feiten. Bij beschikkingen van 30 juli 1976 en 20 januari 1977 vorderde de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: de Bundesanstalt), belast met het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de Bondsrepubliek, van twee coöperatieve verenigingen (de Lippische Hauptgenossenschaft en de Westfälische Central-Genossenschaft) teruggave van de door haar betaalde denatureringspremies voor tussen november 1968 en februari 1974 respectievelijk november 1968 en juli 1970 uitgevoerde denatureringen. Onderzoeken hadden namelijk aangetoond, dat de twee ondernemingen de communautaire voorschriften betreffende de kleurstoffengehaltes voor de denaturering van tarwe niet hadden nageleefd. In dat verband is voorts van belang, dat de Raad de Lid-Staten in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van 21 april 1970 heeft verplicht *„overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen"* de nodige maatregelen te nemen om „onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen" en „de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen." Gedoeld wordt hier op bedragen, aan ondernemingen betaald ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, doch waarop de ondernemingen geen recht hadden wegens de niet-inachtneming van de geldende voorschriften.

De twee genoemde coöperatieve verenigingen hebben tegen de beschikkingen van de Bundesanstalt beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main, en daarbij onder meer een beroep gedaan op het verstrijken van de verjaringstermijn van vijf jaar, die huns inziens kan worden afgeleid uit het systeem van het EEG-Verdrag. Zij gaan ervan uit, dat aangezien de betaling van de denatureringspremies geschiedt op grond van bepalingen van gemeenschapsrecht, ook de kwestie van het tenietgaan en het verval van het recht op teruggave van onverschuldigd betaalde premies aan de hand van dat recht moet worden opgelost. Bij gebreke van een uitdrukkelijke communautaire bepaling betreffende verjaring, kan volgens verzoeksters een beroep worden gedaan op analogie. Zij verwijzen daartoe naar artikel 43 van 's Hofs Statuut-EEG, dat voor vorderingen tegen de Gemeenschap inzake niet-contractuele aansprakelijkheid in een verjaringstermijn van vijf jaar voorziet, te rekenen vanaf het moment waarop het

feit dat tot de vordering aanleiding heeft gegeven, is ontstaan. Nu deze verjaringstermijn is vastgesteld voor aanspraken die de onderdanen geldend kunnen maken tegen de Gemeenschap, zouden vorderingen van de Gemeenschap tegen haar onderdanen ook na het verstrijken van deze termijn teniet moeten gaan. Volgens de Bundesanstalt daarentegen is de verjaringskwestie aan de nationale en niet aan de communautaire voorschriften onderworpen.

Bij twee beschikkingen van 12 juli 1979 heeft het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main besloten uw Hof drie prejudiciële vragen voor te leggen, te weten

a) of de vraag binnen welke termijn vorderingen tot teruggave van denatureringspremies kunnen worden ingesteld, aan de hand van het gemeenschapsrecht moet worden beoordeeld;

b) zo ja, of vorderingen tot teruggave verjaren en van welke verjaringstermijn hier eventueel moet worden uitgegaan; en

c) of het gemeenschapsrecht een beginsel bevat volgens hetwelk vorderingen tot teruggave van betaalde premies, die na afloop van de in de nationale wettelijke regeling neergelegde bewaringstermijn voor de registraties van de denatureringen worden ingesteld, niet meer kunnen worden gebaseerd op het argument dat de denatureringen volgens de nog voor handen zijnde registraties of andere bewijsstukken niet behoorlijk hebben plaatsgevonden.

In de motivering van de verwijzingsbeschikkingen heeft de verwijzende rechter zijn twijfels uitgesproken omtrent de toepasselijkheid van de nationale bepalingen inzake verjaring, vooral gezien het feit, dat de verschillen tussen de in de afzonderlijke Lid-Staten geldende regelingen een ongelijke behandeling van de onderdanen van de Gemeenschap zouden meebrengen. Voorts heeft de verwijzende rechter ter verduidelijking van het onderwerp van de derde vraag erop gewezen, dat de Duitse regeling ter uitvoering van de communautaire verordeningen betreffende denatureringspremies de ondernemers verplicht, de documenten die betrekking hebben op de denatureringswerkzaamheden, zeven jaar te bewaren. Hij vraagt zich derhalve af, of niet op zijn minst een parallel moet worden getrokken tussen voornoemde termijn en die waarbinnen vorderingen tot teruggave van onverschuldigd betaalde premies kunnen worden ingesteld. In dat verband heeft hij gewezen op de beginselen van de vertrouwensbescherming en van de evenredigheid, die ook in het gemeenschapsrecht worden erkend.

2. Het antwoord op de eerste vraag wordt vergemakkelijkt door genoemd arrest van 5 maart 1980 (zaak 265/78, Ferwerda). Daarin heeft uw Hof overwogen dat het algemene gelijkheidsbeginsel een overheersende rol speelt in het kader van het algemene stelsel van de financiële bepalingen van het Verdrag (waartoe ook de voorschriften „betreffende de voorwaarden voor de toekenning en de betaling van financiële voordelen ten laste van de gemeenschapsbegroting aan de economische subjecten" moeten worden gerekend). Bijgevolg dient geen discriminatie besloten te liggen in de materiële en formele voorwaarden waaronder, onder andere, de bestuursorganen van de Lid-Staten, handelend voor rekening van de Gemeenschap, teruggave kunnen vorderen van door ondernemingen ten onrechte genoten financiële voordelen: in het arrest-Ferwerda is aldus een vereiste geformuleerd dat nauw samenhangt met het gelijkheidsbeginsel. Maar in ditzelfde arrest is vastgesteld, dat dit vereiste eerst

onlangs tot uitdrukking is gekomen in het gemeenschapsrecht (genoemd zijn de verordeningen van de Raad nrs. 1430/79 van 2 juli 1979 en 1697/79 van 24 juli 1979, die op 1 juli van dit jaar in werking moeten treden en betrekking hebben op de terugbetaling van in- of uitvoerrechten respectievelijk de navordering van die rechten, indien zijn niet tijdig door de belastingschuldige zijn betaald). Deze verordeningen vormen slechts een eerste stap in de richting van een gelijke behandeling op het onderhavige gebied. Anderzijds echter — zo heeft het Hof uitdrukkelijk erkend — kan wegens het noodgedwongen technische en gedetailleerde karakter van dit soort regelingen, het ontbreken ervan hooguit ten dele door rechterlijke interpretatie worden goedgemaakt. Hieruit volgt dat de nationale rechter bevoegd is tot kennisneming van geschillen betreffende de terugvordering van door een nationale administratie voor rekening van de Gemeenschap betaalde of geïnde bedragen, en die geschillen, „voor zover dienaangaande in het gemeenschapsrecht niets is bepaald, ... met toepassing van het nationale recht" zijn uit te wijzen.

Volgens mij dient deze belangrijke uitspraak in de zaak-Ferwerda in casu ten volle te worden bevestigd. Voorts moet voor ogen worden gehouden, dat in het arrest-Ferwerda tevens wordt verwezen naar genoemd artikel 8 van verordening nr. 729/70 van de Raad, waarin, zoals gezegd, op de Lid-Staten de verplichting wordt gelegd, de nodige maatregelen te nemen om de als communautaire hulp betaalde bedragen terug te vorderen indien onregelmatigheden worden vastgesteld. Het Hof heeft deze bepaling van belang geacht, vooral voor zover zij voorschrijft dat de terugvordering „overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen" geschiedt. Dit impliceert in feite dat de vorderingen tot teruggave van onverschuldigd betaalde bedragen niet alleen voor wat de procedure betreft, maar ook materieel gezien aan het nationale recht zijn onderworpen. Bijgevolg lijdt het geen twijfel dat ook de verjaring door de wettelijke regelingen van de Lid-Staten wordt beheerst. Het dient evenmin verbazing te wekken, dat aan het nationale recht een dergelijk toepassingsgebied wordt toegekend ondanks het feit, dat de betaling van de onderhavige premies in communautaire voorschriften is geregeld. Het is immers bekend, dat in de rechtspraak van uw Hof ook in andere gevallen de aanvullende functie van nationale bepalingen is erkend op terreinen waar het gemeenschapsrecht geen regeling bevat (zie bijvoorbeeld het arrest van 11 juli 1973, zaak 3/73, Hessische Mehlindustrie, Jurispr. 1973, blz. 745).

In genoemd arrest-Ferwerda heeft het Hof — evenals in andere recente uitspraken met betrekking tot restitutie (waaronder het arrest van 27 februari 1980, zaak 68/79, Just) — bovendien gepreciseerd, dat deze toepassing van nationale voorschriften niet discriminerend mag zijn vergeleken met de procedures voor de oplossing van soortgelijke zuiver nationale geschillen, en dat de procedurevoorschriften in geen geval dusdanig mogen zijn, dat de uitoefening van de door de communautaire regeling verleende rechten praktisch onmogelijk wordt gemaakt.

Dit alles toont duidelijk aan dat, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, de regels betreffende de verjaring van het recht van een nationale administratie op teruggave van onverschuldigd betaalde denatureringspremies, door het toepasselijke nationale recht worden beheerst.

De opmerking van het Verwaltungsgericht, dat een ongelijke behandeling van de gemeenschapsonderdanen moet worden vermeden, is ten volle gerechtvaardigd. Maar met het vereiste van gelijke behandeling wordt het nalaten van de communautaire wetgever om een uniforme verjaringsregeling vast te stellen, onvoldoende goedgemaakt. In de motivering van zijn verwijzingsbeschikking heeft het Verwaltungsgericht het arrest van 15 juli 1970 (zaak 41/69, ACF Chemiefarma, Jurispr. 1970, blz. 661) genoemd. In deze zaak werd een beroep op verjaring van een door de Commissie beweerde overtreding verworpen, met de overweging dat de geldende voorschriften op het betrokken terrein nog niet in verjaring voorzagen, en dat een verjaringstermijn, om aan zijn doel, de bevordering van de rechtszekerheid, te beantwoorden, vooraf door de communautaire wetgever had moeten zijn vastgesteld. Hieruit volgt duidelijk dat het Hof zelf, bij gebreke van een desbetreffende algemene regel in het communautaire stelsel, geen verjaringstermijn kan vaststellen.

3. Nu vast staat, dat de verjaring van vorderingen van de nationale administraties tot teruggave van denatureringspremies door nationaal recht wordt beheerst, behoeft op de tweede vraag niet meer te worden ingegaan.

Het antwoord op de derde vraag vloeit logisch voort uit de voorgaande overwegingen. Ervan uitgaande dat de terugvordering van door de autoriteiten van de Lid-Staten onverschuldigd betaalde bedragen zowel procedureel als materieel gezien door nationaal recht wordt beheerst, dient aan de hand van datzelfde nationale recht te worden beoordeeld, of een beginsel op grond waarvan het recht op teruggave van denatureringspremies kan zijn beperkt en eventueel uitgesloten, indien het geldend is gemaakt na het verstrijken van de voor de bewaring van de bewijsstukken inzake de denatureringswerkzaamheden gestelde termijn, bestaat en in een geval als het onderhavige toepasselijk is.

Overigens wil ik erop wijzen dat het gemeenschapsrecht niet belet, dat aan vorderingen tot teruggave van de administraties door het betrokken nationale recht beperkingen worden gesteld die voortvloeien uit algemene beginselen, zoals de bescherming van de goede trouw en van het gewettigd vertrouwen. Dergelijke beperkingen zouden van belang kunnen zijn in een situatie als in casu uiteengezet door de Lippische Hauptgenossenschaft. Immers hier zou de betrokken vordering zijn ingesteld na het verstrijken van de voor de bewaring van de bewijsstukken inzake de denaturering gestelde termijn, en zouden de denatureringswerkzaamheden door een daartoe aangewezen orgaan (de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel) voortdurend zijn gecontroleerd, waarbij nooit enige aanmerking zou zijn gemaakt op de kleurstoffengehaltes. Deze kwestie staat evenwel ter beoordeling van de verwijzende rechter, hetgeen ook geldt voor de vraag welk belang moet worden toegekend aan het argument van bovengenoemde onderneming, dat de betrokken tarwe inderdaad als veevoeder zou zijn gebruikt, zodat de doelstelling van de denatureringspremies in casu volledig zou zijn bereikt. Indien dergelijke factoren in het nationale recht beperkingen van het recht van de administratie om betaalde bedragen in geval van onregelmatigheden terug te vorderen, rechtvaardigen in het licht van bovengenoemde algemene beginselen, staat

het gemeenschapsrecht bij zijn huidige stand geenszins in de weg aan de toepassing van dergelijke beperkingen. Immers de in genoemd artikel 8 van richtlijn nr. 729/70 op de Lid-Staten gelegde verplichting kan niet als argument a contrario worden ingeroepen, aangezien de maatregelen voor de terugvordering van die bedragen overeenkomstig het nationale recht moeten worden genomen.

4. Concluderend geef ik uw Hof in overweging, de door het Verwaltungsgericht te Frankfurt/Main bij beschikkingen van 12 juli 1979 gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

1. Zolang de communautaire wetgever geen verjaringstermijn heeft vastgesteld voor de terugvordering van door de administraties van de Lid-Staten aan ondernemingen in het kader van de verwezenlijking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onverschuldigd betaalde bedragen, blijft bedoelde termijn een aangelegenheid van de nationale wettelijke regelingen.

2. Het is verenigbaar met het gemeenschapsrecht, dat de nationale rechters voor wie geschillen aanhangig zijn betreffende de terugvordering van door de nationale administraties aan particulieren in dat kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onverschuldigd betaalde bedragen, beperkingen toepassen die voortvloeien uit algemene beginselen, zoals de bescherming van de goede trouw en van het gewettigd vertrouwen, met dien verstande dat de betrokken administratie, in de uitoefening van de door haar voor rekening van de Gemeenschap uitgevoerde werkzaamheden, niet aan strengere beperkingen mag worden onderworpen dan die welke gelden voor haar normale op nationaal recht gebaseerde werkzaamheden.