# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 21. JANUAR 1982 [1]

*Høje Domstol.*

## 1. Indledning

En række aspekter af Fromme-sagen, som vi i dag skal beskæftige os med, vil ikke fuldt ud tilfredsstille alles retsfølelse. Også den forelæggende ret har åbenbart i det rentekrav, sagen drejer sig om, set en række forhold, som krænkede dens retsfølelse. Ikke alle tilfælde, hvor retsfølelsen krænkes, kan imidlertid løses på grundlag af fællesskabsretten. Selv sagsøgeren i hovedsagen har under sagens behandling for Domstolen indrømmet, at den forelæggende ret i spørgsmålene og i den nærmere redegørelse for spørgsmålene har trukket for store veksler på fællesskabsretten. Det afgørende i forbindelse med eventuelle krænkelser af retsfølelsen — som dem der her er tale om — er at sondre skarpt mellem:

a) krænkelse af nationale retsprincipper, hvilket Domstolen ikke kan tage stilling til i en sag i medfør af traktatens artikel 177;

b) tilsidesættelse af skrevne retsregler og uskrevne retsprincipper i fællesskabsretten, herunder de begrænsninger, som fællesskabsretten indebærer for nationale retsreglers gyldighed og indhold; Domstolens besvarelse af spørgsmålene skal navnlig angå dette aspekt; ikke alene sagsøgeren i hovedsagen, men også Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet, at der bør gives en sådan præciserende besvarelse af spørgsmålene, at den forelæggende ret på grundlag deraf kan træffe afgørelse om alle de fællesskabsretligt relevante spørgsmål, der er rejst;

c) de for retsbevidstheden utilfredsstillende aspekter af sagen, som kun det enkelte lands eller Fællesskabets lovgivende myndighed kan finde en løsning på i fremtiden.

De væsentligste faktiske omstændigheder, som har betydning for Domstolen, er følgende:

Wilhelm Fromme modtog i 1970 en præmie på 128 497,62 DM fra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM). Præmien blev udbetalt i medfør af Rådets forordning nr. 172/67 (EFT 1967, s. 128), som indeholder de almindelige regler for denatureringssystemet. Efter at en regnskabsrevision havde vist, at Fromme havde brugt et mindre kvantum blåt farvestof til denatureringen end foreskrevet i Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 1403/69/EØF (EFT 1969 II, s. 320), blev præmiebeløbet i slutningen af 1977 krævet tilbagebetalt. Det er ubestridt, at formålet med denatureringsbestemmelsen, nemlig at den denaturerede hvede kun anvendes til foder, var nået i det konkrete tilfælde. Ved afgørelse af 8. december 1967 blev præmien ikke desto mindre krævet tilbagebetalt, og den blev rent faktisk tilbagebetalt.

1 — Oversat fra nederlandsk.

Den sag, som har ført til, at spørgsmålene er rejst, angår da heller ikke hovedkravet. I 1980 stillede BALM nemlig desuden et efterfølgende krav om rente af den med urette udbetalte præmie. Dette rentekrav skal ifølge sagsøgte i hovedsagen — på grund af den tid, der er forløbet — udgøre i alt 70-80 % af det oprindelige beløb. De spørgsmål, den forelæggende ret har stillet Domstolen, angår udelukkende dette efterfølgende krav om rentebetaling.

Rentekravet støttes på § 11, stk. 1, 2. pkt., i det tyske landbrugsministeriums bekendtgørelse af 8. august 1968 om denatureringspræmier for korn, som ændret ved samme ministeriums bekendtgørelse af 14. februar 1973 om tilpasning af rentebestemmelserne i bekendtgørelser om gennemførelse af de fælles markedsordninger. Bekendtgørelsen af 14. februar 1973 er udstedt med hjemmel i loven af 31. oktober 1972 om gennemførelse af de fælles markedsordninger.

Det afgørende for Domstolen er i denne sag, om bestemmelser som dem, der gælder i Forbundsrepublikken Tyskland, er i overensstemmelse med fællesskabsretten. I den omtalte rentebekendtgørelse foreskrives der i forbindelse med krav om tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte præmier, som dem, der her er tale om, en fast rentefod for tidsrummet fra udbetalingen og indtil tilbagebetaling sker (i dette tilfælde ca. 7 år) på 3 % over den tyske forbundsbanks til enhver tid gældende diskontosats, dog mindst 6,5 %.

Det tyske bestemmelser beror på — eller må i hvert fald bedømmes på grundlag af — Rådets forordning nr. 729/70 (EFT 1970 I, s. 196), som specielt i artikel 8 indeholder følgende bestemmelser:

»1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde,

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder,

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.

2. Tilbagetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem; disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af Fonden.

3. Rådet fastsætter på forslag fra Kommissionen med kvalificeret flertal de almindelige regler for denne artikels anvendelse.«

De gennemførelsesbestemmelser, der nævnes i artiklens stk. 3, er endnu ikke udstedt, hvilket af hensyn til effektiviteten af og ensartetheden i bestræbelserne for at undgå besvigelser i alle medlemsstaterne bestemt må beklages.

Jeg skal vende tilbage til dette spørgsmål i forbindelse med visse aspekter af de her omhandlede rentebestemmelser. Kommissionens forordning nr. 1403/69/EØF (EFT 1969 II, s. 320) indeholder dog gennemførelsesbestemmelser til rådsforordningen på andre punkter end dem, der har betydning i denne sammenhæng.

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har udsat sagen for at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

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?

## 2. Gennemgang af spørgsmålene

Såvel sagsøgeren i hovedsagen som den tyske forbundsregering og Kommissionen er i de skriftlige indlæg enige om, at der af de forelagte spørgsmål — og af den nationale domstols retlige overvejelser i forbindelse dermed, som gengivet i retsmøderapporten — fremgår en fundamental misforståelse af forholdet i almindelighed mellem fællesskabsretten og national ret med hensyn til de fælles markedsordninger. Dette forhold i almindelighed kan på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke beskrives således, at den nationale lovgivende myndighed kun har en beføjelse, i det omfang den har en udtrykkelig bemyndigelse ifølge fællesskabsretten. Denne misforståelse skal tages i betragtning, når spørgsmålene besvares, og da den ligger til grund for alle de forelagte spørgsmål, er det nødvendigt at formulere de retningslinjer for fortolkningen, som er relevante for den forelæggende ret, mere eller mindre uafhængigt af spørgsmålene. Alle spørgsmål, som er rejst under sagen, og som er relevante for den forelæggende ret, skal dog behandles.

Spørgsmålene kan herefter — for at gøre det muligt at give den nationale domstol et brugbart svar — omformuleres som følger: »Begrænses en medlemsstats beføjelse til i forbindelse med tilbagesøgning af denatureringspræmier, der er ydet med urette, at opkræve en rente, som beregnes fra udbetalingen af præmien, med 3 % over vedkommende centralbanks diskonto, dog mindst 6,5 %

1. af traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab,

2. af 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), eller

3. af andre af fællesskabsrettens bestemmelser eller almindelige retsprincipper?«

Jeg skal behandle spørgsmålene i den rækkefølge, der fremgår af det følgende. På grund af de misforståelser, der på dette punkt fremgår af alle spørgsmålene, skal jeg først omtale nogle grundlæggende fællesskabsretlige principper om de nationale myndigheders gennemførelse af den fælles landbrugspolitik. I tilknytning dertil skal jeg beskæftige mig med, om artikel 8 i forordning nr. 729/70 i denne henseende fører til andre resultater.

Derefter skal jeg omtale de to vigtigste begrænsninger, som — dog ikke til støtte for samme udgang på denne sag — i alle de skriftlige indlæg udledes af Domstolens praksis. Til slut skal jeg — foranlediget af spørgsmål 3 — undersøge, om der også af andre bestemmelser eller almindelige retsgrundsætninger i fællesskabsretten end dem, der er behandlet i Domstolens hidtidige praksis, følger begrænsninger for de nationale myndigheder. I denne forbindelse skal jeg specielt omtale spørgsmålet, om det proportionalitetsprincip, som er udviklet i andre af Domstolens afgørelser, finder anvendelse i dette tilfælde.

### 3. Grundlæggende fællesskabsretlige principper vedrørende nationale myndigheders gennemførelse af den fælles landbrugspolitik

I alle de skriftlige indlæg nævnes det, at den forelæggende ret, som spørgsmålene er formuleret, urigtigt går ud fra, at medlemsstaterne kun skulle have ret til at beregne rente i forbindelse med tilbagesøgning af præmier, der er udbetalt med urette, når de udtrykkeligt har bemyndigelse dertil ifølge fællesskabsretten.

Helt generelt kan der af EØF-traktatens artikel 5, 1. pkt., udledes en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at forordningerne vedrørende den fælles landbrugspolitik efterleves. En bemyndigelse er for så vidt ikke nødvendig.

Allerede i dommene i sagerne Bollmann (sag 40/69, Sml. 1970, s. 7) og Krohn (sag 74/69, Sml. 1970, s. 69) fremhævede Domstolen imidlertid, at der ikke ved de nationale gennemførelsesforanstaltninger må gøres indgreb i eller foretages ændringer eller udvidelser af en fællesskabsforordnings rækkevidde. I Balkan-Import-Export-sagen (sag 118/76, Sml. 1977, s. 1177) henledte Domstolen endnu en gang opmærksomheden på denne begrænsning af de nationale myndigheders kompetence, som kan betragtes som en præcisering af EØF-traktatens artikel 5, stk. 2.

Hvad den her omhandlede problemstilling angår konkretiserede Domstolen i sagen Lippische Hauptgenossenschaft (sagerne 119 og 126/79, Sml. 1980, s. 1863) princippet på den måde, at det med hensyn til udbetaling af præmier påhviler de nationale myndigheder at rejse krav om tilbagebetaling af enhver præmie, der er udbetalt med urette (præmis 7). Af de følgende udtalelser i dommen må det udledes, at denne kompetence for medlemsstaterne ikke alene omfatter processuelle foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af

tilbagebetalingen, mens det skulle være forbeholdt Fællesskabet at opstille de materielle betingelser. Det udtales alene, at de nationale myndigheder på dette område skal være »lige så påpasselige som ved deres iværksættelse af den nationale lovgivning, således at fællesskabsrettens fulde virkning ikke antastes« (præmis 8). I denne forbindelse hedder det udtrykkeligt, at der kan opstilles forældelses- eller præklusionsfrister. Under henvisning til princippet i traktatens artikel 5 om, at nationale gennemførelsesforanstaltninger ikke må stride mod fællesskabsretten, fastslog Domstolen i Ferwerda-dommen (sag 265/78, Sml. 1980, s. 617), at det tilkommer medlemsstaterne at udpege de kompetente retter og at fastsætte de processuelle regler, »idet disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale spørgsmål, og idet de under ingen omstændigheder må umuliggøre udøvelse af rettigheder, som de nationale retter har pligt til at beskytte« (præmis 10). I præmis 17 i dommen i Express Dairy Foods (sag 130/79, Sml. 1980, s. 1887) udtalte Domstolen i samme retning, at det påhviler medlemsstaterne, »især de nationale retter, i tilfælde af tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede afgifter at afgøre alle [accessoriske] spørgsmål, som vedrører tilbagebetalingen, herunder rentebetaling«.

Domstolens tidligere praksis indeholdt imidlertid — udover effektivitetskravet og forbudet mod at begrænse, ændre eller udvide fællesskabsrettens rækkevidde — også en præcisering af et forbud mod forskelsbehandling. Dette forbud mod forskelsbehandling har tydeligvis en mere specifik karakter end det forbud, der udtrykkes i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, mod »enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«. Ganske vist gælder også dette forbud mod forskelsbehandling, som tager sigte på at give alle Fællesskabets borgere retsbeskyttelse, tillige for de nationale gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter. I de her omhandlede afgørelser overføres forbudet mod forskelsbehandling imidlertid til at gælde en ligestilling af fællesskabsretlige gennemførelsesbestemmelser med tilsvarende andre *nationale* bestemmelser. I Ferwerda-dommen (sag 265/78, Sml. 1980, s. 617) var det tilfældet i præmis 12 med følgende ordvalg: »... den udtrykkelige henvisning til national lovgivning er undergivet de samme grænser som dem, der gælder for den forudsætningsvise henvisning, der er fastslået som nødvendig i mangel af fællesskabsbestemmelser, således forstået, at anvendelsen af national lovgivning skal ske uden forskelsbehandling i forhold til de sager, som indledes med henblik på at afgøre den samme type, men rent nationale tvister«. Også i præmis 8 i samme dom opstillede Domstolen allerede et forbud mod »forskelsbehandling, hvad angår de formelle og materielle betingelser, hvorunder ... medlemsstaternes forvaltninger ... kan opkræve de nævnte afgifter og eventuelt tilbagesøge de økonomiske fordele, som måtte være ydet retsstridigt«. I Express Dairy Foods-sagen (sag 130/79, Sml. 1980, s. 1887) udtales det i præmis 12 ligeledes, at »anvendelsen af national lovgivning ikke

må medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for rent nationale tvister af samme art«. I Lippische Hauptgenossenschaft-dommen (sagerne 119 og 126/79, Sml. 1980, s. 1863) hedder det endelig: »Det er derfor de nationale myndigheder, der på grundlag af regler og principper i deres nationale ret skal tage stilling til tilfælde som det, Verwaltungsgericht har fået forelagt, idet de dog herved naturligvis ikke kan gøre forskel på forhold omfattet af fællesskabsretten og tilsvarende alene af national ret omfattede tilfælde«.

Af Domstolens hidtidige praksis udleder jeg derfor på den ene side, at den nationale praksis med hensyn til gennemførelsen ikke må gøre indgreb i fællesskabsrettens effektivitet og derfor ikke må være mindre effektiv end praksis med hensyn til gennemførelsen af tilsvarende nationale bestemmelser. Dette fremgår navnlig af præmis 8 i Lippische Hauptgenossenschaft-dommen. På den anden side forekommer det mig at følge af de derefter citerede præmisser fra sagerne Ferwerda, Express Dairy Foods og Lippische Hauptgenossenschaft, at borgerne heller ikke må behandles strengere end i forbindelse med anvendelsen af tilsvarende rent nationale bestemmelser. Da der i den konkrete sag er stor uenighed om den rette betydning af forbudet mod forskelsbehandling, skal jeg i min argumentation vedrørende spørgsmål 3 yderligere tage stilling til, i hvilket omfang det her er muligt at foretage en nøjere præcisering. Jeg skal også vende tilbage til spørgsmålet om effektiviteten på baggrund af de argumenter, der er fremført under sagen.

## 4. Kompetencefordelingen ifølge artikel 8 i forordning nr. 729/70/EØF

De nævnte principper, som fremgår af Domstolens hidtidige praksis, gælder naturligvis, for så vidt ikke andet bestemmes i fællesskabsretten. Jeg skal derfor nu tage stilling til, hvorvidt der af artikel 8 i forordning nr. 729/70 kan udledes andre resultater end en nærmere præcisering af de principper, der indtil nu er fundet at være gældende.

I Baywa- og Raiffeisenbankgenossenschaft-sagerne (sagerne 146, 192 og 193/81) har samme nationale domstol herom bl.a. stillet følgende spørgsmål: »Opstiller artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 ... en forpligtelse for medlemsstaterne til i alle tilfælde at kræve tilbagebetaling af denatureringspræmier, når disse retsstridigt er blevet ydet, eller giver forordningen medlemsstaterne mulighed for ved nationale lovbestemmelser at lade kravet om tilbagebetaling afhænge af de kompetente myndigheders konkrete skøn?«

Da den mundtlige forhandling i de nævnte sager endnu ikke havde fundet sted på det tidspunkt, hvor dette forslag til afgørelse blev udarbejdet, kan det ikke her tages i betragtning, hvad der fremføres i retsmødet. Men måske kan der tages hensyn dertil i dommen i denne sag. Det spørgsmål, der i denne sag stilles vedrørende artikel 8, beror på den samme misforståelse vedrørende kompetencefordelingen, som jeg allerede har omtalt. Det drejer sig ikke om, hvorvidt artikel 8 indeholder en bemyndigelse, men om, i hvilket omfang artiklen opstiller begrænsninger i den nationale kompetence, som afviger fra de allerede nævnte generelle principper, der fremgår af Domstolens praksis.

Affattelsen af artikel 8 indebærer under alle omstændigheder en konkretisering af den allerede nævnte almindelige forpligtelse i EØF-traktatens artikel 5. Medlemsstaterne skal ifølge artiklen, i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, bl.a. træffe »de fornødne foranstaltninger« for

». . .

. . .

at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser«.

Desuden bestemmes det i artikel 8, stk. 2, bl.a., at de tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem; disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af Fonden.

Til trods for, at Kommissionen netop med hensyn til den her omtvistede renteberegning har fremsat forslag derom, har Rådet ikke gjort brug af muligheden for i medfør af artikel 8, stk. 3, at udstede generelle gennemførelsesbestemmelser.

Lige så lidt som Kommissionen kan jeg i artikel 8's ordlyd finde noget, som skulle udelukke den beføjelse for medlemsstaterne — som fremgår af den omtalte praksis — til også at regulere rentebetalingen i forbindelse med krav om tilbagebetaling. Endvidere har Kommissionen med rette gjort opmærksom på, at heller ikke Rådets forordning nr. 283/72 af 7. februar 1972 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling (EFT 1972 I, s. 85), som tillige finder anvendelse på det foreliggende tilfælde, indeholder begrænsninger. Af Domstolens afgørelser, specielt i Roquette-sagen (sag 26/74, Sml. 1976, s. 677) og Express Dairy Foods-sagen (sag 131/77, Sml. 1980, s. 1887), kan det herefter udledes, at medlemsstaterne i princippet har kompetence til at regulere rentebetalingen. Også på dette punkt gælder imidlertid de tidligere omtalte begrænsninger, at en sådan regulering ikke må begrænse, ændre eller udvide rækkevidden af fællesskabsforordningen, i dette tilfælde artikel 8 i forordning nr. 729/70/EØF. Jeg kan tilslutte mig Kommissionens opfattelse af, at sagsøgeren i hovedsagen og den forelæggende ret i kendelsen i denne henseende urigtigt anlægger en restriktiv og bogstavtro fortolkning af artikel 8, hvorefter kun selve de beløb, der uretmæssigt er udbetalt, skulle kunne kræves tilbagebetalt.

Allerede i sagen Nederlandene mod Kommissionen (sag 11/76, Sml. 1979, s. 245) udtalte Domstolen (i præmis 6), at »Ordlyden af artikel 8 i dens forskellige sproglige versioner ... indeholder for mange modstridende og tvetydige elementer til at kunne angive svaret på de omtvistede spørgsmål; ved fortolkningen af bestemmelsen må derfor den sammenhæng, den optræder i, og det formål, der forfølges med ordningen, tages i betragtning«. I den følgende præmis udtales det: »at artikel 8 angiver de principper, efter hvilke Fællesskabet og medlemsstaterne skal organisere kampen mod bedragerier og andre uregelmæssigheder i forbindelse med de foranstaltninger, der finansieres af EUGFL; artiklen foreskriver foranstaltninger til genopkrævning af beløb, der er udbetalt med urette, samt administrativ og retslig forfølgning af de ansvarlige personer«.

Kommissionen har efter min opfattelse for så vidt med rette anført, at det afgørende i forbindelse med bedømmelsen af de nationale gennemførelsesbestemmelser i første række er deres effektivitet på

baggrund af de (på denne måde af Domstolen præciserede) mål, der angives i artikel 8.

Sagsøgeren i hovedsagen har endelig — specielt under retsmødet — fremhævet det i forelæggelseskendelsen anførte om, at de renter, der beregnes, ikke videregives til Fællesskabet, men indgår i Forbundsrepublikkens finanser. Man kunne rent faktisk rejse det spørgsmål, om dette forhold er i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2. Jeg er imidlertid enig med den tyske forbundsregering og Kommissionen i, at dette punkt ikke har betydning for forholdet mellem sagsøgeren i hovedsagen og BALM, som kun reguleres af stk. 2, 1. afsnit, og ikke tillige af bestemmelsens sidste afsnit, som angår forholdet mellem de nationale myndigheder, som skal gennemføre bestemmelserne, og EUGFL.

Artikel 8 kaster ikke nyt lys over de to generelle fællesskabsretlige begrænsninger i de nationale gennemførelsesforanstaltninger, som i princippet anerkendes i alle de skriftlige indlæg (fællesskabsrettens rækkevidde må ikke begrænses, og der må ikke være tale om forskelsbehandling). For så vidt griber artikel 8 ikke ind i de almindelige principper, der er opstillet i Domstolens tidligere praksis. Som allerede nævnt skal jeg senere vende tilbage til spørgsmålet, om disse generelle principper bør præciseres med henblik på en situation som den foreliggende.

Specielt vil jeg da i mine betragtninger vedrørende Verwaltungsgericht's spørgsmål 3 — som jeg har omformuleret det — også omtale spørgsmålet om, hvorvidt det af artikel 8's ordlyd kan udledes, at også proportionalitetsgrundsætningen fra andre dele af Domstolens praksis bør bringes i anvendelse her, og om, hvilken betydning der da i givet fald kan tillægges den.

## 5. Præcisering af de generelle begrænsninger, der opstilles i retspraksis, med henblik på den foreliggende situation

5.1. Med hensyn til spørgsmålet, om de tyske gennemførelsesbestemmelser begrænser, ændrer eller udvider rækkevidden af artikel 8 i den forordning, nr. 729/70, der finder anvendelse, skal jeg efter det, jeg allerede har anført herom, kun behandle det relevante spørgsmål, om der af artikel 8 kan udledes en øvre grænse for, hvad der kan kræves i rente. Den tyske forbundsregerings repræsentant har under retsmødet, i et temmelig radikalt ordvalg, benægtet at dette skulle være tilfældet. Af præventionshensyn kan renten ikke være høj nok. Kommissionen gik ikke videre end til at anføre, at rentebestemmelserne skal være effektive (»wirksam«), og at rentebestemmelser, uanset hvorledes de er udformet, ikke kan undværes af hensyn til en effektiv gennemførelse af artikel 8. Ved retsmødets afslutning erkendte Kommissionens repræsentant imidlertid, at rentefoden ikke kan fastsættes på et ubegrænset højt niveau, f.eks. 30 %. En rentefod, som i al for høj grad adskiller sig fra det almindelige renteniveau i den pågældende medlemsstat, ville også efter min opfattelse medføre fare for, at den retlige regulering ikke accepteres og efterleves, og for, at de erhvervsdrivende på grund af den alt for store risiko ville undlade at foretage denaturering. For så vidt begrænses rentefoden altså efter min opfattelse af forbudet mod forskelsbehandling, som jeg ligeledes skal komme ind på.

Sagsøgeren i hovedsagen har imidlertid hævdet et andet synspunkt, nemlig at der kun må beregnes rente, i det omfang den

pågældende har draget fordel af den præmie, der er modtaget med urette, og at der også bør tages hensyn til andre særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde. Der skal i denne forbindelse kunne være tale om, hvorvidt overtrædelsen er begået uforsætligt, og om uregelmæssighedens ringe betydning og rent formelle karakter.

Nu har Domstolen imidlertid i Balkan-Import-Export-sagen anerkendt, at en national billighedsregel kan anvendes, og i Ferwerda-sagen, at der kan opstilles et retssikkerhedsprincip, som går ud på, at ydelser, der er modtaget i god tro, ikke kan kræves tilbage.

Endvidere udtaltes det i præmis 10 i dommen i Lippische Hauptgenossenschaft-sagen om forældelsesprincippet, at »fællesskabsretten ikke indskrænker de nationale myndigheders adgang til, ... at anvende eventuelle begrænsninger med hjemmel i det pågældende lands almindelige retsgrundsætninger ved tilbagesøgning af uretmæssigt opnåede fordele i medfør af fællesskabsregler«. På baggrund af afgørelserne i Balkan-sagen og Ferwerda-sagen vil der efter min opfattelse meget vel kunne tillægges denne udtalelse en mere generel betydning uden for forældelsesområdet.

Alle disse tidligere afgørelser angik imidlertid spørgsmålet, om nationale retsregler kunne anvendes. I det omfang der i tysk ret findes tilsvarende almindelige principper, kunne de eventuelt påberåbes med støtte i princippet om forbud mod forskelsbehandling. Der var i de nævnte domme imidlertid ikke tale om fællesskabsretlige principper, men om nationale retsprincipper, som fandtes at måtte anerkendes.

Det, der i denne sag — udover den rolle forbudet mod forskelsbehandling spiller her — står tilbage at undersøge, er spørgsmålet, om der i den konkrete sag kan være tale om at anvende det proportionalitetsprincip, som er udviklet i Domstolens praksis inden for andre områder af den fælles landbrugspolitik. Som allerede omtalt skal jeg vende tilbage hertil i de følgende passager i denne del af mit forslag.

5.2. Med hensyn til princippet om forbud mod forskelsbehandling har jeg af Domstolens tidligere praksis udledt, at borgerne i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsretten — og altså også i forbindelse med tilbagesøgning af beløb, som ifølge fællesskabsretten er udbetalt med urette — hverken må behandles bedre eller ringere end de sædvanligt behandles i forbindelse med gennemførelsen af rent nationale retsregler. Det er sikkert ikke Domstolens opgave at give den forelæggende ret nærmere anvisninger på, med hvilke andre nationale regler der her skal drages sammenligninger. Dette er et spørgsmål, som må løses efter national ret. Jeg anser det imidlertid for muligt, på grundlag af den systematik, Kommissionen har udviklet i sit skriftlige og mundtlige indlæg, at give en nærmere, rent abstrakt forklaring på baggrund af Domstolens tidligere praksis.

Indledningsvis forekommer der mig at bestå et noget spændt forhold mellem på den ene side det af Kommissionen anførte om, at fællesskabsrettens særlige karakter og de her foreliggende særlige kontrolproblemer skulle give grundlag for strengere regler om renteberegningen, og på den anden side den regel om forbud mod forskelsbehandling, som Domstolen klarest har formuleret i

sagerne Express Dairy Foods og Lippische Hauptgenossenschaft.

I retsmødet har Kommissionens repræsentant nærmere redegjort for institutionens opfattelse i følgende fire punkter.

For det første ville det uden tvivl være i strid med fællesskabsretten, om den blev stillet ringere end de nationale retsregler, som ville finde anvendelse på (tilsvarende) nationale forhold. Fra et fællesskabsretligt synspunkt kan der imidlertid ikke rejses indvending mod en bedre behandling end den, der følger af tilsvarende rent nationale rentebestemmelser. Dette første aspekt af Kommissionens standpunkt forekommer mig som sagt at være uforeneligt med de sidstnævnte af Domstolens afgørelser. Det forekommer mig også at være uholdbart, når det forud derfor anføres, at der således kunne tages et skridt i retning af en harmonisering med andre medlemsstaters retsregler. Navnlig har Domstolen i en sag angående artikel 92, nemlig sagerne 6 og 11/69 (franske rediskonteringssatser, Sml. 1969, s. 143) afvist en sådan harmonisering af renten som konkurrenceforvridende. Selv om der dér var tale om en harmonisering til et lavere niveau, gælder det samme for en tilpasning af rentesatserne til højere rentesatser i andre medlemsstater. Forskelle i bestemte rentesatser, som ikke er de samme som de almindelige forskelle i rentefoden mellem medlemsstaterne fører til konkurrenceforvridninger, dels (hvis renten reguleres nedad) i EØF-traktatens artikel 92's forstand, dels (hvis renten reguleres opad) i EØF-traktatens artikel 101's forstand. I det omfang en harmonisering af rentebestemmelserne ønskes gennemført, er medlemsstaterne endog ikke i stand til det, hvilket fremgår af de erklæringer, der er fremsat under sagens behandling af forbundsregeringen og Kommissionen, om, at der ikke foreligger klare, generelle retningslinjer. Det er heller ikke deres opgave. Kun Rådet ville i medfør af forordningens artikel 8, stk. 3, være i stand til det og have kompetence dertil. Jeg skal herom tillige henvise til præmis 12 i den allerede citerede dom i Express Dairy Foods-sagen. Også Rådet måtte da — i forbindelse med en harmonisering af de her omhandlede særlige rentesatser — undgå særlige fordrejninger som følge af den fra medlemsstat til medlemsstat forskellige afstand fra den almindelige rente. Størrelsen af et eventuelt nødvendigt fælles tillæg til den normale nationale rentesats i forbindelse med sådanne tilbagesøgninger skulle begrænses på grund af de krav, der må stilles i Fællesskabets interesse.

Som det andet aspekt fremhævede Kommissionen i retsmødet, at en grund til en saglig differentiering af rentesatserne kunne være, at anvendelsen af fællesskabsretten er væsentlig vanskeligere og giver anledning til større kontrolproblemer end gennemførelsen af den nationale forvaltningsret, idet to instanser fra forskellige retsordener skal samvirke. Hvad dette aspekt angår, kan det for det første være tvivlsomt, om tilbagesøgning af denatureringspræmier, som er udbetalt i strid med fællesskabsretten, rent faktisk skulle være vanskeligere end tilbagesøgning af ofte langt større subsidier til erhvervsvirksomheder, som er udbetalt i strid med fællesskabsretten eller national ret. Det synes ikke desto mindre at fremgå af sagen, at der for tilbagesøgning af subsidier af sidstnævnte art gælder mindre strenge rentebestemmelser i Forbundsrepublikken Tyskland. Bortset derfra forekommer det mig, at tanken om, at overholdelsen af fællesskabsretten af de nævnte institutio-

nelle grunde skulle ske ved hjælp af strengere sanktioner end overholdelsen af den indholdsmæssigt tilsvarende nationale erhvervsret, kan anfægtes rent principielt og ikke kan bidrage til, at fællesskabsretten gennemføres i medlemsstaterne. For så vidt indeholdsforskelle eller særlige fællesskabsinteresser skulle kræve strengere sanktioner i anledning af uregelmæssigheder, måtte også dette ske i form af en gennemførelsesforordning i medfør af artikel 8, stk. 3.

Det tredje aspekt, Kommissionen har fremhævet i retsmødet, nemlig at det skulle være muligt at foretage en tilpasning til en af de rentesatser fra 8 til 12 %, som i fællesskabsretten kendes på andre områder, forekommer mig lige så lidt at kunne forenes med de principper, der er opstillet i Domstolens praksis.

Det samme må efter min opfattelse endelig gælde det fjerde aspekt, som Kommissionen har omtalt, af det forbud mod forskelsbehandling, der opstilles i Domstolens praksis, for så vidt der herved overhovedet føjes noget nyt til de tre allerede nævnte. Kommissionens opfattelse går her ud på, at en fast eller fiktiv rentesats, som opstilles i en særlig lovgivning til gennemførelse af fællesskabsretten, og som ikke er den samme som den, der i øvrigt gælder i national ret, ikke kan betragtes som en forskelsbehandling.

Den præcisering, Kommissionen således har foreslået med henblik på Domstolens svar til Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, forekommer mig således punkt for punkt at være uforenelig med Domstolens tidligere praksis. Desuden anser jeg hverken en så indgående præcisering for nødvendig eller ønskelig. Men da Domstolens tidligere praksis åbenbart giver mulighed for så tvivlsomme fortolkninger, forekommer det mig at være på sin plads at give Domstolens tidligere udtalelser en skarpere formulering. Dette kunne ske ved, at Domstolen præciserer, at borgerne i forbindelse med tilbagesøgning af beløb, de har modtaget med urette, og i forbindelse med beregningen af den rente, der skal svares deraf, hverken må behandles bedre eller ringere end tilfældet ville være ifølge nationale retsregler og almindelige retsprincipper for materielt sammenlignelige situationer i rent nationale retsforhold.

5.3. Jeg skal nu, som allerede omtalt, nærmere behandle spørgsmålet, om det proportionalitetsprincip, som på en lang række områder er udviklet i Domstolens praksis, også kan have betydning for den foreliggende problematik som et almindeligt fællesskabsretligt princip. Proportionalitetsprincippet er i Domstolens praksis — når bortses fra talrige domme på landbrugsområdet — navnlig udviklet i forbindelse med anvendelse af beskyttelsesklausuler. Endvidere anvendes det regelmæssigt af Kommissionen i den konkurrencepolitik, der føres på grundlag af EØF-traktatens artikel 85, stk. 3, litra a), og artikel 92, stk. 3.

Der har her altid været tale om anvendelse af fællesskabsbestemmelser, hvis ordlyd eller hvis fortolkning i Domstolens afgørelser eller i Kommissionens praksis indebar den begrænsning, at foranstaltningerne skulle være »nødvendige« (artikel 40, stk. 3, 1. afsnit, og artikel 85, stk. 3) eller »begrundede og nødvendige for at opnå det tilstræbte mål« (beskyttelsesklausuler af hensyn til den offentlige orden). En sådan klausul findes også i den indledende bestemmelse i artikel 8, stk. 1, 1. afsnit, i den her relevante rådsforordning nr. 729/70. Jeg

mener derfor, at også proportionalitetsprincippet, således som det er udviklet i en lang række af Domstolens domme, i dette tilfælde er et almideligt fællesskabsretligt princip som indebærer begrænsninger for gennemførelsen på nationalt plan af den nævnte artikel.

Specielt følger det af proportionalitetsprincippet efter min opfattelse, at der skal bestå et rimeligt forhold mellem den rente, der beregnes, og den fordel, der er opnået, og at det desuden kunne være på sin plads at bringe en for lignende tilfælde i national ret gældende billighedsregel eller anden undtagelsesmulighed i anvendelse, når det godtgøres, at formålet med denatureringsbestemmelserne — nemlig at det pågældende parti blød hvede er anvendt til foder — ganske bestemt er nået, selv om der er sket en ubetydelig overtrædelse af fællesskabsbestemmelserne i et konkret tilfælde.

Da det her omhandlede proportionalitetsprincip ikke, eller i hvert fald ikke udtrykkeligt, er påberåbt i denne sag, vil jeg i øvrigt ikke foreslå en så vidtgående præcisering i Domstolens besvarelse. Måske vil den mundtlige forhandling i sagerne 146, 192 og 193/81 bringe en sådan afklaring på dette punkt, at der i disse sager vil kunne foretages en mere vidtgående præcisering i dommen. Navnlig kunne behandlingen af spørgsmål 3 i de netop omtalte sager, Baywa m.fl., føre til større klarhed på dette område.

## 6. Forslag til besvarelse af spørgsmålene

Jeg skal herefter fremsætte et konkret forslag til besvarelse af de spørgsmål, der er stillet i sagen. Besvarelsen kan — på den måde jeg har angivet i indledningen til mit forslag — udformes parallelt for alle tre spørgsmål, og kan efter mit skøn give den forelæggende ret fuldt tilstrækkelige retningslinjer for fortolkningen af alle de fællesskabsretlige spørgsmål, der er rejst i sagen. Jeg skal endnu en gang nævne, at jeg har omformuleret spørgsmålet som følger:

»Begrænses en medlemsstats beføjelse til i forbindelse med tilbagesøgning af denatureringspræmier, der er ydet med urette, at opkræve en rente, som beregnes fra udbetalingen af præmien, med 3 % over vedkommende centralbanks diskonto, dog mindst 6,5 %,

1. af traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab,

2. af 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), eller

3. af andre af fællesskabsrettens bestemmelser eller almindelige retsprincipper?«

Jeg foreslår følgende besvarelse af de således omformulerede spørgsmål:

1. I det omfang fællesskabsretten ikke opstiller andre bestemmelser eller begrænsninger på området, har medlemsstaterne ikke alene beføjelse til, men har tillige, i medfør af EØF-traktatens artikel 5, stk. 1, pligt til at

træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten eller af de fælles markedsordninger på landbrugsområdet. Det følger af det nuværende generelle udviklingstrin, som fællesskabsretten befinder sig på, at dette principielt også gælder rentebestemmelser i forbindelse med tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette, som dem der her er tale om.

2. Denne forpligtelse, som således allerede følger af EØF-traktatens artikel 5, stk. 1, konkretiseres ganske vist nærmere i artikel 8 i forordning nr. 729/70 (EFT 1970 I, s. 196), men den begrænses ikke, for så vidt angår rentebestemmelser som de her omhandlede, i hvert fald ikke så længe artikel 8, stk. 3, ikke er gennemført; der skal dog tages forbehold for de i det følgende angivne fortolkningsprincipper.

3. En medlemsstats beføjelser til at udstede og anvende rentebestemmelser som de her omhandlede begrænses navnlig af følgende almindelige fællesskabsretlige principper, som bl.a. fremgår af Domstolens praksis:

   a) forbudet mod ved hjælp af nationale gennemførelsesforanstaltninger at begrænse, ændre eller udvide rækkevidden af de her omhandlede fællesskabsforordninger;

   b) forbudet mod i forbindelse med tilbagesøgning af beløb, som er modtaget med urette, eller i forbindelse med beregningen af den rente, der skal svares deraf, at behandle borgerne bedre eller ringere end tilfældet ville være ifølge nationale retsregler og almindelige retsprincipper for materielt sammenlignelige situationer i rent nationale retsforhold;

   c) det i fællesskabsretten opstillede og i fællesskabsretspraksis udviklede proportionalitetsprincip.