ständigkeit der nationalen Gerichte und sind von diesen in Anwendung des nationalen Rechts zu entscheiden, soweit das Gemeinschaftsrecht die Materie nicht geregelt hat. In diesem Rahmen obliegt es den mitgliedstaatlichen Gerichten, durch Anwendung des in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatzes der Zusammenarbeit den sich aus der unmittelbaren Wirkung der Gemeinschaftsvorschriften ergebenden Rechtsschutz zu gewährleisten, sowohl wenn diese Vorschriften für die einzelnen Verpflichtungen begründen, als auch wenn sie ihnen Rechte verleihen. Es ist daher Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und diejenigen Verfahrensmodalitäten der gerichtlichen Geltendmachung von Ansprüchen zu regeln, die den Schutz der den einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte sichern sollen, wobei diese Modalitäten nicht ungünstiger sein dürfen als die der Geltendmachung gleichartiger innerstaatlicher Ansprüche und keinesfalls so ausgestaltet, daß die Ausübung der Rechte, die die nationalen Gerichte zu schützen haben, praktisch unmöglich wird.

Diese Erwägungen gelten sowohl bei einer ausdrücklichen Verweisung auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, wie sie in Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 vorgenommen ist, als auch bei einer stillschweigenden Verweisung auf diese Rechtsvorschriften.

3. Das Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand und insbesondere Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 verbieten es nicht, daß bei Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Ausfuhrerstattungsbeträge durch Behörden der Mitgliedstaaten ein dem nationalen Recht entnommener Grundsatz der Rechtssicherheit angewandt wird, wonach finanzielle Vorteile, die die Behörde irrtümlich gewährt hat, nicht wiedereingezogen werden können, wenn der Irrtum nicht auf unrichtige Angaben des Begünstigten zurückzuführen ist oder wenn er trotz unrichtiger, aber in gutem Glauben gemachter Angaben leicht vermieden werden konnte.

In der Rechtssache 265/78

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Den Haag, in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

H. FERWERDA BV, Rotterdam,

gegen

PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES, Rijswijk,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung Nr. 1957/69 der Kommission vom 30. September 1969 mit zusätzli-

chen Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen bei den Erzeugnissen, für die ein System gemeinsamer Preise besteht, (ABl. 1969, L 250, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer A. O'Keeffe in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Präsidenten der Zweiten Kammer A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Das Vorlageurteil und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die in Rotterdam ansässige Firma Ferwerda, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, versandte im Laufe des Jahres 1976 gemäß zwei Ausfuhranmeldungen vom 16. März und vom 2. November 1976 zwei Partien gefrorenes Fleisch zu in den Gewässern der Bermudas kreuzenden holländischen Ozeandampfern und erhielt bei dieser Gelegenheit die Vorausfestsetzung und Vorausfinanzierung der Erstattung bei der Ausfuhr nach Drittländern gemäß der Verordnung 441/69 des Rates vom 4. März 1969 zur Festlegung ergänzender Grundregeln für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für die einer einheitlichen Preisregelung unterliegenden Erzeugnisse, die unbearbeitet oder in Form bestimmter, nicht unter Anhang II des Vertrages fallender Waren ausgeführt werden (ABl. 1969, L 59, S. 1).

Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 der Kommission vom 30. September 1969 zur Festlegung der Durch-

führungsbestimmungen für die Verordnung Nr. 441/69 (ABl. L 250, S. 1) bestimmt: „Der gezahlte, gegebenenfalls erhöhte Erstattungsbetrag ist gemäß diesem Artikel zurückzuzahlen, wenn die in Absatz 1 erwähnten Nachweise nicht innerhalb der gesetzten Frist erbracht werden. Wird der Betrag trotz Anforderung in diesem Fall nicht zurückgezahlt, so verfällt die vorher gestellte Sicherheit." Zu den „innerhalb der gesetzten Frist" zu erbringenden Nachweisen gehört der, daß die Waren „ihre Bestimmung oder ihr Bestimmungsgebiet im Sinne des Artikels 3 der Verordnung Nr. 1041/67/EWG erreicht haben". Artikel 3 der Verordnung Nr. 192/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 über Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. 1975, L 25, S. 1) stellt, was den Anspruch auf Zahlung einer Erstattung angeht, „die Lieferung zur Bevorratung in der Gemeinschaft von Seeschiffen oder von ... Luftfahrzeugen" der Ausfuhr gleich.

Das vorlegende Gericht weist darauf hin, daß diese Gemeinschaftsregelung in den Niederlanden Gegenstand eines Rundschreibens der Produktschap voor Vee en Vlees vom 15. Oktober 1976 war; dieses wäre also nach der ersten Anmeldung ergangen. Aus den dem Gerichtshof übermittelten Akten scheint jedoch hervorzugehen, daß diesem Rundschreiben ein anderes vom 12. März 1976 vorausging. Den Anhängen dieser beiden Rundschreiben zufolge konnte ein Wirtschaftsteilnehmer in bezug auf die fraglichen Erzeugnisse bei Lieferungen für „besondere Bestimmungen" (leveranties aan bijzondere bestemmingen) eine Erstattung verlangen, und in einer Anmerkung war unter diesen besonderen Bestimmungen „die Lieferung zur Bevorratung von Seeschiffen" (leveranties voor de bevoorrading van zeeschepen) aufgeführt, wobei die Worte des Artikels 3 der Verordnung Nr. 192/75 übernommen waren, die in diesem Artikel enthaltene Präzisierung, daß es sich um die Bevorratung von Schiffen „in der Gemeinschaft" handeln muß, jedoch weggelassen war. Unter Berufung auf dieses Rundschreiben verlangte und erhielt Ferwerda von der Produktschap voor Vee en Vlees, der Beklagten des Ausgangsverfahrens, im Laufe des Jahres 1976 Erstattungen bei der Ausfuhr für das Fleisch, das sie zu in den Gewässern der Bermudas kreuzenden holländischen Schiffen versandte. In den von ihr auszufüllenden Formularen gab sie die Bestimmung der versandten Partien genau an. Die Produktschap, die in der Folge ihren Irrtum bemerkte, richtete am 16. Dezember 1977 ein Schreiben an Ferwerda, mit dem sie die Rückzahlung der geleisteten Erstattungen forderte und hierfür geltend machte, diese seien sowohl unter Verstoß gegen Artikel 3 der Verordnung Nr. 441/69 des Rates gewährt worden, da die Bermudas nicht auf der Liste der Drittländer stünden, bei denen die Ausfuhr von Rindfleisch zu einer Erstattung berechtige, als auch unter Verstoß gegen Artikel 3 der Verordnung Nr. 192/75 der Kommission, da die Bevorratung von Schiffen für den Anspruch auf Gewährung einer Erstattung nur dann der Ausfuhr gleichgestellt sei, wenn es sich um eine Bevorratung *in* der Gemeinschaft handele.

Ferwerda erhob gegen diese Rückzahlungsforderung beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven Klage, mit der sie vortrug, sie könne eine Erstattung verlangen, weil nach dem Wortlaut des Rundschreibens vom 15. Oktober 1976 zu den besonderen Bestimmungen, die der — zur Gewährung einer Erstattung berechtigenden — Ausfuhr gleichgestellt seien, „die Lieferung zur Bevorratung von Seeschiffen" gehöre und es keinen

Hinweis gegeben habe, der habe annehmen lassen, daß mit dieser Wendung ausschließlich „die Bevorratung von Seeschiffen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" gemeint gewesen sei. Sie sei somit durch das fragliche Rundschreiben irregeführt worden, und dieser Umstand nehme der Produktschap das Recht, die Rückzahlung der zu Unrecht gewährten Erstattung zu verlangen.

Die Produktschap bestreitet nicht, daß ihr Rundschreiben doppeldeutig abgefaßt gewesen sei; sie meint jedoch zum einen, daß diese Doppeldeutigkeit Ferwerda nicht habe irreführen können, und zum anderen, daß der zitierte Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 sie jedenfalls daran hindere, von einer Rückforderung gezahlter Erstattungen abzusehen.

Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven untersucht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1978 zunächst, was nach niederländischem Recht Rechtsgrundlage für die Verpflichtung zur Rückgewähr der zu Unrecht erhaltenen Erstattungen sein könnte. Das Gericht führt insoweit Artikel 9 Absatz 1 des niederländischen Gesetzes vom 5. Juli 1962 über die Ein- und Ausfuhr (In- en Uitvoerwet 1962, Staatsblad 1962, Nr. 295, S. 741) an. Nach dieser Vorschrift kann der zuständige Minister eine Lizenz, eine Erstattung oder eine Befreiung wiedereinziehen, falls „sich die zu ihrer Erlangung gemachten Angaben als so unrichtig oder unvollständig erweisen, daß der Antrag anders beschieden worden wäre, wenn bei seiner Beurteilung die tatsächlichen Umstände in vollem Umfang bekannt gesesen wären". Das vorlegende Gericht führt in seinem Urteil aus, auf den ersten Blick (naar het voorlopig oordeel van het College) scheine ihm, daß Artikel 9 der In- en Uitvoerwet von 1962 unter den gegebenen Umständen keine Rechtsgrundlage für eine Rückzahlungsforderung abgebe und eine solche Forderung gegen den in der niederländischen Rechtsordnung anerkannten allgemeinen Grundsatz der ordentlichen Verwaltung (algemeen beginsel van behoorlijk bestuur) verstoßen könne, der eine Verletzung der Rechtssicherheit verbiete.

Das vorlegende Gericht fragt sich jedoch, ob und gegebenenfalls inwieweit Vorschriften oder allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts der Anwendung der fraglichen Vorschriften und allgemeinen Grundsätze des innerstaatlichen Rechts entgegenstehen.

Unter diesen Umständen hat das Gericht in der Erwägung, daß der Rechtsstreit Auslegungsprobleme des Gemeinschaftsrechts aufwerfe, dem Gerichtshof mit Urteil vom 15. Dezember 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 21. Dezember 1978, folgende Vorabentscheidungsfragen vorgelegt:

„1. Ist Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1957/69 dahin auszulegen, daß gegenüber der Rückforderung der Erstattung eine Berufung auf den in einem nationalen Gesetz niedergelegten oder infolge eines nationalen Gesetzes angewandten Grundsatz der Rechtssicherheit ausgeschlossen ist?

2. Ist Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1957/69 dahin auszulegen, daß ein Bescheid über die Rückforderung der Erstattung nicht im Hinblick auf einen dem Gemeinschaftsrecht entnommenen Grundsatz der Rechtssicherheit geprüft werden kann?

3. Wenn auf die Fragen 1 und 2 zu antworten ist, daß in diesen Fällen keine Berufung auf einen national- oder gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit möglich ist, steht dann Artikel 6 Absatz 5

der Verordnung (EWG) Nr. 1957/69 auch einer Schadensersatzforderung des Exporteurs gegen die Verwaltung, die die Erstattung zurückverlangt hat, entgegen, die auf die gleichen Tatsachen und Umstände gestützt ist, die eine Berufung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit gerechtfertigt hätten, wenn dies nicht durch Artikel 6 Absatz 5 ausgeschlossen wäre?"

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch ihren Vorsitzenden G. A. Meijer, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes H. J. Bronkhorst als Bevollmächtigten, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Erklärungen im Sinne von Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG

A — Erklärungen der Produktschap voor Vee en Vlees

Die Produktschap räumt ein, daß die Angaben über die Bestimmung der versandten Partien in den von Ferwerda für die Produktschap ausgefüllten Formularen, nämlich „M. S. Rotterdam — Bermuda-eilanden" (MS Rotterdam — Bermudainseln), richtig und vollständig gewesen seien, so daß Artikel 9 Absatz 1 der In- en Uitvoerwet auf Ferwerda keine Anwendung finde. Die Erstattungen seien Ferwerda gewährt worden, weil die Produktschap den Artikel 3 der Verordnung Nr. 192/75 falsch ausgelegt habe, was darauf zurückzuführen sei, daß die Bestimmung über die Schiffsverproviantierung vorher noch niemals für in dritten Ländern liegende Schiffe in Anspruch genommen worden sei.

Worum es dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven in diesem Fall gehe, sei die Antwort auf die Frage, ob Artikel 9 der In- en Uitvoerwet, der offensichtlich dem Schutze des Rechtsbürgers diene, in irgendeiner Weise mit der allgemeinen Regel des Gemeinschaftsrechts, wonach die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen seien (Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. L 94, S. 13), oder — konkreter — mit dem erwähnten Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 der Kommission „interferiere".

Die Produktschap ist der Ansicht, daß von einer solchen Interferenz keine Rede sein könne. Sinn und Zweck der Vorausfinanzierungsregelung sei es, gegenüber den Vorteilen des aktiven Veredelungsverkehrs einen gleichartigen Vorteil zu schaffen, der darin bestehe, daß für die Waren, die zur Ausfuhr bestimmt seien, sich aber noch im Zollager befänden, die Erstattung schon im voraus gezahlt werden könne in der Annahme, daß sich später herausstellen werde, daß sie zu Recht gewährt worden sei. Es hänge also mit der Regelung selbst zusammen, daß Zahlungen zu einem Zeitpunkt stattfänden, zu dem nicht feststehe, ob der Betreffende seinen Verpflichtungen nachkommen werde.

Aufgrund einer Untersuchung der mit den Verordnungen Nr. 441/69 des Rates und Nr. 1957/69 der Kommission errichteten Kautionsregelung und eines Vergleichs dieser Regelung mit der des Arti-

kels 12 der Verordnung Nr. 192/75 der Kommission gelangt die Produktschap zu der Schlußfolgerung, daß die Vorauszahlung der Erstattung unter der auflösenden Bedingung erfolge, daß nicht nur die dem Vorausfinanzierungssystem unterworfenen Waren nach einem Drittland exportiert oder einer besonderen Bestimmung, zum Beispiel der Schiffsverproviantierung in der Gemeinschaft, zugeführt würden, sondern auch, daß für diese zukünftigen Geschäfte eine Erstattung gewährt werden könne. Es hänge also von der sich später herausstellenden tatsächlichen Sachlage ab, ob die Erstattung zu Recht im voraus gezahlt worden sei.

Im vorliegenden Fall verhalte es sich so, daß zwar exportiert worden sei, doch nach einem Gebiet, für das keine Erstattung vorgesehen gewesen sei. Diese objektive Sachlage werde nicht dadurch beeinflußt, daß sich die Betroffene möglicherweise bei der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften geirrt habe, und ebensowenig dadurch, daß die Produktschap anfänglich vielleicht den Eindruck erweckt habe, die Bestimmung sei so angegeben, daß die Zahlung nicht wieder in Frage gestellt werde. In diesem Fall könne ein Rechtsschutz des einzelnen nur in Betracht kommen, wenn dieser in gutem Glauben habe annehmen dürfen, daß auch für die Bevorratung außerhalb der EWG liegender Schiffe eine Erstattung gewährt werde. Nach Ansicht der Produktschap ist es aber wenig wahrscheinlich, daß jemand, der seit vielen Jahren Schiffe mit Proviant versorge, noch niemals den Artikel 3 der Verordnung Nr. 192/75 gelesen habe, der diese Möglichkeit ausdrücklich ausschließe. Die Berufung auf ein undeutliches Rundschreiben der Produktschap sei daher vergeblich, weil die Betroffene dies nicht in gutem Glauben tun könne.

Auf die erste Frage sei zu antworten, daß nach Sinn und Zweck der Vorausfinanzierungsregelung nicht von der Rückforderung einer zu Unrecht erlangten Erstattung abgesehen werden könne, es sei denn, daß durch die Handlung eines mitgliedstaatlichen Organs im Rechtsbürger ein solches Vertrauen in die Unwiderruflichkeit dieser Handlung hervorgerufen worden sei, daß diese nicht wieder in Frage gestellt werden könne, ohne den Grundsatz der Rechtssicherheit zu verletzen.

Die Antwort auf die zweite und die dritte Frage stellt die Produktschap in das Ermessen des Gerichtshofes.

B — Erklärungen der Kommission

Zur ersten und zweiten Frage

Die Kommission bemerkt zunächst, Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 könne im vorliegenden Fall keine Anwendung finden. Nach dieser Vorschrift sei der gezahlte Erstattungsbetrag zurückzuzahlen, wenn die in Absatz 1 erwähnten Nachweise — unter anderem derjenige, daß die Ware im ursprünglichen Zustand das geographische Gebiet der Gemeinschaft verlassen oder ihre Bestimmung oder ihr Bestimmungsgebiet im Sinne des Artikels 3 der Verordnung Nr. 1041/67 vom 21. Dezember 1967 (ABl. L 314, S. 9) erreicht habe — nicht innerhalb der gesetzten Frist erbracht würden. Ferwerda habe aber diesem Nachweiserfordernis genügt. Außerdem sei zweifelhaft, ob diese Vorschrift im Falle von Irrtümern, die den nationalen Verwaltungen anzulasten seien, anwendbar sei. Eine Anwendung von Artikel 6 Absatz 5 wäre, so meint die Kommission, eine durch die betreffenden Behörden begangene Rechtswidrigkeit.

Dagegen sei Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen

Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) zu berücksichtigen, wonach die Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen träfen, um

— sich zu vergewissern, daß die durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden seien,

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

Die Kommission gelangt zu dem Schluß, daß dann, wenn die Vorschriften des nationalen Rechts anwendbar seien, auch die nationalen Rechtsgrundsätze zur Anwendung kämen, wie etwa derjenige, der den nationalen Vewaltungen den Erlaß von Maßnahmen verbiete, die gegen die Rechtssicherheit verstießen.

Sodann fragt sich die Kommission, ob die Anwendung der nationalen Rechtsgrundsätze nicht durch das Gemeinschaftsrecht eingeschränkt sei. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 28. Juni 1977 in der Rechtssache 118/76 *(Balkan-Import-Export,* Slg. 1977, 1177), in dem es um einen anderen allgemeinen Rechtsgrundsatz eines Mitgliedstaats gegangen sei, entschieden, daß der im Steuerrecht der Bundesrepublik Deutschland anerkannte Grundsatz der „Billigkeit" vom staatlichen Gericht nicht angewandt werden könne, wenn durch diese Anwendung die Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften bezüglich der Besteuerungsgrundlage, der Voraussetzungen der Veranlagung und der Höhe einer gemeinschaftsrechtlich begründeten Abgabe beeinträchtigt würde. Die Kommission bezweifelt jedoch, daß die Schlußfolgerung, zu der der Gerichtshof in dieser die Erhebung einer Abgabe betreffenden Rechtssache gelangt sei, analog für die Rückforderung einer Erstattung gelten müsse. Erstens erfolge die Rückforderung einer ungerechtfertigten Bereicherung nur in wenigen Fällen, was allein schon beweise, daß gelegentliche Rückforderungen die Berechnungsgrundlage, die Voraussetzungen der Veranlagung oder die Höhe der Erstattung nicht beeinträchtigen könnten. Zweitens sei fraglich, ob der Grundsatz der Rechtssicherheit ebenso zu behandeln sei wie der Grundsatz der „Billigkeit", so wie er in der Rechtssache Balkan-Import-Export verstanden worden sei. Denn der Gerichtshof habe den Grundsatz der Rechtssicherheit zum Beispiel im Urteil vom 21. Februar 1974 in den verbundenen Rechtssachen 15 bis 33, 52, 53, 57 bis 109, 116, 117, 123, 132, 135 bis 137/73 *(Kortner u. a.,* Slg. 1974, 177) als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts betrachtet, während er im erwähnten Urteil 118/76 ausdrücklich festgestellt habe, daß das Gemeinschaftsrecht keine Rechtsgrundlage für die Anwendung des Grundsatzes der „Billigkeit" im Sinne des deutschen Steuerrechts enthalte.

In den Fällen, in denen Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 anwendbar sei, liege die Sache anders. In dieser Vorschrift habe der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht nur bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Rückzahlung stattzufinden habe, sondern auch, welche Folgen die unterbliebene Rückzahlung für die Betroffenen habe. Die Kommission zweifelt, ob in einem solchen Fall, in dem das Gemeinschaftsrecht die Rückforderung der ungerechtfertigten Bereicherung dermaßen genau geregelt habe, noch Raum für Grundsätze des nationalen Rechts bleibe.

Zur dritten Frage

In bezug auf die dritte Frage verweist die Kommission auf das Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 101/78 (*Granaria*, Slg. 1979, 623), in dem der Gerichtshof für Recht erkannt habe, daß die Frage des Ersatzes derjenigen Schäden durch eine nationale Stelle, die Stellen oder Bedienstete der Mitgliedstaaten einzelnen entweder aufgrund einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts oder durch ein gegen nationales Recht verstoßendes Tun oder Unterlassen zugefügt hätten, von den nationalen Gerichten nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaats zu klären sei.

Die Kommission weist jedoch darauf hin, daß ein solcher Grundsatz dann zu einem Konflikt führen könne, wenn festgestellt werde, daß die Materie im nationalen Recht nicht geregelt sei und für die Frage, ob möglicherweise der Grundsatz der Rechtssicherheit eingreife, das Gemeinschaftsrecht herangezogen werden müsse. Erweise sich nämlich nach dem Gemeinschaftsrecht, daß die Rückforderung nicht durch einen gemeinschaftsrechtlich definierten Rechtssicherheitsbegriff gehindert werde, so habe der Rechtsbürger doch noch die Möglichkeit, sich auf das nationale Recht der unerlaubten Handlung zu berufen.

Die Kommission schlägt demnach vor, die Fragen des College van Beroep voor het Bedrijfsleven Den Haag wie folgt zu beantworten:

„1. Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1957/69 der Kommission vom 30. September 1969 gilt nicht für den Fall, daß Erzeugnisse oder Waren aus dem Gebiet der Gemeinschaft ausgeführt werden.

2. Die Rückforderung einer Erstattung außerhalb der in Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 genannten Fälle kann sich nach einem aus dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten abgeleiteten Grundsatz der Rechtssicherheit richten.

3. Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 hindert nicht eine auf das nationale Recht gestützte Schadensersatzforderung des Exporteurs gegen eine nationale Verwaltung."

III — Mündliche Verhandlung

Die Rechtssache ist in der Sitzung vom 27. Juni 1979 aufgerufen worden, und der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 27. September 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven stellt dem Gerichtshof mit Urteil vom 15. Dezember 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 21. Dezember 1978, gemäß Artikel 177 des Vertrages drei Fragen nach der Auslegung von Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 der Kommission vom 30. September 1969 mit zusätzlichen Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen bei den Erzeugnissen, für die ein System gemeinsamer Preise besteht (ABl. 1969, L 250, S. 1).

2 Diese Fragen lauten wie folgt:

„1. Ist Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1957/69 dahin auszulegen, daß gegenüber der Rückforderung der Erstattung eine Berufung auf den in einem nationalen Gesetz niedergelegten oder infolge eines nationalen Gesetzes angewandten Grundsatz der Rechtssicherheit ausgeschlossen ist?

2. Ist Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1957/69 dahin auszulegen, daß ein Bescheid über die Rückforderung der Erstattung nicht im Hinblick auf einen dem Gemeinschaftsrecht entnommenen Grundsatz der Rechtssicherheit geprüft werden kann?

3. Wenn auf die Fragen 1 und 2 zu antworten ist, daß in diesen Fällen keine Berufung auf einen national- oder gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit möglich ist, steht dann Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1957/69 auch einer Schadensersatzforderung des Exporteurs gegen die Verwaltung, die die Erstattung zurückverlangt hat, entgegen, die auf die gleichen Tatsachen und Umstände gestützt ist, die eine Berufung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit gerechtfertigt hätten, wenn dies nicht durch Artikel 6 Absatz 5 ausgeschlossen wäre?"

3 Die Fragen sind in einem Rechtsstreit zwischen einem niederländischen Fleischexporteur, der Firma Ferwerda, und der zuständigen Verwaltung der Niederlande aufgeworfen worden, die von der Firma die Rückzahlung von Ausfuhrerstattungen verlangt, von denen feststeht, daß sie infolge fehlerhafter Anwendung von Artikel 3 der Verordnung Nr. 192/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 über Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. 1975, L 25, S. 1) zu Unrecht bewilligt und ausbezahlt wurden. Nach diesem Artikel 3 ist die Lieferung zur Bevorratung in der Gemeinschaft von Seeschiffen oder von internationale, einschließlich innergemeinschaftliche, Linien bedienenden Luftfahrzeugen der Ausfuhr aus der Gemeinschaft gleichgestellt und berechtigt zu einer Ausfuhrerstattung. Aus den Akten des vorlegenden Gerichts ergibt sich, daß das ausgeführte Fleisch für die Bevorratung niederländischer Schiffe bestimmt war, die sich jedoch bei den Bermudainseln befanden. Somit war die Voraussetzung nicht erfüllt, daß die Bevorratung, um der Ausfuhr, für die eine Erstattung gewährt wird, gleichgestellt zu werden, in der Gemeinschaft stattfinden muß, während andererseits die Bermudas nicht auf der Liste der Drittländer stehen, bei denen die Ausfuhr zu einer Erstattung berechtigt. Auf-

grund der Umstände des Falles hat das vorlegende Gericht über die Frage zu befinden, ob diese fehlerhafte Anwendung der niederländischen Verwaltung oder aber dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer anzulasten ist und unter welchen Voraussetzungen die gewährten Erstattungen von diesem Wirtschaftsteilnehmer zurückverlangt werden können.

4 Das vorlegende Gericht fragt sich, ob die in Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 aufgestellte Rückzahlungsverpflichtung — die in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung hat — durch eine sich aus einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ergebende nationale Regel neutralisiert oder in ihrer Wirkung eingeschränkt werden kann. Die Firma Ferwerda hat nämlich geltend gemacht, die ihr gegenüber erhobene Forderung auf Rückzahlung der ihr zu Unrecht ausbezahlten Ausfuhrerstattungen verstoße gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist dieser Grundsatz in der niederländischen Rechtsordnung als gültige Verteidigung gegen Rückzahlungsforderungen der Verwaltung anerkannt, was sich unter anderem aus einer Vorschrift der niederländischen „In- en Uitvoerwet" vom 5. Juli 1962 und aus den Erläuterungen der niederländischen Regierung in der Begründung dieses Gesetzes ergebe.

5 Das vorlegende Gericht möchte daher im wesentlichen wissen, ob das Gemeinschaftsrecht im allgemeinen und Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 im besonderen der Anwendung eines solchen nationalrechtlichen Grundsatzes entgegenstehen. Für den Fall, daß dies zutrifft, möchte das Gericht wissen, ob das Gemeinschaftsrecht eine gleichartige Regel enthält, die es dann anzuwenden hätte.

6 Die Ausfuhrerstattung, die Ferwerda erhalten hat, stellt einen aufgrund der Gemeinschaftsregelung gewährten finanziellen Vorteil dar, der im allgemeinen Rahmen des mit den Artikeln 199 bis 209 — den Finanzvorschriften des EWG-Vertrags — geschaffenen Budgetsystems durch die eigenen Mittel der Gemeinschaft finanziert wird.

7 Die Bestimmungen über die Festsetzung und die Voraussetzungen für die Erhebung der finanziellen Lasten, die die Gemeinschaft auferlegen darf und die spezifisch eigene Mittel bilden, wie die Zölle, die Agrarabschöpfungen und die Währungsausgleichsbeträge, sowie die Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Gewährung und die Feststellung zu Lasten des Gemein-

schaftshaushalts gehender finanzieller Vorteile für die Wirtschaftsteilnehmer sind durch den Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94, S. 19) und die zu seiner Durchführung ergangenen Verordnungen sowie durch die Verordnung Nr. 729/70 des Rates ebenfalls vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13), deren Vorschriften durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 2746/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291, S. 148) auf die Währungsausgleichsbeträge erstreckt wurden, erlassen worden. Diese Gesamtheit von Bestimmungen muß im Rahmen des allgemeinen Systems der Finanzvorschriften des Vertrages betrachtet werden, das — ebenso wie die entsprechenden Systeme der Mitgliedstaaten — von dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz beherrscht wird, wonach vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt ist.

8 Hieraus folgt, daß die Abgaben, die dem Gemeinschaftshaushalt zugeführt werden, und die finanziellen Vorteile, die zu Lasten dieses Haushalts gehen, so geregelt und erhoben werden müssen, daß sie alle diejenigen einheitlich belasten oder einheitlich begünstigen, bei denen die in der Gemeinschaftsregelung aufgestellten Voraussetzungen für eine solche Belastung oder Begünstigung gegeben sind. Dieses Erfordernis impliziert, daß keine Diskriminierung hinsichtlich der formellen und materiellen Voraussetzungen vorgenommen werden darf, unter denen einerseits die Wirtschaftsteilnehmer gegen die ihnen auferlegten Gemeinschaftslasten vorgehen und bei nicht geschuldeter Zahlung Erstattung fordern oder die ihnen zustehenden finanziellen Vorteile gemeinschaftsrechtlicher Art verlangen können, und unter denen andererseits die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, für Rechnung der Gemeinschaft handelnd, die erwähnten Lasten erheben und gegebenenfalls die unrechtmäßig gewährten finanziellen Vorteile zurückverlangen können.

9 Der Rat hat diesen Weg eingeschlagen unter anderem durch Erlaß der Verordnung Nr. 1697/79 vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben beinhaltet (ABl. L 197, S. 1), und der Verordnung Nr. 1430/79 vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 175, S. 1), die jedoch erst am 1. Juli 1980 in Kraft treten. Die bereits bestehende und die vorerwähnte Regelung enthalten aber nur eine teilweise Lösung der Pro-

bleme in bezug auf die Gleichheit der einzelnen auf diesem Gebiet, und wegen des zwangsläufig technischen und detaillierten Charakters dieser Art von Regelungen kann ihr Fehlen nur teilweise im Wege der richterlichen Auslegung ausgeglichen werden.

10 Hieraus folgt, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 21. Mai 1976 in der Rechtssache 26/74 (*Roquette*, Slg. 1976, 677) ausgeführt hat, daß Rechtsstreitigkeiten über die Erstattung für Rechnung der Gemeinschaft erhobener Beträge in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte fallen und von diesen in Anwendung des nationalen Rechts zu entscheiden sind, soweit das Gemeinschaftsrecht die Materie nicht geregelt hat. In diesem Rahmen obliegt es den mitgliedstaatlichen Gerichten, durch Anwendung des in Artikel 5 des Vertrages niedergelegten Grundsatzes der Zusammenarbeit den sich aus der unmittelbaren Wirkung der Gemeinschaftsvorschriften ergebenden Rechtsschutz zu gewährleisten, sowohl wenn diese Vorschriften für die einzelnen Verpflichtungen begründen, als auch wenn sie ihnen Rechte verleihen. Es ist jedoch Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und diejenigen Verfahrensmodalitäten der gerichtlichen Geltendmachung von Ansprüchen zu regeln, die den Schutz der den einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte sichern sollen, wobei diese Modalitäten nicht ungünstiger sein dürfen als die der Geltendmachung gleichartiger innerstaatlicher Ansprüche und keinesfalls so ausgestaltet, daß die Ausübung der Rechte, die die nationalen Gerichte zu schützen haben, praktisch unmöglich wird.

11 Die vorstehenden Erwägungen finden sich unter anderem in der erwähnten Verordnung Nr. 729/70 wieder, deren Artikel 8 die Mitgliedstaaten, für Rechnung der Gemeinschaft handelnd, ausdrücklich verpflichtet, die infolge von Unregelmäßigkeiten gewährten finanziellen Vorteile wiedereinzuziehen, aber auch hinzufügt, daß diese Wiedereinziehung „gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften" zu erfolgen hat.

12 Aus diesen Erwägungen folgt jedoch, daß die aussdrückliche Verweisung auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften den gleichen Einschränkungen unterliegt wie die stillschweigende Verweisung, deren Notwendigkeit bei Fehlen einer Gemeinschaftsregelung anerkannt ist, und zwar in dem Sinne, daß bei Anwendung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften keine Unterschiede gemacht werden dürfen im Vergleich zu Verfahren, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird, und daß die Ver-

fahrensmodalitäten nicht dazu führen dürfen, daß die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte praktisch unmöglich wird.

13 In Anwendung dieser Grundsätze hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 28. Juni 1977 in der Rechtssache 118/76 (*Balkan*, Slg. 1977, 1177) entschieden, daß, auch wenn alle mit der Erhebung gemeinschaftsrechtlicher Abgaben verbundenen Formalitäten den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten übertragen worden sind, die Anwendung einer innerstaatlichen Härteklausel, die der Verwaltung den Erlaß geschuldeter Belastungen ermöglicht, bei gemeinschaftsrechtlichen Abgaben ausgeschlossen ist, wenn „sie eine Änderung der Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Besteuerungsgrundlage, die Voraussetzungen der Veranlagung oder die Höhe der gemeinschaftsrechtlichen Abgabe bewirken würde."

14 Es ist demnach zu prüfen, ob ein allgemeiner Grundsatz oder eine besondere Vorschrift des Gemeinschaftsrechts der von dem vorlegenden Gericht erwähnten nationalen Regel im Wege steht. Es erweist sich, daß dies nicht der Fall ist.

15 In dieser Hinsicht ist zu bemerken, daß jedenfalls eine Überlegung, die im Rahmen nationaler Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten aus einem Grundsatz der Rechtssicherheit hergeleitet wird oder hergeleitet werden kann, nicht in allen Fällen einer Forderung auf Rückzahlung gemeinschaftsrechtlicher finanzieller Vorteile entgegensteht, die zu Unrecht gewährt worden sind. Es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob ihre Anwendung nicht die Grundlage der Bestimmung, in der diese Wiedereinziehung vorgeschrieben ist, in Frage stellt und dazu führt, daß die Wiedereinziehung praktisch unmöglich wird.

16 Aus den Erwägungen des vorlegenden Gerichts ergibt sich, daß der von ihm herangezogene Grundsatz der Rechtssicherheit in bezug auf die Wiedereinziehung zu Unrecht gewährter Ausfuhrerstattungen durch die Behörde seinen Niederschlag in Artikel 9 Absatz 1 der In- en Uitvoerwet gefunden hat, wonach eine Erstattung wiedereingezogen werden kann, „falls sich die zu ihrer Erlangung gemachten Angaben also so unrichtig oder unvollständig erweisen, daß der Antrag anders beschieden worden wäre, wenn bei seiner Beurteilung die tatsächlichen Umstände in vollem Umfang bekannt gewesen wären".

17 Der Gerichtshof kann zwar im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die fragliche nationale Bestimmung weder auslegen noch ihre genaue Tragweite ermitteln; doch ist festzustellen, daß es beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht gegen einen allgemeinen Grundsatz dieses Rechts verstößt, wenn ein dem nationalen Recht entnommener Grundsatz der Rechtssicherheit angewandt wird, wonach finanzielle Vorteile, die einem Wirtschaftsteilnehmer zu Unrecht gewährt wurden, nicht wiedereingezogen werden können, wenn der begangene Irrtum nicht auf unrichtige Angaben des Begünstigten zurückzuführen ist oder wenn dieser Irrtum trotz unrichtiger, aber in gutem Glauben gemachter Angaben leicht vermieden werden konnte.

18 Es bleibt aber noch zu prüfen, ob Artikel 6 der Verordnung Nr. 1957/69 und insbesondere Absatz 5 dieses Artikels, um dessen Auslegung ersucht wird, eine besondere Bestimmung darstellt, für die die Verweisung auf das nationale Recht nicht gilt und die statt dessen eine gemeinschaftsrechtliche Regel aufstellt, wonach der betreffende Wirtschaftsteilnehmer unbedingt verpflichtet ist, die ihm irrtümlich gewährte Erstattung zurückzuzahlen.

19 Die Verordnung Nr. 1957/69 enthält Modalitäten für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen, zusätzlich zu denjenigen, die in anderen Verordnungen des Rates und der Kommission, insbesondere in der Verordnung Nr. 441/69 des Rates vom 4. März 1969 (ABl. L 59, S. 1), vorgesehen sind. Sie bezieht sich auf eine Reihe besonderer Sachverhalte, wie den Fall von Erzeugnissen, bei deren Ausfuhr eine Erstattung gewährt wird, die aber vor ihrer Ausfuhr verarbeitet werden, und ermächtigt in diesem Fall — in Verbindung mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 441/69 des Rates und der Verordnung Nr. 1041/67 der Kommission vom 21. Dezember 1967 (ABl. L 314, S. 9), seitdem ersetzt durch die Verordnung Nr. 192/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 (ABl. L 25, S. 1), ersetzt durch die Verordnung Nr. 2730/79 vom 29. November 1979 (ABl. L 317, S. 1) — zur Vorausgewährung der vollen oder teilweisen Erstattung. Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1957/69 ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Regelungen nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 441/69 — das heißt für die Vorausgewährung der Erstattung —, wie oben bemerkt, die Stellung einer Sicherheit. Diese soll garantieren, daß innerhalb bestimmter Fristen der Nachweis erbracht wird, daß die Erzeugnisse oder Waren die Bestimmung erreicht haben, für die die Erstattung gewährt wurde. Absatz 5 dieses Artikels bestimmt, daß „der gezahlte, gegebenenfalls erhöhte Erstattungsbetrag ... gemäß diesem Artikel zurückzuzahlen [ist], wenn die in Absatz 1 er-

wähnten Nachweise nicht innerhalb der gesetzten Frist erbracht werden. Wird der Betrag trotz Anforderung in diesem Fall nicht zurückgezahlt, so verfällt die vorher gestellte Sicherheit."

20 Ohne daß entschieden zu werden braucht, ob Artikel 6 Absatz 5 auf Fälle wie den vorliegenden abstellt, genügt die Feststellung, daß aus dem Wortlaut dieses Absatzes, insbesondere aus den bloßen Worten „gemäß diesem Artikel", nicht abgeleitet werden kann, daß diese Bestimmung in bezug auf Rechtsstreitigkeiten, zu denen die in der Verordnung Nr. 441/69 des Rates sowie in den Verordnungen Nrn. 1041/67, 192/75 und 2730/79 der Kommission (aaO) geregelten besonderen Sachverhalte führen können, eine spezifische Gemeinschaftsregelung für die Rückforderung wegen ungerechtfertigter Bereicherung aufstellen wollte, während bei allen anderen Rechtsstreitigkeiten, in denen es um die Wiedereinziehung von Erstattungen geht, bei Fehlen von Gemeinschaftsbestimmungen die nationalen Vorschriften gelten sollten.

21 Nach alldem ist auf die erste Frage zu antworten, daß das Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand und insbesondere Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 der Kommission es nicht verbieten, daß bei Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Ausfuhrerstattungsbeträge durch Behörden der Mitgliedstaaten ein dem nationalen Recht entnommener Grundsatz der Rechtssicherheit angewandt wird, wonach finanzielle Vorteile, die die Behörde irrtümlich gewährt hat, nicht wiedereingezogen werden können, wenn der Irrtum nicht auf unrichtige Angaben des Begünstigten zurückzuführen ist oder wenn er trotz unrichtiger, aber in gutem Glauben gemachter Angaben leicht vermieden werden konnte.

22 Nach der Antwort auf die erste Frage sind die zweite und die dritte Frage in Anbetracht ihres Wortlauts gegenstandslos geworden.

Kosten

23 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Urteil vom 15. Dezember 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Das Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand und insbesondere Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1957/69 der Kommission vom 30. September 1969 (ABl. L 250, S. 1) verbieten es nicht, daß bei Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Ausfuhrerstattungsbeträge durch Behörden der Mitgliedstaaten ein dem nationalen Recht entnommener Grundsatz der Rechtssicherheit angewandt wird, wonach finanzielle Vorteile, die die Behörde irrtümlich gewährt hat, nicht wiedereingezogen werden können, wenn der Irrtum nicht auf unrichtige Angaben des Begünstigten zurückzuführen ist oder wenn er trotz unrichtiger, aber in gutem Glauben gemachter Angaben leicht vermieden werden konnte.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. März 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

A. O'Keeffe