URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 15. SEPTEMBER 1982 [1]

Denkavit Futtermittel GmbH gegen Bundesrepublik Deutschland (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main)

„Beihilfen für Magermilch: Untersuchungskosten"

Rechtssache 233/81

Leitsätze

Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisation — Milch und Milcherzeugnisse — Beihilfen für Magermilch — Kosten der notwendigen Kontrollen — Erhebung von den betroffenen Unternehmen — Zulässigkeit — Voraussetzungen
(Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission, Artikel 10)

Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 verwehrt es einem Mitgliedstaat nicht, die Kosten der nach dieser Vorschrift durchgeführten Kontrollen aufgrund seiner nationalen Rechtsvorschriften dem betroffenen Unternehmen aufzuerlegen, wenn die von diesem Unternehmen geschuldeten Beträge den normalen Kosten von Kontrollen dieser Art entsprechen und ihrer Höhe nach nicht geeignet sind, die Unternehmen von der Durchführung der Geschäfte abzuhalten, die durch die Gewährung der Beihilfe für Magermilch gefördert werden sollen

In der Rechtssache 233/81

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH, Warendorf,

gegen

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Frankfurt am Main,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 10 der Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für zu Mischfutter verarbeitete Magermilch und für insbesondere zur Kälberfütterung bestimmtes Magermilchpulver (ABl. L 199, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco, A. Touffait und O. Due, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Firma Denkavit Futtermittel GmbH, Klägerin im Ausgangsverfahren, stellt Milchaustauschfuttermittel für Kälber her. Bei der Herstellung verwendet sie Magermilchpulver, für das ihr eine Beihilfe gewährt wird. Durch die Beihilfe soll der Absatz eines Teils der Überproduktion bei Milcherzeugnissen über die Tierfütterung gefördert werden.

Die Beihilfegewährung sowie die Überprüfung der Voraussetzungen der Beihilfegewährung und die Kontrollmaßnahmen richten sich nach folgenden Rechtsvorschriften:

— Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, 1968, S. 13). Gemäß Artikel 10 Absatz 1 dieser Grundverordnung für den Milchsektor werden „für Magermilch und Magermilchpulver, die ... für Futterzwecke verwendet werden, Beihilfen gewährt, wenn diese Erzeugnisse gewisse Bedingungen erfüllen".

— Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169, 1968, S. 4). In dieser Verordnung, die auf Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 basiert, sind die materiellen Grundvoraussetzungen für eine Beihilferegelung enthalten. Die Auszahlung der Beihilfebeträge obliegt der Interventionsstelle jedes Mitgliedstaats, wenn nachgewiesen ist, daß die Magermilch zur Verfütterung verwendet oder zu Mischfutter verarbeitet worden ist, oder wenn das Magermilchpulver denaturiert oder zu Mischfutter verarbeitet worden ist. Nach Artikel 4 Absatz 2 ergreifen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen, um die Anwendung dieser Bestimmungen zu gewährleisten.

— Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für zu Mischfutter verarbeitete Magermilch und für insbesondere zur Kälberfütterung bestimmtes Magermilchpulver (ABl. L 199, 1979, S. 1). Diese nach Artikel 10 Absatz 3 der Grundverordnung Nr. 804/68 erlassene Verordnung enthält die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 986/68. Sie definiert einige Begriffe (z. B. „Denaturierung" und „Mischfutter"), stellt detaillierte Vorschriften über das Herstellungsverfahren und die Vermarktung von Futtermitteln auf und legt die Kontrollmaßnahmen fest.

Zur Durchführung dieser Gemeinschaftsverordnungen in Deutschland wurde auf der Grundlage des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation (BGBl. 1972 I, S. 1617) die nationale Beihilfenverordnung — Magermilch vom 31. Mai 1977 (BGBl. I, S. 792) erlassen.

Für in Milchaustauschfutter verarbeitetes Magermilchpulver wird Beihilfe nur dann gewährt, wenn das Magermilchpulver den Voraussetzungen des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1725/79 und das Milchaustauschfutter denen des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1725/79 entspricht. Um die Einhaltung dieser Bestimmungen zu gewährleisten, haben die nationalen Behörden die in Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 vorgesehenen Kontrollmaßnahmen anzuwenden. Dabei müssen sie neben regelmäßigen Kontrollen der Buchführungen auch mindestens einmal im Monat in den Herstellungsbetrieben Proben der in Rede stehenden Produkte entnehmen und auf ihre Zusammensetzung untersuchen.

Die Kosten für die Probeziehung und Untersuchung sind gemäß § 12 der (oben zitierten) deutschen Beihilfenverordnung — Magermilch zu erstatten. Die Vorschrift lautet:

„Soweit aufgrund von in § 1 genannten Rechtsakten für die amtliche Überwachung Proben entnommen oder Warenuntersuchungen veranlaßt werden, sind den nach § 2 zuständigen Stellen die entstandenen Auslagen für die Verpackung und die Beförderung der Proben sowie für die Warenuntersuchungen zu erstat-

ten. Kostenschuldner ist, wer den Antrag auf Beihilfe gestellt hat."

Aufgrund dieser Vorschrift erhielt die Firma Denkavit Futtermittel GmbH (im folgenden: Firma Denkavit) einen Kostenbescheid über einen Betrag von 329,90 DM. Die Untersuchungskosten bezogen sich auf einen Beihilfeantrag über einen Betrag von 1 745 604,58 DM für 115 572 kg Magermilchpulver.

Nach erfolglosem Widerspruch klagte die Firma Denkavit vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Dieses hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Ist es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, daß die Bundesrepublik Deutschland für Warenuntersuchungen nach Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 (ABl. L 199, 1979, S. 1) Kosten erhebt?"

Der Vorlagebeschluß vom 8. Juli 1981 ist am 17. August 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen abgegeben: die Firma Denkavit, Klägerin im Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Ehle, Köln, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn M. Seidel als Bevollmächtigten und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Meinhard Hilf als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt Albrecht Stockburger, Frankfurt am Main.

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

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

Hinsichtlich des Sachverhalts führt die *Firma Denkavit* zunächst aus, ihre Schwestergesellschaften in anderen Mitgliedstaaten der EWG seien ebenfalls laufenden Kontrollen aufgrund der Vorschrift des Artikels 10 der Verordnung Nr. 1725/79 unterworfen. Keine Gesellschaft zahle indessen für diese Tätigkeit besondere Kosten.

Zur Rechtslage bringt die Firma Denkavit drei Gründe für ihre Auffassung vor, daß die Erhebung von Kosten gemäß § 12 der deutschen Beihilfenverordnung — Magermilch mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei:

1) Es gebe keine gemeinschaftsrechtliche Grundlage, um derartige Kosten zu erheben. Die Mitgliedstaaten seien nicht befugt, hinsichtlich der von der Gemeinschaft angeordneten Kontrollen eine nationale Kostenregelung vorzuschreiben.

2) Die gemeinschaftliche Preisregelung sei verletzt.

3) Die Verwaltungstätigkeit, die die Kosten verursache, liege allein im öffentlichen Interesse.

1. Zum Fehlen einer gemeinschaftsrechtlichen Kostenregelung stellt die *Firma Denkavit* fest, Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 enthalte keine Regelung der Kosten für die laufenden Kontrollen, zu denen die Behörden gegenüber allen Herstellungsbetrieben von derartigen Waren verpflichtet seien Artikel 9 Absatz 4 der genannten Verordnung sehe hingegen die Erstattung von Kosten für den Fall vor, daß auf Verlangen und im Interesse des Antragstellers eine Sonderkontrolle durchzuführen sei.

Die Verordnung mache mithin einen deutlichen Unterschied zwischen diesen beiden Arten von Kontrollen. Daraus folgt für die Firma Denkavit, daß der Verordnungsgeber für laufende Kontrollen bewußt keine Kostentragungspflicht vorgeschrieben habe. Die Verordnung Nr. 1725/79 enthalte eine abschließende Regelung. Die Mitgliedstaaten könnten deshalb für laufende Kontrollen keine Kostenerstattung verlangen.

Die Mitgliedstaaten seien außerdem für den Erlaß einer innerstaatlichen Kostenregelung nicht zuständig. Das Urteil vom 30. November 1978 (Bussone/Italienisches Landwirtschaftsministerium, Rechtssache 31/78, Slg. 1978, 2429) scheine von einer abweichenden Ansicht auszugehen, aber dieses Urteil sei hier nicht einschlägig. Zum einen habe die Marktorganisation für Eier, um die es in jener Sache gegangen sei, im Gegensatz zu der hier einschlägigen für Milcherzeugnisse nicht die Vereinheitlichung der Preise zum Ziele. Zum anderen sei es in jenem Urteil um Qualitätskontrollen im Interesse der Verbraucher gegangen, während im vorliegenden Fall die Kontrollen ausschließlich im öffentlichen Interesse lägen.

Die umstrittene Kostenregelung gehöre darüber hinaus nicht dem Verfahrensrecht an, sondern stelle eine zusätzliche Voraussetzung für die Beihilfegewährung dar, die in der Verordnung Nr. 1725/79, die diese Materie regele, nicht vorgesehen sei.

Selbst die Kommission wäre nach Ansicht der Firma Denkavit nicht befugt, in der Verordnung Nr. 1725/79 den betroffenen Unternehmen eine Kostenpflicht für die fraglichen Untersuchungen aufzuerlegen. Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 986/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 1038/72 des Rates vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, S. 21) des Rates bestimme nämlich, daß „die Mitgliedstaaten ... die *notwendigen* Maßnahmen [ergreifen]", um die Anwendung des Artikels 2 Absätze 4 und 5 und des Artikels 3 Absatz 2 zu gewährleisten. Die Durchführungsverordnung der Kommission dürfe weder die Grundverordnung ändern, noch von dieser abweichen. Eine Kostenregelung sei aber zur Ausübung der staatlichen Kontrolltätigkeit nicht notwendig (Urteil vom 14. 12. 1972, Marimex/Italienische Finanzverwaltung, Rechtssache 29/72, Slg. 1972, 1309, Randnr. 5 der Entscheidungsgründe; Urteil vom 25. 1. 1977, Bauhuis/Niederländischen Staat, Rechtssache 46/76, Slg. 1977, 5, Randnr. 14 der Entscheidungsgründe). Diese Rechtsansicht gelte erst recht im Verhältnis zwischen einer Verordnung der Kommission und einer nationalen Durchführungsverordnung (vgl. Urteil vom 11. 2. 1971, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg- St. Annen, Rechtssache 39/70, Slg. 1971, 49, Randnr. 4 der Entscheidungsgründe).

Abschließend betont die Firma Denkavit, daß die der Verordnung Nr. 1725/79 zugrunde liegende Beweislastverteilung nicht als Grundlage für die Kostentragungspflicht dienen könne. Es handele sich um zwei unterschiedliche Regelungen, die im vorliegenden Fall nicht in Zusammenhang stünden. Es gebe im Gemeinschaftsrecht keinen allgemeinen Grundsatz, wonach zulässige Verwaltungskontrollen zur Erhebung der dadurch verursachten Kosten berechtigten (Urteil vom 5. 7. 1978, Stadt Frankfurt am Main/Neumann, Rechtssache 137/77, Slg. 1978, 1637, Randnr. 12 der Entscheidungsgründe).

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* meint, die Kosten von Kontrollen nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 gehörten zu den Anspruchsvoraussetzungen der Beihilfegewährung. Diese Voraussetzungen wür-

den in Artikel 1, 3 und 4 der Verordnung Nr. 1725/79 und in Artikel 1 der Verordnung Nr. 986/68 aufgezählt. Nach den allgemeinen Beweisregeln habe das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen derjenige auf seine Kosten nachzuweisen, der den Anspruch erhebe. Dieser Nachweis sei ohne eine labormäßige Überprüfung der entsprechend Artikel 4 der Verordnung Nr. 1725/79 hergestellten Mischfuttermittel nicht möglich. Die Kosten dieser Untersuchungen müßten aus diesem Grunde dem betroffenen Unternehmen auferlegt werden.

Die Kostenregelung sei nämlich Bestandteil des beim Vollzug der Verordnung anzuwendenden Verfahrensrechts. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes seien mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung die erforderlichen verfahrensrechtlichen Vorschriften von den Mitgliedstaaten zu treffen, bzw. es sei bestehendes innerstaatliches Verfahrensrecht anzuwenden. In solchen Fällen müsse die Erhebung nationaler Gebühren zur Deckung der Kosten der gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Kontrollen für zulässig erachtet werden (Urteil vom 30. 11. 1978, Busson/Italienisches Landwirtschaftsministerium, Rechtssache 31/78, Slg. 1978, 2429; Urteil vom 16. 12. 1976, Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland, Rechtssache 33/76, Slg. 1976, 1989; Urteil vom 16. 12. 1976, Comet/Produktschap voor Siergewassen, Rechtssache 45/76, Slg. 1976, 2043; Urteil vom 12. 6. 1980, Lippische Hauptgenossenschaft und Westfälische Zentralgenossenschaft/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Rechtssachen 119 und 126/79, Slg. 1980, 1863).

Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1725/79 stehe dieser Auslegung nicht entgegen. Diese Vorschrift betreffe vielmehr einen Sonderfall, nämlich den der Sonderprüfung im ausschließlichen Interesse des Beihilfeempfängers, wenn dieser nach der ersten, negativ verlaufenen Prüfung nach Artikel 10 gleichwohl noch seine Beihilfeberechtigung nachweisen wolle.

Die *Kommission* trägt vor, die Mitgliedstaaten hätten das Kontrollverfahren im einzelnen zu regeln: Der Gemeinschaftsverordnungsgeber habe sich hier einer abschließenden Verfahrensregelung enthalten. Gleichermaßen müsse die Frage der Finanzierung der Kontrollen den Mitgliedstaaten überlassen bleiben (Urteil Bussone, Rechtssache 31/78 a. a. O.; Urteil vom 12. 6. 1980, Express Dairy Foods, Rechtssache 130/79, Slg. 1980, 1887).

Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1725/79 betreffe einen Sonderfall. Der Gemeinschaftsverordnungsgeber habe es für richtig gehalten, für den Sonderfall der Rückabwicklung zu Unrecht gezahlter Beihilfen (wenn also die „laufenden" Kontrollen ein negatives Ergebnis gehabt hätten) eine „Sonderprüfung" einzurichten, um dem Betroffenen den Gegenbeweis zu ermöglichen, daß nur bei einem Teil seines Erzeugnisses die von der Verordnung aufgestellten Voraussetzungen nicht vorlägen. Für die Finanzierung allgemeiner Kontrollmaßnahmen, wie sie Artikel 10 vorsehe, könne man daraus keine Schlüsse ziehen.

2. *Hinsichtlich des Verstoßes gegen die gemeinschaftliche Preisordnung* bezieht sich die *Firma Denkavit* auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, aus der folge, daß die Mitgliedstaaten nicht mehr durch einseitige Rechtsvorschriften in den Preisbildungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation eingreifen dürften (Urteil vom 18. 10. 1979, Strafverfahren gegen Buys u. a., Rechtssache 5/79, Slg. 1979, 3203). Die Höhe der in Rede stehenden Beihilfen dürfe weder unmittelbar noch mittelbar durch einsei-

tige Maßnahmen eines Mitgliedstaats beeinflußt werden.

Durch die Erhebung von Kontrollkosten werde aber die gewährte Beihilfe effektiv gemindert. Dadurch werde auch das Ziel der Gemeinschaft gefährdet, die Beihilfen nach den durch Artikel 2a der Verordnung Nr. 986/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 666/74 (ABl. L 85, 1974, S. 58) vorgeschriebenen wirtschaftlichen Kriterien zu gestalten. Folglich sei der Nettopreis für Magermilchpulver für Futterzwecke in Deutschland höher als in den anderen Mitgliedstaaten, die eine entsprechende Regelung nicht kennten.

Nach Auffassung der *deutschen Regierung* handelt es sich in der vorliegenden Rechtssache nicht um einen unmittelbaren Eingriff in den Preismechanismus. Demnach sei das Urteil vom 23. Januar 1975 (Galli, Rechtssache 31/74, Slg. 1975, 47, Randnr. 15 der Entscheidungsgründe) hier nicht einschlägig. Es komme hier nur eine mittelbare Beeinträchtigung in Betracht, die zudem schon nominell nicht ins Gewicht falle. Die Untersuchungsgebühren machten nämlich im Verhältnis zu dem insgesamt in Frage stehenden Beihilfevolumen nur 0,03 % aus.

Der Gleichheitsgrundsatz (Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag) sei ebenfalls nicht verletzt, denn die fraglichen Gebühren würden nach einheitlichen Maßstäben erhoben. Soweit andere Mitgliedstaaten nicht dieselbe oder überhaupt keine Gebühr erhöben, führe dies nicht zu einer Verletzung des Gleichheitssatzes, sondern spiegele einfach die Befugnis der Mitgliedstaaten wider, bis zur Harmonisierung des fraglichen Rechtsgebietes nationale Vorschriften über Kontrollgebühren zu erlassen.

Die *Kommission* erinnert an das Urteil in der Rechtssache 31/78 (Bussone a. a. O.), wonach die den Mitgliedstaaten belassene Freiheit bei der Regelung ihrer Verwaltungsfinanzierung nicht in der Weise ausgeübt werden dürfe, daß die Zielsetzung der Regelung, in der diese Freiheit zugestanden sei, in Frage gestellt werde. Die Belastung durch die Kontrollkosten sei nun nicht so, daß sie das Ziel der Beihilfen, nämlich das Richtpreisniveau zu garantieren, in Frage stelle. Angesichts des Verhältnisses zwischen der Höhe der Untersuchungskosten und der Höhe der Beihilfe könne nicht davon gesprochen werden, daß die Gebührenerhebung die Verwirklichung des Ziels der Beihilfe vereitele. Die Relation zwischen beiden Beträgen im vorliegenden Fall sei übrigens auch repräsentativ.

3. *Zur Rechtsnatur der Kosten* bemerkt die Firma *Denkavit*, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Tätigkeit der staatlichen Verwaltung, die der Durchführung einer im allgemeinen Interesse vorgeschriebenen Untersuchung diene, nicht als einem einzelnen erbrachte Dienstleistung angesehen werden könne, welche die Erhebung einer finanziellen Belastung rechtfertigen könnte. Derartige Kosten seien vielmehr von der Allgemeinheit zu tragen.

Die Beihilfe für Magermilchpulver werde ausschließlich im öffentlichen Interesse gewährt. Sie solle der betreffenden Industrie keinen Vorteil verschaffen, sondern dem richtigen Funktionieren der gemeinsamen Marktordnung dienen (Urteil vom 14. 3. 1973, Westzucker, Rechtssache 57/72, Slg. 1973, 321, Randnr. 20 der Entscheidungsgründe; Urteil vom 21. 2. 1974, Birra Dreher, Rechtssache 162/73, Slg. 1974, 201, Randnr. 8 der Entscheidungsgründe). Die Gewährung einer direkten Beihilfe habe zum Zweck, die Einlagerung von Magermilchpulver zu vermeiden.

Wenn die Beihilfe als solche aber im öffentlichen Interesse gewährt werde, müsse dies erst recht für die im Rahmen der Beihilferegelung ausgeübten laufenden Kontrollen gelten. Zweck der Kontrollen sei es gerade sicherzustellen, daß das Magermilchpulver tatsächlich als Viehfutter verwendet werde, und zu verhindern, daß für dasselbe Erzeugnis mehrmals Beihilfe gezahlt werde (siehe dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1725/79). Es handele sich demnach um eine Kontrolle fiskalischer Art, die ausschließlich im Interesse der Gemeinschaft stattfinde.

Abschließend schlägt die Firma Denkavit dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Frankfurt vorgelegte Frage folgendermaßen zu beantworten:

„Kosten, die die Bundesrepublik Deutschland für die Verpackung und die Beförderung von Proben sowie für die Warenuntersuchung nach Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 bei den Beihilfe-Antragstellern erhebt, sind mit der Verordnung Nr. 1725/79 sowie den Verordnungen Nrn. 804/68 und 986/68 nicht vereinbar."

Die *deutsche Regierung* meint, weder das fragliche Beihilfesystem noch das damit verbundene Kontrollsystem diene ausschließlich öffentlichen Interessen. Ein öffentliches Interesse bestehe nur an der Schaffung bestimmter Anreize für die Unternehmer. Der einzelne private Unternehmer entscheide dann, ob es in seinem eigenen Interesse liege, die gebotenen Anreize auch zu nutzen. Den Herstellern von Mischfuttermitteln werde durch die gewährte Beihilfe auch ein wirtschaftlicher Vorteil zuteil, weil es ihnen dadurch möglich werde, besonders hochwertige Mischfuttermittel billig anzubieten, auf dem Markt also einen Vorteil zu erlangen.

Ausgehend von diesen Überlegungen gelangt die deutsche Regierung zu dem Schluß, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Tätigkeiten der staatlichen Verwaltung, die der Durchführung einer ausschließlich im allgemeinen Interesse vorgeschriebenen Untersuchung dienten und damit keine dem einzelnen erbrachte Dienstleistung darstellten, auf den vorliegenden Fall nicht ohne weiteres übertragen werden könne. Die fraglichen Untersuchungen, die Gegenstand dieser Rechtsprechung seien, verfolgten *allein* gesundheitspolitische Zwecke bei der Einfuhr von Waren aus anderen Mitgliedstaaten. Schon deshalb sei die Interessenlage eine andere als im hier vorliegenden Fall, wo erst durch die streitigen Untersuchungen die Beihilfeberechtigung nachgewiesen werden könne.

Im Ergebnis schlägt die deutsche Regierung vor, die gestellte Frage zu bejahen.

Die *Kommission* ist der Ansicht, die Rechtsprechung des Gerichtshofes stütze die Vermutung nicht, daß die Mitgliedstaaten nur dann berechtigt seien, Gebühren für Untersuchungen zu erheben, wenn dem eine Leistung des Staates gegenüberstehe. Es gebe nur einen Präzedenzfall, das zitierte Urteil vom 25. Januar 1977 (Bauhuis, Rechtssache 46/76) das indes die Artikel 9, 12, 13 und 16 EWG-Vertrag betreffe. In der vorliegenden Rechtssache stehe nicht das Prinzip des freien Warenverkehrs auf dem Spiele, sondern die Erhebung von Kosten für Kontrollen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation durchgeführt würden.

Deshalb könne dem Urteil Bussone (Rechtssache 31/78 a. a. O.) nicht entnommen werden, daß die Kontrollkosten stets davon abhängig seien, daß die Untersuchungen Leistungen des Staates gegenüber dem Betroffenen seien.

Die Kommission führt aus, daß jeder Beihilfeberechtigte seine Anspruchsberechtigung nachweisen müsse. Seiner Nachweispflicht genüge der Begünstigte erst dadurch, daß die bei ihm vorgenommenen Untersuchungen, die ihren Niederschlag in den Analyse- und Kontrollbögen fänden, keinen Anlaß zu Beanstandungen gäben (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b). Artikel 9 Absatz 2 besage eindeutig, daß die Zahlung der Beihilfe für einen bestimmten Monat voraussetze, daß für den betreffenden Monat die Verarbeitung glaubhaft gemacht werde und für die im Vormonat verarbeiteten Mengen die Nachweise aufgrund der Untersuchung und Kontrollen erbracht würden. Die Kontrollbehörde nehme mithin dem Begünstigten einen erheblichen Teil seiner Nachweislasten, nämlich den Qualitätsnachweis, ab. Ohne Kontrolle seitens der Verwaltung würde dem Begünstigten in jedem Fall der Qualitätsnachweis obliegen, den er, wenn überhaupt, nur durch eine aufwendige und auch fortlaufende Anfertigung privater Analysen und Kontrollen würde führen können.

Zusammenfassend schlägt die Kommission vor, die gestellte Frage wie folgt zu beantworten:

„Es ist mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, daß die Bundesrepublik Deutschland für Warenuntersuchungen nach Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 (ABl. L 199 vom 7. 8. 1979, S. 1) die der Verwaltung tatsächlich entstandenen Kosten erhebt."

III — Mündliche Verhandlung

Die Firma Denkavit, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Meinhard Hilf als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt Albrecht Stockburger, Frankfurt am Main, haben in der Sitzung vom 26. Mai 1982 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. Juni 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat mit Beschluß vom 8. Juli 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 17. August 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung von Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 über die Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für zu Mischfutter verarbeitete Magermilch und für insbesondere zur Kälberfütterung bestimmtes Magermilchpulver (ABl. L 199, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich im Zusammenhang mit der Klage eines Unternehmens, das Futtermittel für Kälber auf der Grundlage von Magermilchpulver herstellt, gegen einen Kostenbescheid des Bundesamtes für Ernährung und Forstwirtschaft, der deutschen Interventionsstelle, über einen Betrag von 329,90 DM, der sich auf die Kosten der Untersuchung von Erzeugnissen bezog, für die eine Gemeinschaftsbeihilfe gewährt werden kann. Dieser Bescheid war auf Artikel 12 der deutschen Verordnung über die Gewährung von Beihilfen für Magermilch von 1977 (Beihilfenverordnung — Magermilch, BGBl. I, S. 792) gestützt, nach dem die Kosten der Entnahme von Proben und der Warenuntersuchungen von demjenigen zu tragen sind, der den Antrag auf Beihilfe gestellt hat.

3 Das betroffene Unternehmen machte geltend, die Gemeinschaftsverordnungen über die Gewährung von Beihilfen für die Verarbeitung von Magermilchpulver zu Futter belasse den Mitgliedstaaten keinerlei Befugnis zur Regelung der Modalitäten der Kontrollen, die für die Gewährung der Beihilfen in diesem Sektor erforderlich seien; das Verwaltungsgericht hat dem Gerichtshof daraufhin die Frage vorgelegt, ob es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, daß die Bundesrepublik Deutschland für Warenuntersuchungen nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 Kosten erhebe.

4 Mit dieser Frage ersucht das vorlegende Gericht um Auskunft darüber, ob der vorgenannte Artikel 10 dahin auszulegen ist, daß er es einem Mitgliedstaat verwehrt, die Kosten der in Anwendung dieser Bestimmung durchgeführten Kontrollen gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften den betroffenen Unternehmen aufzuerlegen.

5 Nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) werden für Magermilchpulver, das in der Gemeinschaft hergestellt worden ist und für Futterzwecke verwendet wird, Beihilfen gewährt, wenn diese Erzeugnisse gewisse Voraussetzungen erfüllen. Artikel 3 der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169, S. 4) sieht vor, daß der Betrag der Beihilfe erst ausbezahlt wird, wenn für das Magermilchpulver die Denaturierung oder die Verarbeitung zu Mischfutter nachgewiesen wird; gemäß Artikel 4 dieser Verordnung in der Fassung der Verordnung Nr. 1038/72 des

Rates vom 18. Mai 1972 (ABl. L 18, S. 21) ergreifen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen, um die Anwendung dieser Bestimmung zu gewährleisten.

6 In diesen Rahmen fügt sich Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 ein, in dem die Kontrollmaßnahmen aufgeführt werden, die die Mitgliedstaaten unter anderem hinsichtlich des Wasserhöchstgehaltes des Magermilchpulvers und seiner Verwendung in unverarbeitetem Zustand oder in Form einer Mischung für die Herstellung von Mischfutter im Sinne der Verordnung zu treffen haben. Bezüglich des letzten Punktes ist in Artikel 10 Absatz 2 vorgesehen, daß die vom betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Kontrollbestimmungen zumindest die in dieser Vorschrift genannten Bedingungen erfüllen müssen. Nach Artikel 10 Absatz 3 sind die Kontrollergebnisse von der überwachenden Stelle in einem Analyse- und einem Kontrollbogen niederzulegen, deren Muster der Verordnung als Anhänge beigefügt sind; eine Kopie dieser Dokumente ist dem betroffenen Unternehmen zu übermitteln.

7 Wie sich aus der Prüfung von Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 ergibt, enthält diese Vorschrift keine Regelung hinsichtlich der Kosten der durchzuführenden Kontrollen. Die in Artikel 10 getroffene Regelung, daß die Kontrollbestimmungen „zumindest" die in dieser Vorschrift aufgeführten Bedingungen erfüllen müssen und daß diese Kontrollbestimmungen von den Mitgliedstaaten festzulegen sind, weist jedoch darauf hin, daß die diese Kontrollen betreffende gemeinschaftsrechtliche Regelung nicht abschließend ist.

8 Somit verbietet es der Wortlaut der in Rede stehenden Verordnung den Mitgliedstaaten weder, diese Kontrollen unentgeltlich durchzuführen, noch ist es ihnen danach verwehrt, von den betroffenen Unternehmen die Erstattung der Kosten dieser Kontrollen zu verlangen.

9 Daraus ist — wie der Gerichtshof auch im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für Eier festgestellt hat (Urteil vom 30. 11. 1978 in der Rechtssache 31/78, Bussone, Slg. 1978, 2429) — der Schluß zu ziehen, daß die Gemeinschaftsregelung den Mitgliedstaaten die Lösung der Frage überläßt, wie die Kontrollen zu finanzieren sind.

10 Zwar darf von der den Mitgliedstaaten belassenen Freiheit nicht in der Weise Gebrauch gemacht werden, daß die Zielsetzung der Regelung, in der diese

Freiheit zugestanden ist, in Frage gestellt wird; diese Zielsetzung ist jedoch dann nicht gefährdet, wenn die von dem betroffenen Unternehmen geschuldeten Beträge den normalen Kosten für Kontrollen dieser Art entsprechen und ihrer Höhe nach nicht geeignet sind, die Unternehmen von der Durchführung der Geschäfte abzuhalten, die durch die Gewährung der Beihilfe gefördert werden sollen.

11 Im Vorlagebeschluß wird ferner auf Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1725/79 hingewiesen, nach dem auf Verlangen des Antragstellers und auf seine Kosten eine Sonderprüfung durchzuführen ist. Da eine solche ausdrückliche Kostenregelung in Artikel 10 fehle, liege der Schluß nahe, daß die betroffenen Unternehmen nicht zur Erstattung der Kosten der nach Artikel 10 durchgeführten Untersuchungen herangezogen werden dürften.

12 Wie die Kommission zu Recht betont hat, betrifft der genannte Artikel 9 Absatz 4 jedoch den Sonderfall der Rückforderung einer zu Unrecht gezahlten Beihilfe; in diesem Fall kann das betroffene Unternehmen den Beweis erbringen, daß die Nichtbeachtung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nur einen Teil der zwischen zwei Kontrollzeitpunkten verarbeiteten Magermilch- oder Magermilchpulvermengen betrifft. Aus dem Umstand daß die Kosten dieses Nachweises gemäß Artikel 9 Absatz 4 von dem betroffenen Unternehmen zu tragen sind, läßt sich also für die Auslegung von Artikel 10 nichts herleiten.

13 Aus all diesen Gründen ist auf die Vorlagefrage zu antworten, daß Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 dahin auszulegen ist, daß er es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, die Kosten der nach dieser Vorschrift durchgeführten Kontrollen aufgrund seiner nationalen Rechtsvorschriften dem betroffenen Unternehmen aufzuerlegen, wenn die von diesem Unternehmen geschuldeten Beträge den normalen Kosten von Kontrollen dieser Art entsprechen und ihrer Höhe nach nicht geeignet sind, die Unternehmen von der Durchführung der Geschäfte abzuhalten, die durch die Gewährung der Beihilfe gefördert werden sollen.

Kosten

14 Die Kosten der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Aus-

gangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem Verfahren vor dem vorlegenden Gericht; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mit Beschluß vom 8. Juli 1981 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 10 der Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 verwehrt es einem Mitgliedstaat nicht, die Kosten der nach dieser Vorschrift durchgeführten Kontrollen aufgrund seiner nationalen Rechtsvorschriften dem betroffenen Unternehmen aufzuerlegen, wenn die von diesem Unternehmen geschuldeten Beträge den normalen Kosten von Kontrollen dieser Art entsprechen und ihrer Höhe nach nicht geeignet sind, die Unternehmen von der Durchführung der Geschäfte abzuhalten, die durch die Gewährung der Beihilfe gefördert werden sollen.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. September 1982.

Der Kanzler
Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars