ringspræmier, der er udbetalt med urette, for så vidt reglerne ikke medfører en objektivt ubegrundet forskelsbehandling af erhvervsdrivende, der oppebærer disse præmier, og erhvervsdrivende, der måtte opnå lignende fordele af rent national karakter.

I sag 54/81

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

FIRMA WILHELM FROMME, Salzgitter,

mod

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt am Main,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en række bestemmelser i EØF-traktaten og en række fællesskabsretlige principper med henblik på herved at kunne afgøre, om artikel 11, stk. 1, i bekendtgørelse af 8. august 1968 om denatureringspræmier for korn, udstedt af forbundsministeren for ernæring, landbrug og skovbrug (Bundesanzeiger nr. 148 af 10. 8. 1968, s. 1), er forenelig med de nævnte bestemmelser og principper,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. I henhold til Rådets forordning nr. 172/67 af 27. juni 1967 om de almindelige regler om denaturering af hvede og af rug, egnet til fremstilling af brød (EFT 1967, s. 128) ydede sagsøgte i hovedsagen, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt: BALM) i året 1970 sagsøgeren i hovedsagen, firma Fromme, præmier for denaturering af blød hvede på i alt 128 497,62 DM.

2. Med den begrundelse, at betingelserne for retten til præmie ikke havde været opfyldt, krævede BALM ved en række afgørelser af 8. december 1977 beløbet tilbagebetalt. Desuden forlangte BALM ved en række afgørelser af 17. januar 1980 rente, der beregnedes fra den dag, hvor der var sket udbetaling af præmien, til tilbagebetalingen skete, med 3 % over den tyske forbundsbanks diskontosats, dog mindst 6,5 %. BALM henholdt sig herved til § 11, stk. 1, 2. punktum, i den af forbundsministeren for ernæring, landbrug og skovbrug udstedte bekendtgørelse af 8. august 1968 om denatureringspræmier for korn (Bundesanzeiger nr. 148 af 10. 8. 1968) som ændret ved samme ministeriums bekendtgørelse af 14. februar 1973 om tilpasning af rentebestemmelser i bekendtgørelser om gennemførelse af de fælles landbrugsordninger (Bundesanzeiger nr. 34 af 17. 2. 1973).

Ved Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (lov om gennemførelse af de fælles markedsordninger — markedsordningsloven) af 31. august 1972 (BGBl. I, s. 1617) bemyndigedes forbundsministeren for ernæring, landbrug og skovbrug til at indføre regler om renter. I lovens § 12 bestemmes det:

»I anordninger, der udstedes efter § 9, kan det bestemmes, at der i forbindelse med tilbagesøgning af ydelser, der er tillagt med urette, og i forbindelse med for sen indbetaling af afgifter beregnes rente med 3 % over den tyske forbundsbanks diskontosats«.

3. Sagsøgeren i hovedsagen rejste indsigelse over for BALM, som imidlertid fastholdt sin afgørelse, hvorefter sagsøgeren anlagde denne sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

4. Verwaltungsgericht har udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1. Er det foreneligt med traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, at Forbundsrepu-

blikken Tyskland af denatureringspræmier, der er udbetalt med urette, beregner rente fra udbetalingstidspunktet med 3 % over den tyske forbundsbanks gældende diskontosats, dog mindst 6,5 %, uden at have bemyndigelse dertil i en fællesskabsretlig bestemmelse?

2. Dersom spørgsmålet må besvares benægtende: Afgiver artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) et bemyndigelsesgrundlag, der berettiger Forbundsrepublikken til at pålægge renter af den i spørgsmål 1 nævnte art?

3. Dersom spørgsmålet må besvares benægtende: Findes der nogen anden bestemmelse eller en almindelig retsgrundsætning inden for fællesskabsretten, hvoraf en sådan bemyndigelse følger?«

5. Angående det første spørgsmål har Verwaltungsgericht i sin forelæggelseskendelse henvist til Domstolens praksis, hvorefter medlemsstaterne, når de har overdraget retsfastsættelsesbeføjelser til Fællesskabet, og dette gennem udstedelse af umiddelbart gældende retsregler har gjort brug heraf, ikke længere er beføjet til at ændre eller udfylde sådanne retsregler. Domstolen anerkender kun to undtagelser fra denne grundsætning, for det første adgangen til at fastsætte retsplejebestemmelser og for det andet adgangen til at fastsætte straffebestemmelser.

Da Forbundsrepublikken Tyskland har afgivet retsfastsættelsesbeføjelsen på markedsordningsområdet til Fællesskabet, kan den på dette område ikke længere tilvejebringe nationale regler. Som følge heraf er Forbundsrepublikken efter Verwaltungsgericht's opfattelse også afskåret fra at udstede materielle forskrifter om tilbagesøgning af støtte og tilskud, der er udbetalt med urette. Rentekravet hviler ikke blot på en retsplejeregel, men er et materielt retskrav. Der er heller ikke tale om en straffebestemmelse, hvilket allerede følger af, at bestemmelsen ikke er bundet til et krav om tilregnelse.

Angående det andet spørgsmål har Verwaltungsgericht fremhævet, at artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) alene bemyndiger medlemsstaterne til at træffe sådanne forholdsregler, hvorved selve de udbetalte beløb, altså her denatureringspræmierne, kan søges tilbage. Imidlertid giver bestemmelsen ikke bemyndigelse til fastsættelse af betalingsforpligtelser, der går ud over den blotte tilbagesøgning.

Renter, der skal kompensere for indvundne fordele af en ugrundet berigelse, er ikke en bestanddel af den ydelse, der ugrundet er forskaffet, men en selvstændig accessorisk fordring.

Den forelæggende ret henviser til, at de tilbagebetalte beløb efter artikel 8, stk. 2, 2. pkt., i forordning nr. 729/70 tilfalder »de kontorer eller organer, som har udbetalt dem«. De renter, det blev pålagt sagsøgeren i hovedsagen at betale, tilfaldt imidlertid ikke EUGFL, men indgik i forbundsfinanserne. Det drejer sig altså ikke om beløb af den art, som artikel 8 i forordning nr. 729/70 har for øje.

Til grund for kravet om afgivelse af de indvundne fordele ligger den retlige betragtning, at ingen skal oppebære fordelene af en ydelse, som er erhvervet uden adkomst dertil, men at disse fordele tilkommer den, der har mistet dem. Imidlertid blev de renter, der blev opkrævet af Forbundsrepublikken Tyskland, ikke overført til EUGFL, men indeholdt af Forbundsrepublikken selv; renteopkrævningen fører således ikke til en tilbageføring af fejlagtigt tildelte ydelser, men blot til, at den ugrundede berigelse overføres fra borgeren til medlemsstaten.

Selv om man skulle hælde til den anskuelse, at artikel 8 i forordning nr. 729/70 bemyndiger medlemsstaterne til at forlange tilbagebetaling af såvel det beløb, der er udbetalt med urette, som af de fordele, der er indvundet heraf, turde det i hvert fald være utilladeligt at operere med fingerede fordele uden hensyntagen til det enkelte tilfælde og at standardisere dem i form af en fast rentesats. Eftersom der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser om arten og størrelsen af det faste beløb, kunne medlemsstaterne derfor fastsætte dette efter deres eget skøn; dette ville imidlertid nødvendigvis føre til en forskelsbehandling af borgerne i de forskellige medlemsstater.

Angående det tredje sprøgsmål har Verwaltungsgericht bemærket, at der heller ikke findes nogen uskreven retsgrundsætning i fællesskabsretten, der bemyndiger medlemsstaterne til at opkræve renter af denatureringspræmier, der er udbetalt med urette.

6. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 11. marts 1981.

I henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen ved advokat J. Gündisch, Hamburg, af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Ministerialrat i forbundsøkonomiministeriet, M. Seidel og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved M. Hilf, Kommissionens juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 30. september 1981 har Domstolen henvist sagen til anden afdeling.

II — Skriftlige indlæg i medfør af artikel 20 i statutten for Domstolen

1. *Sagsøgeren i hovedsagen* har anført, at medlemsstaterne ikke som følge af fællesskabsretten er forhindret i at udstede materielle bestemmelser vedrørende tilbagesøgning af støttebeløb, der er udbetalt med urette, men har dog anerkendt, at pålæggelse af renter af beløb, der søges tilbage, hører til sådanne bestemmelser, jf. artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), hvorefter gennemførelse af tilbagebetaling af beløb, som er ydet af fællesskabsmidler, men som er udbetalt som følge af uregelmæssigheder, skal ske »i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser«.

Sagsøgeren har til støtte for sin opfattelse henvist til en række af Domstolens afgørelser: dommen af 21. maj 1976 i sag 26/74, Roquette, Sml. 1976, s. 677, dommen af 5. marts 1980 i sag 265/78, Ferwerda, Sml. 1980, s. 617, dommen af 12. juni 1980 i sag 130/79, Dairy Foods, Sml. 1980, s. 1887 og dommen af 12. juni 1980 i sagerne 119 og 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft og Westfälische Zentralgenossenschaft, Sml. 1980, s. 1863.

Imidlertid har Domstolen tilladt en række undtagelser fra grundsætningen om, at udstedelse af materielle bestemmelser om gennemførelse af tilbagebetaling af støttebeløb, der er udbetalt med urette, er et anliggende for medlemsstaterne. Disse bestemmelser må nemlig hverken føre til en ændring af rækkevidden af de fællesskabsretlige bestemmelser (dom af 28. 6. 1977 i sag 118/76, Balkan, Sml. 1977, s. 1177) eller gøre gennemførelsen af tilbagebetalingen praktisk umulig (Ferwerda-dommen), ligesom de heller ikke må være strengere end de bestemmelser, der gælder tilsvarende forhold i national ret (jf. dommen i Ferwerda-sagen og — i endnu videre formulering — i sagen Lippische Hauptgenossenschaft).

Disse grænser, som gælder efter fællesskabsretten, er først og fremmest overskredet, fordi de tyske lovbestemmelser, som talen er om, har medført, at rækkevidden af artikel 8 i forordning nr. 729/70 er blevet ændret.

Principielt er der intet til hinder for, at der udstedes bestemmelser om renter inden for rammerne af denne fællesskabsretlige grundregel, såfremt renterne af det beløb, der skal tilbagebetales, blot har karakter af en afgivelse af de fordele, som modtageren af den med urette udbetalte ydelse i mellemtiden har haft. Heraf følger for det første, at »fordelene« skal tilfalde den, der af sine midler har erlagt den ydelse, der er udbetalt med urette, og for det andet, at renterne skal udgøre en reel kompensation for fordelene.

De tyske rentebestemmelser er i strid med begge disse principper.

Den forelæggende ret har fuldt korrekt bemærket, at de tilbagekrævede beløb i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, 2. pkt., i forordning nr. 729/70 blev betalt til de kontorer eller organer, som havde udbetalt dem, i dette tilfælde til EUGFL. De af sagsøgeren i hovedsagen betalte renter blev imidlertid betalt til Forbundsrepublikken Tyskland.

Indtil nu foreligger der ikke fra Fællesskabets side nogen afgørelse med hensyn til anvendelse af modtagne renter, der kan begrunde, at medlemsstaterne lader dem indgå i deres eget budget. Det er da heller ikke foreneligt med rækkevidden af de fællesskabsretlige bestemmelser om tilbagesøgning af støttebeløb, der er udbetalt med urette, at gøre krav på rentebetalingen til fordel for en medlemsstats eget budget.

Det er da også med rette, at Verwaltungsgericht i denne forbindelse har bemærket, at et sådant resultat heller ikke lader sig begrunde efter synspunktet om tilbageføring af en ugrundet berigelse. Det er nemlig alene EUGFL, der har mistet beløbet. Rentekravet fører således ikke til en tilbageføring eller en gennemførelse af tilbagebetaling af tilskud, der uretmæssigt er blevet udbetalt, men blot til en overførsel af den ugrundede berigelse fra den enkelte erhvervsdrivende til den pågældende medlemsstat.

Uafhængigt af disse overvejelser vedrørende betalingsmodtageren er de tyske rentebestemmelser i strid med rækkevidden af den fællesskabsretlige grundregel om gennemførelse af tilbagebeta-

ling af beløb, der er udbetalt med urette, fordi de ikke har karakter af en gennemførelse af tilbagebetaling af ydelserne med de indvundne fordele, men på grund af bestemmelsernes strenghed har strafferetlig karakter.

Verwaltungsgericht har hertil med rette bemærket, at det i hvert fald er utilladeligt at fastsætte de fordele, der som en accessorisk fordring til det beløb, der med urette er blevet udbetalt, muligvis kan kræves tilbage, rent fiktivt uden hensyn til det konkrete tilfælde.

I fortsættelse af Verwaltungsgericht's overvejelser herom har sagsøgeren i hovedsagen anført, at der overhovedet ikke er indvundet fordele af de denatureringspræmier for blød hvede, som er udbetalt med urette. Der blev nemlig stillet krav om tilbagebetaling af præmien, fordi — som det blev fastslået ved den efterfølgende kontrol af sagsøgerens forretningspapirer — der i det pågældende tidsrum blev anvendt for små mængder af farvestoffet »patentblå V«. Det bestrides imidlertid ikke, at den pågældende bløde hvede trods en muligvis for ringe farvning er blevet anvendt efter sit formål, nemlig til foder. I overensstemmelse hermed er denatureringspræmien for blød hvede da også blevet anvendt til at nedsætte den høje brødkornspris til den lavere foderkornspris. Sagsøgeren har altså slet ikke haft nogen fordel af den støtte, der alene af formelle grunde er blevet udbetalt med urette, men har straks ladet fordelen gå videre til aftagerne, altså landmændene. Da man således ikke har indvundet fordele af den støtte, der kun rent formelt er blevet udbetalt med urette, foreligger der heller ikke nogen fordel, der kan tilbageføres.

De tyske rentebestemmelser overskrider navnlig de grænser, som Domstolen har sat for de nationale lovbestemmelser om tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt af Fællesskabet, fordi rentebestemmelserne for denatureringspræmierne for hvede afviger fra andre, lignende bestemmelser i tysk ret.

Der findes ikke i tysk ret nogen almindelig grundsætning, hvorefter støttebeløb, der er udbetalt med urette, skal forrentes uden hensyn til de fordele, der er indvundet, og heller ikke nogen bestemmelse, hvorefter rente skal svares med 3 % over forbundsbankens diskontosats.

Den eneste almindelige bestemmelse i tysk ret, der kan finde anvendelse, er derfor princippet om, at den civilretlige regel i § 291 i Bürgerliches Gesetzbuch, hvorefter der skal betales 4 % i procesrente fra sagens tingfæstning, dvs. fra sagsanlægget, finder analog anvendelse, men ikke en regel om — som her — at der skal svares en rente, som ligger 3 % over den tyske forbundsbanks diskontosats, og som beregnes fra tidspunktet for modtagelsen af den støtte, der er udbetalt med urette.

Sagsøgeren har derfor foreslået, at de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, besvares på følgende måde:

»1. Det er foreneligt med traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, at medlemsstaterne udsteder rentebestemmelser i forbindelse med tilbagebetaling af fællesskabsretlig støtte, der er blevet udbetalt med urette, især denatureringspræmier for blød hvede. Rentebestemmelserne må imidlertid ikke være i strid med rækkevidden af de fællesskabsretlige bestemmelser om tilbagebetaling af de ydede beløb, jf. navnlig Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansie-

ring af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196). Desuden skal rentebestemmelsen være i overensstemmelse med de tilsvarende regler, der er fastsat for betaling af renter i forbindelse med tilbagebetaling af lignende støttebeløb (subsidier) i national ret.

Rentebestemmelsen i § 11, stk. 1, 2. punktum, i bekendtgørelse af 8. august 1968 om denatureringspræmier for korn, udstedt af forbundsministeren for ernæring, landbrug og skovbrug (Bundesanzeiger nr. 148 af 10. 8. 1968), som ændret ved bekendtgørelse af 14. februar 1973 om tilpasning af rentebestemmelser i bekendtgørelser til gennemførelse af de fælles landbrugsordninger (Bundesanzeiger nr. 34 af 17. 2. 1973) er derfor i strid med fællesskabsretten, i det omfang renten fastsættes til 3 % over forbundsbankens til enhver tid gældende diskontosats og beregnes fra udbetalingen af den støtte, der er tillagt med urette.

2. Artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik giver ikke Forbundsrepublikken bemyndigelse til at opkræve renter af den i spørgsmål 1 nævnte art.

3. Der findes heller ikke nogen anden bestemmelse eller almindelig retsgrundsætning i fællesskabsretten, hvoraf en sådan bemyndigelse følger.«

2. *Forbundsrepublikken Tysklands regering* har anført, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er det medlemsstaterne, der som et led i gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal fastsætte regler for alle accessoriske spørgsmål i forbindelse med tilbagebetaling af ydelser, der er tillagt med urette.

Dette følger af opgavefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, som går ud på, at det i reglen er overladt til den nationale lovgivende myndighed at gennemføre de fællesskabsretlige bestemmelser og at bringe dem i anvendelse, især i de tilfælde, hvor Fællesskabets myndigheder endnu ikke har kunnet træffe nærmere bestemte gennemførelsesforanstaltninger.

Specielt gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik hviler på denne opgavefordeling.

Også udstedelse af de rentebestemmelser, der her er tale om, i forbindelse med tilbagesøgning af denatureringspræmier, der er udbetalt med urette, er efter Forbundsrepublikkens opfattelse en opgave, der er overladt til medlemsstaterne, på et område, hvor der eksisterer et reguleringsbehov, for at markedsordningen kan fungere, idet der for tiden ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser om forrentningen. Rådet har ikke kunnet nå til enighed om et forslag fra EF-Kommissionen om generelle regler for forrentning af beløb, som er udbetalt inden for rammerne af EUGFL og levnedsmiddelhjælpen, men som skal tilbagebetales. Ikke desto mindre anerkendes det principielt fra alle sider i Fællesskabet, at der i forbindelse med tilbagesøgninger af denne art bør opkræves renter, idet der findes tilsvarende regler i alle medlemsstaterne. Anvendelsen af dette retsprincip tjener til at sikre en forskriftmæssig gennemførelse af de fælles markedsordninger, idet en mulighed for at drage økonomisk fordel af uretmæssigt modtagne ydelser i sidste instans endog kunne være et incitament til ikke at overholde de gældende bestemmelser.

Forbundsregeringen har ikke benægtet, at anvendelsen af national ret ved gennemførelsen af den fælles markedsordning er underkastet visse fællesskabsretlige grænser. Disse grænser fremgår i første række af bestemmelserne i selve den grundliggende fællesskabsforordning, hvis rækkevidde ikke må indskrænkes (Domstolens dom af 18. 2. 1970 i sag 40/69, Bollmann, Sml. 1970, s. 7, og af 18. 6. 1970 i sag 54/79, Krohn, Sml. 1970, s. 69, jf. også Balkan-sagen).

Desuden skal anvendelsen af national ret være i overensstemmelse med fællesskabsrettens almindelige regler. Den må især ikke indebære en forskelsbehandling af erhvervsdrivende som følge af strengere bestemmelser end i tilsvarende internretlige gennemførelsesbestemmelser (Domstolens dom af 16. 12. 1976 i sag 33/76, Rewe, Sml. 1976, s. 1989, jf. også dommene i Ferwerda-sagen og Dairy Foods-sagen).

Forbundsregeringen har i denne sammenhæng anført, at den omtvistede forrentning i forbindelse med tilbagesøgning af denatureringspræmier opfylder disse betingelser. Forbundsregeringen har medgivet, at anvendelse af nationale bestemmelser om renter kan føre til, at der ikke skal betales samme beløb i forskellige medlemsstater, men mener, at man må acceptere sådanne forskelle, og at de kun kan afskaffes gennem en harmonisering.

Endvidere er forbundsregeringen af den opfattelse, at rentebestemmelserne også formelt lever op til de fællesskabsretlige krav. De er først og fremmest — som det kræves ifølge Domstolens ovennævnte praksis — udstedt således, at de er i overensstemmelse med de regler, der gælder for tilsvarende nationale tilbagesøgningskrav. Dette gælder med hensyn til samtlige i forelæggelseskendelsen anførte forhold, lige fra det tidspunkt, hvorfra renten beregnes, rentens størrelse og den standardiserede rentesats.

Forbundsregeringen har videre henvist til, at det efter fællesskabsretten ikke gør nogen forskel, om renteberegningen efter de nationale regler sker på grundlag af de indvundne fordele, som konkret er påvist, eller på grundlag af en generel ordning, hvorefter størrelsen af de opnåede fordele anslås (fingeres) i forhold til de herskende markedsvilkår.

Forbundsregeringen har til støtte herfor henvist til udformningen af den afledede fællesskabsret på området. Især mener den på grundlag af Rådets forordning nr. 729/70 og Rådets direktiv 76/308/EØF af 15. marts 1976 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med foranstaltninger, der er finansieret af Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, samt af landbrugsimportafgifter og told (EFT L 73, s. 18) at kunne udlede klare holdepunkter for, at Fællesskabet i spørgsmålet om forrentningen henholder sig til de nationale lovbestemmelser og administrativt udstedte bestemmelser.

Artikel 8 i forordning nr. 729/70 rummer således en almindelig henvisning til national ret med hensyn til den forskriftsmæssige gennemførelse af samtlige foranstaltninger, der finansieres gennem EUGFL. Ifølge bestemmelsen skal medlemsstaterne drage omsorg for den forskriftsmæssige gennemførelse af foranstaltningerne »i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser«. Især skal medlemsstaterne sikre sig, at denature-

ringspræmierne kun ydes på de betingelser, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne, og at enhver overtrædelse af disse fra de erhvervsdrivendes side sanktioneres på passende måde. Medlemsstaterne skal herved foretage kontrolforanstaltninger samt ved hjælp af nationale gennemførelsesbestemmelser træffe enhver nødvendig foranstaltning for at forhindre og retsforfølge uregelmæssigheder og gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Det forhold, at medlemsstaterne beregner sig rente ved tilbagesøgning af sådanne beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser, bidrager til at virkeliggøre disse to mål.

Den omstændighed, at de opkrævede renter ifølge de gældende regler ikke udbetales til EUGFL, men indgår i forbundsfinanserne, ændrer ikke den kendsgerning, at forrentningen udgør en foranstaltning efter artikel 8.

Afslutningsvis har forbundsregeringen også henvist til det samarbejde mellem medlemsstaterne, som Rådet har indført ved det nævnte direktiv nr. 76/308, med henblik på inddrivelse af EUGFL's fordringer på landbrugsimportafgifter og told. Også her er udgangspunktet, at rentebestemmelserne og fastsættelsen af rentens størrelse henhører under medlemsstaternes kompetence. I artikel 2, litra d), bestemmes det således udtrykkeligt, at direktivet også omfatter fastsættelse og inddrivelse af »gebyrer og renter i forbindelse med inddrivelse af ovennævnte fordringer«. I mangel af fællesskabsretlige regler herom, kan det kun dreje sig om renteregler ifølge intern ret.

Da de to øvrige spørgsmål kun er forelagt for det tilfælde, at det første spørgsmål må besvares benægtende, har forbundsregeringen ikke fundet det nødvendigt at besvare dem.

3. *Kommissionen* har anført, at fællesskabsretten ikke indeholder nogen almindelig bestemmelse om opkrævning af renter og heller ikke særlige bestemmelser om opkrævning af renter i forbindelse med tilbagesøgning af præmier, der er udbetalt med urette. Fællesskabet har således som udgangspunkt overladt det til medlemsstaterne at drage omsorg for gennemførelsen af fællesskabsretten på deres område under anvendelse af deres nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser.

Efter en gennemgang af eksempler på særlige tilfælde, hvor opkrævning af renter er reguleret i fællesskabsretten, er Kommissionen nået til det resultat, at det ikke er muligt at udlede et almindeligt retsprincip på grundlag af de anførte fællesskabsretlige bestemmelser, ligesom man heller ikke kan anvende en enkelt af bestemmelserne analogt på den foreliggende sag.

Kommissionen har fremhævet, at der ikke findes bestemmelser om renter i den forordning, der finder anvendelse på den foreliggende sag, nemlig Rådets forordning nr. 283/72 af 7. februar 1972 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik (EFT 1972 I, s. 85).

Kommissionen har videre anført, at den har fremsat et formelt forslag om indførelse af ensartede rentebestemmelser for hele Fællesskabet. Imidlertid er dette forslag ikke blevet vedtaget af Rådet. I betragtning af denne udtrykkeligt afvisende holdning fra medlemsstaternes side, turde det være vanskeligt for Kommissionen at forsøge at opstille

almindelige fællesskabsretlige principper vedrørende renteberegningen.

Efter Kommissionens opfattelse tager den fortolkning, som den forelæggende ret anlægger af artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70, ikke fornødent hensyn til den kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, der fremgår af nævnte artikel. På den ene side pålægger Fællesskabet nemlig medlemsstaterne at drage omsorg for gennemførelsen af de foranstaltninger, der finansieres af Fællesskabet, og at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette; men på den anden side henvises der til anvendelse af »nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser«. Fællesskabet har således for tiden givet afkald på at regulere fremgangsmåden ved tilbagesøgningen og har overladt det til medlemsstaterne at anvende deres nationale bestemmelser, dvs. enhver gældende bestemmelse, der, blandt andre, anvendes efter national ret ved tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette.

Fællesskabsrettens henvisning til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er gældende, eller som skal udstedes, er imidlertid underkastet de begrænsninger, som Domstolen har opstillet i sin praksis. Især er forbudet mod forskelsbehandling, der er et væsentligt element i Domstolens praksis, ikke en hindring for, at der efter national ret gælder undtagelser vedrørende enkeltspørgsmål, for så vidt disse undtagelser er sagligt begrundede og ikke er vilkårlige. Når der i tysk ret eksempelvis — således som i den foreliggende sag — som en særordning i forbindelse med gennemførelsen af de fælles markedsordninger gælder en variabel og standardiseret rentesats, mens man i lignende tilfælde vedrørende støttebeløb efter national ret gør tilbagesøgningen afhængig af, at der føres bevis for de rent faktisk oppebårne fordele, som ganske generelt må formodes at være indvundet, og som må antages at være af nogenlunde tilsvarende størrelse, kan denne nuancerede behandling ikke anses som en forskelsbehandling, idet den særlige beskaffenhed af de transaktioner, der ydes støtte til ifølge fællesskabsretten, og de særlige risikomomenter, der opstår som følge af beløbenes størrelse og kontrolvanskelighederne, gør det tilladeligt at gennemføre en bestemmelse som den, der er indeholdt i § 12 i Marktordnungsgesetz, af hensyn til en effektiv gennemførelse af fællesskabsretten.

På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin tillader fællesskabslovgiveren principielt, at der anvendes forskellige regler i medlemsstaterne. Der opstilles ikke herved nogen egentlig sondring mellem procedureregler og regler, der — som bestemmelserne om renter som selvstændige accessoriske fordringer — indgår i den materielretlige regulering (dommene i sagerne Ferwerda og Dairy Foods). Følgelig er en bestemmelse i en medlemsstats lovgivning, der — som i nærværende sag — giver ret til renteberegning ved tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette, principielt i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 729/70.

Bortset fra denne bestemmelse indeholder fællesskabsretten intet almindeligt retsprincip, der giver medlemsstaterne ret til at stille krav om renter i tilfælde som det foreliggende. Især gælder det om traktatens artikel 40, stk. 3, at der med det almindelige forbud mod forskelsbehandling blot opstilles grænser for udøvelsen af Fællesskabets og medlemsstaternes retsfastsættelsesbeføjelser, men ikke gives en nærmere regulering.

Efter Kommissionens opfattelse kan også Domstolens praksis anføres til støtte for den anlagte fortolkning af bestemmelserne og retsprincipperne. Det fremgår således af denne praksis, at så længe et spørgsmål eller et retsområde ikke er reguleret i fællesskabsretten, tilkommer det medlemsstaterne at udstede de nødvendige formelle og materielle bestemmelser; dette har især betydning for en stor del af gennemførelsen af fællesskabsretten.

De fællesskabsretlige grænser, der skal overholdes af medlemsstaterne, blev først fastlagt af Domstolen med udgangspunkt i sager, hvor en erhvervsdrivende gjorde tilbagebetalingskrav gældende over for en national forvaltningsmyndighed, jf. Domstolens domme i sagerne Roquette og Dairy Foods. Domstolen fandt imidlertid, at de således udviklede principper måtte finde tilsvarende anvendelse, når det drejede sig om tilbagesøgning af en ydelse, der med urette var tillagt en erhvervsdrivende (dommene i sagerne Ferwerda og Lippische Hauptgenossenschaft). Kommissionen er derfor af den opfattelse, at medlemsstaterne i forbindelse med tilbagesøgning af præmier, der er ydet med urette, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin kan beregne renter i medfør af deres nationale lovgivning, såfremt de respekterer de nævnte grænser, der følger af forbudet mod forskelsbehandling i forhold til tilsvarende transaktioner i henhold til national ret, og såfremt de undgår at forringe effektiviteten af fællesskabsretten.

I modsætning til, hvad Verwaltungsgericht Frankfurt synes at have antaget, er det ikke i nærværende sag af betydning, om renterne godskrives fællesskabsbudgettet, eller om de indgår i medlemsstaternes finanser og således efter omstændighederne fører til en ugrundet berigelse for medlemsstaterne.

Kommissionen har derfor foreslået, at de præjudicielle spørgsmål besvares på følgende måde:

1. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er det foreneligt med traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, at Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af nationale retsregler beregner rente af denatureringspræmier, der er udbetalt med urette, såfremt disse retsregler ikke indebærer en forskelsbehandling i sammenligning med bestemmelser, der regulerer renteberegningen for tilfælde, der alene henhører under national ret, og såfremt effektiviteten af fællesskabsretten ikke forringes.

2. Henvisningen til de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 omfatter også bestemmelser om pålæggelse af renter.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 19. november 1981 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen firma Wilhelm Fromme ved advokat J. Gündisch, Hamburg, af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Oberregierungsrat i forbundsøkonomiministeriet H. H. Boie, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved M. Hilf, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

Kommissionen har i retsmødet anført fire forhold, som den nationale domstol bør tage i betragtning:

1. Det er i strid med fællesskabsretten, hvis tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt i medfør af fællesskabsretten, men med urette, underkastes regler, der er mindre gunstige for Fællesskabet end de regler, der finder anvendelse på lignende tilfælde, der henhører under national ret.

2. En forskel i behandlingen kan begrundes i, at kontrolproblemerne er større ved anvendelsen af fællesskabsretten end ved anvendelsen af national ret.

3. I betragtning af, at en række fællesskabsbestemmelser fastsætter højere rentesatser end de i sagen omhandlede, kan der ikke over for medlemsstaterne rejses indsigelse mod, at de gennemfører rentesatser på tilsvarende niveau.

4. Efter fællesskabsretten strider det ikke mod retssikkerhedsprincippet, at en medlemsstat fastsætter faste rentesatser i en retsakt, der alene angår anvendelsen af fællesskabsretten.

Firma W. Fromme har anført — og Kommissionen har tilsluttet sig dette synspunkt — at en rentesats, der finder anvendelse på tilfælde, der hører under fællesskabsretten, men som fjerner sig for meget fra det nationale renteniveau, indebærer en risiko for, at effektiviteten af fællesskabsretten forringes; producenterne ville så ikke længere foretage denaturering, fordi faren for at skulle betale høje renter derved ville blive større.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. januar 1982.

Præmisser

1 Ved kendelse af 5. februar 1981, indgået til Domstolen den 11. marts s.å., har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af forskellige traktatbestemmelser og fællesskabsretlige principper og af artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196); spørgsmålene er forelagt med henblik på at sætte retten i stand til at afgøre, om det er foreneligt med de nævnte bestemmelser og principper, at det i § 11, stk. 1, i bekendtgørelse af 8. august 1968 om denatureringspræmier for korn, udstedt af forbundsministeren for ernæring, landbrug og skovbrug (Bundesanzeiger nr. 148 af 10. 8. 1968) som ændret ved bekendtgørelse af 14. februar 1973 om tilpasning af rentebestemmelser i bekendtgørelser til gennemførelse af de fælles landbrugsordninger (Bundesanzeiger nr. 34 af 17. 2. 1973) bestemmes, at der skal beregnes renter, der indgår i forbundsfinanserne, af denatureringspræmier, der er udbetalt med urette.

2 Spørgsmålene er rejst under en sag mellem en tysk forhandler af landbrugsprodukter, firma Wilhelm Fromme, og Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt: BALM). BALM havde over for Fromme stillet krav om tilbagebetaling af denatureringspræmier for blød hvede, jf. Rådets forordning nr. 172/67 af 27. juni 1967 om de almindelige regler om denaturering af hvede og af rug, egnet til fremstilling af brød (EFT 1967, s. 128), idet det var fastslået, at præmierne var udbetalt med urette. I medfør af de nævnte bekendtgørelser afkrævede BALM ved en række afgørelser Fromme renter, der beregnedes fra den dag, hvor præmien var blevet udbetalt, og indtil den dag, hvor tilbagebetaling skete, med 3 % over den tyske forbundsbanks diskontosats, dog mindst 6,5 %. Efter forgæves at have søgt at få BALM til at ændre sine afgørelser, indbragte virksomheden dem for Verwaltungsgericht.

3 De spørgsmål, Verwaltungsgericht har forelagt, er affattet således:

»1) Er det foreneligt med traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, at Forbundsrepublikken Tyskland af denatureringspræmier, der er udbetalt med urette, beregner rente fra udbetalingstidspunktet med 3 % over den tyske forbundsbanks gældende diskontosats, dog mindst 6,5 %, uden at have bemyndigelse dertil i en fællesskabsretlig bestemmelse?

2) Dersom spørgsmålet må besvares benægtende:
Afgiver artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) et bemyndigelsesgrundlag, der berettiger Forbundsrepublikken til at pålægge renter af den i spørgsmål 1) nævnte art?

3) Dersom spørgsmålet må besvares benægtende:
Findes der nogen anden bestemmelse eller en almindelig retsgrundsætning inden for fællesskabsretten, hvoraf en sådan bemyndigelse følger?«

4 Med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål, som findes at burde behandles samlet, kan der være grund til at minde om, at Domstolen, selv om den må beklage den forskelsbehandling af de erhvervsdrivende i forskel-

lige medlemsstater, som denne løsning kan medføre, gentagne gange har fastslået, at sager angående tilbagesøgning af beløb, der uretmæssigt er udbetalt i medfør af fællesskabsretten skal afgøres af de nationale domstole under anvendelse af national ret, i det omfang fællesskabsretten ikke regulerer forholdet. Især tilkommer det de nationale myndigheder at regulere ethvert spørgsmål i forbindelse med denne tilbagesøgning, såsom spørgsmålet om betaling af renter.

5 Når det således i artikel 8 i den nævnte forordning nr. 729/70 bestemmes, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser træffer de fornødne foranstaltninger for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser, er dette blot en udtrykkelig formulering af en forpligtelse, der allerede påhviler medlemsstaterne i medfør af det samarbejdsprincip, der opstilles i traktatens artikel 5.

6 Domstolen har imidlertid i den nævnte praksis opstillet grænser såvel med hensyn til den udtrykkelige henvisning til national ret, der indeholdes i artikel 8 i forordning nr. 729/70, som med hensyn til den forudsætningsvise henvisning, der nødvendigvis må anerkendes, når der ikke er foretaget en fællesskabsretlig regulering. Anvendelsen af national ret må således hverken, påvirke rækkevidden eller effektiviteten af fællesskabsretten og herved gøre tilbagesøgning af et beløb, der retsstridigt er blevet tillagt, praktisk umulig. Den må heller ikke medføre, at tilbagesøgningen undergives betingelser eller vilkår, der er mindre gunstige end dem, der gælder lignende rent internretlige foranstaltninger, ligesom de nationale myndigheder i deres forvaltning på dette område skal udvise den samme omhu, som de udviser ved gennemførelsen af tilsvarende nationale lovbestemmelser, således at effektiviteten af fællesskabsretten ikke forringes.

7 Ved fastlæggelsen af grænserne for henvisningen til national ret har Domstolen i forbindelse med forholdet til de fremgangsmåder, der anvendes ved afgørelse af lignende, rent nationale sager, fastslået, at anvendelsen af national ret ifølge henvisningen skal ske på en måde, der ikke indebærer en forskelsbehandling i sammenligning med de nationale fremgangsmåder. Det princip om forbud mod forskelsbehandling, som hermed opstilles, medfører ligeledes, at de forpligtelser, der efter national ret pålægges virksomheder,

der i strid med forskrifterne har modtaget økonomiske fordele på grundlag af fællesskabsretten, ikke må være strengere end dem, der pålægges virksomheder, der i strid med forskrifterne har modtaget tilsvarende ydelser på grundlag af national ret. Det må imidlertid forudsættes, at de to grupper modtagere befinder sig i situationer, der kan sammenlignes, og at en forskellig behandling følgelig ikke kan begrundes objektivt.

8 Da fællesskabsretten på sit nuværende udviklingstrin ikke indeholder regler vedrørende de nærmere vilkår for tilbagesøgning af denatureringspræmier, der er udbetalt med urette, specielt ikke vedrørende spørgsmålet, om der kan beregnes renter i anledning af en sådan tilbagesøgning, følger det heraf, at det inden for de angivne grænser er foreneligt med fællesskabsretten, at en medlemsstat i medfør af national ret beregner renter, der i mangel af regler om indbetaling af dem til Fællesskabet indgår i medlemsstatens eget budget.

9 Selv om det må lægges til grund, at beregning af renter som beskrevet af Verwaltungsgericht hverken påvirker rækkevidden eller effektiviteten af fællesskabsretten, kan der dog for den nationale domstol eventuelt være grund til at undersøge, hvorvidt opkrævning af renter er i overensstemmelse med det nævnte princip om forbud mod forskelsbehandling.

10 De forelagte spørgsmål må derfor besvares således, at det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er foreneligt med denne, at en medlemsstat i medfør af sine nationale retsregler beregner renter af fællesskabsretlige denatureringspræmier, der er udbetalt med urette, for så vidt reglerne ikke medfører en objektivt ubegrundet forskelsbehandling af erhvervsdrivende, der måtte opnå lignende fordele af rent national karakter.

Sagens omkostninger

11 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsa-

gens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse vedrørende sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 5. februar 1981, for ret:

Det er på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin foreneligt med denne, at en medlemsstat i medfør af sine nationale retsregler beregner renter af fællesskabsretlige denatureringspræmier, der er udbetalt med urette, for så vidt reglerne ikke medfører en objektivt ubegrundet forskelsbehandling af erhvervsdrivende, der oppebærer disse præmier, og erhvervsdrivende, der måtte opnå lignende fordele af rent national karakter.

Due Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. maj 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling