CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 21 JANUARI 1982

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Inleiding

De zaak Fromme die ons heden bezig houdt, vertoont een aantal aspecten die niet ieders rechtsgevoel zullen bevredigen. Klaarblijkelijk zag ook de verwijzingsrechter in de onderhavige rentevordering een aantal elementen die zijn rechtsgevoel aanstoot gaven. Niet alle aantastingen van het rechtsgevoel kunnen echter op grond van het gemeenschapsrecht worden opgelost. Zelfs de eiser in het hoofdgeding heeft tijdens de procedure voor Uw Hof toegegeven, dat de verwijzingsrechter in zijn vragen en in de daarop gegeven toelichtingen een te grote wissel op het gemeenschapsrecht heeft getrokken. Waarop het bij mogelijke aantastingen van het rechtsgevoel als hier aan de orde aankomt, is het maken van een scherp onderscheid tussen:

a) schending van rechtsbeginselen van nationaal recht, waarover Uw Hof in het kader van een procedure krachtens artikel 177 van het Verdrag geen uitspraak kan doen;

b) schending van geschreven rechtsregels en ongeschreven rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht, inclusief de beperkingen die het gemeenschapsrecht aan de geldigheid of de inhoud van nationale rechtsregels stelt. Met name op dit aspect zullen Uw antwoorden op de gestelde vragen betrekking moeten hebben. Niet alleen de eiser in het hoofdgeding, maar ook de Commissie heeft daarbij aangedrongen op een zodanig gepreciseerde beantwoording van de vragen, dat de verwijzingsrechter aan de hand daarvan over alle gemeenschapsrechtelijke relevante vragen die gesteld zijn, een uitspraak kan doen;

c) voor het rechtsbewustzijn onbevredigende aspecten van de zaak, die alleen de nationale of de gemeenschapswetgever in de toekomst kan oplossen.

De voornaamste voor U relevante feiten in deze zaak zijn de volgende.

De handelaar Fromme heeft in 1970 van de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) een premie ontvangen ter hoogte van DM 128 497,62. Deze premiebetaling geschiedde krachtens de Raadsverordening nr. 172/67 (PB 1967, blz. 2602), waarin de basisregeling voor het denatureringsregime was neergelegd. Nadat uit een boekenonderzoek gebleken was, dat Fromme ten behoeve van die denaturering minder blauwe kleurstof had bijgevoegd dan de uitvoeringsverordening nr. 1403/69/EEG van de Commissie (PB L 180 van 1969, blz. 3) voorschreef werd de premie einde 1977 weer teruggevorderd. Niet bestreden is dat het doel van bedoeld denatureringsvoorschrift, een uitsluitende bestemming van de gedenatureerde tarwe voor veevoeder, in casu was bereikt. Bij besluit van 8 december 1967 werd de premie niettemin teruggevorderd, aan welke vordering Fromme heeft

voldaan. De procedure, die tot de thans aan de orde zijnde vraagstelling heeft geleid, heeft dan ook niet op die hoofdvordering betrekking. In 1980 heeft de BALM echter alsnog een navordering van rente over de ten onrechte uitbetaalde premie ingediend, die wegens het inmiddels opgetreden tijdsverloop volgens eiser in het hoofdgeding in totaal 70 à 80 % van de hoofdsom zou bedragen. De door de verwijzingsrechter aan U gestelde vragen houden uitsluitend verband met deze navordering van rente.

De rentevordering berust op artikel 11, lid 1, tweede zin van de „Verordnung Denaturierungsprämie Getreide" van de Duitse minister voor Landbouw van 8 augustus 1968, als aangepast bij diens „Verordnung zur Anpassung von Zinsregelungen in Verordnungen zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation" van 14 februari 1973. De wettelijke basis voor deze laatste verordening ligt in het „Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen" (MOG) van 31 oktober 1972. De vraag waarop het voor U aankomt in deze procedure, is de vraag of een zodanige regeling als in de BRD geldt in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. De genoemde renteverordening kent bij vorderingen tot terugbetaling van ten onrechte betaalde premies als hier aan de orde, een vaste rentevoet voor de periode na de uitbetaling tot de terugbetaling van de premie (in casu dus ongeveer 7 jaar), die 3 % hoger ligt dan het geldende discontotarief van de Deutsche Bundesbank en ten minste 6,5 % bedraagt.

De betrokken Duitse regelingen zijn op haar beurt weer gebaseerd op of moeten althans getoetst worden aan de Raadsverordening nr. 729/70 (PB L 94 van 1970, blz. 16), waarvan in het bijzonder artikel 8 het volgende bepaalt:

1. De Lid-Staten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

   — zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;

   — onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

   — de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

   De Lid-Staten stellen de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen en met name van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures.

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

   De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door deze in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven.

3. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de algemene voorschriften voor de toepassing van dit artikel vast.

Uitvoeringsmaatregelen als in het derde lid van dit artikel genoemd, zijn nog niet tot stand gekomen, hetgeen uit een oogpunt van effectiviteit en eenheid van fraudebestrijding in alle Lid-Staten stellig moet worden betreurd. Ik kom op dit

punt nog terug in verband met bepaalde aspecten van de in het geding zijnde renteregeling. Wel bevat de Commissieverordening nr. 1403/69/EEG (PB L 180 van 1969, blz. 3) een uitvoeringsregeling van de Raadsverordening op andere punten dan hier in het geding.

De administratieve rechtbank van Frankfurt/Main heeft de procedure in het hoofdgeding opgeschort um U de volgende vragen te stellen:

1) Is het met het Verdrag ter oprichting van de Europese Economische Gemeenschap verenigbaar, dat de Bondsrepubliek Duitsland op ten onrechte uitbetaalde denatureringspremies renten heft, die van de dag van uitbetaling af berekend worden en 3 % meer dan het geldende discontotarief van de Duitse Bondsbank, doch ten minste 6½ % bedragen, zonder dat zij daartoe door een norm van gemeenschapsrecht gemachtigd is?

2) Zo niet,
bevat artikel 8, lid 1 van de Raadsverordening nr. 729/70/EEG met betrekking tot de financiering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) een machtigingsbasis die de Bondsrepubliek het recht geeft renten van de onder 1 bedoelde soort te heffen;

3) Zo niet,
bestaat er een ander voorschrift of algemeen rechtsbeginsel van het gemeenschapsrecht, waaruit een dergelijke machtiging volgt?

2. Analyse van de gestelde vragen

De eiser in het hoofdgeding, de Duitse Bondsregering, en de Commissie zijn het er in hun schriftelijke opmerkingen over eens, dat uit de gestelde vragen en de daarop betrekking hebbende en in het rapport ter terechtzitting vermelde rechtsoverwegingen van de verwijzingsrechter een fundamenteel misverstand blijkt over de algemene verhouding tussen gemeenschapsrecht en nationaal recht op het gebied van de landbouwmarktordening. Men kan deze algemene verhouding bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht niet aldus omschrijven, dat de nationale wetgever op dit terrein uitsluitend bevoegd is, voor zover hij daartoe door het gemeenschapsrecht uitdrukkelijk gemachtigd is. Bij de beantwoording van de vragen zal aan dit misverstand aandacht moeten worden geschonken. Daar het misverstand aan alle gestelde vragen ten grondslag ligt, zullen de voor de verwijzingsrechter relevante interpretatierichtlijnen min of meer los van de gestelde vragen moeten worden geformuleerd. Wel zal daarbij op alle tijdens de procedure naar voren gekomen en voor de verwijzingsrechter relevante vragen van gemeenschapsrecht moeten worden ingegaan.

De vragen kunnen dan om een nuttig antwoord aan de verwijzingsrechter mogelijk te maken als volgt opnieuw worden geformuleerd: „Wordt de bevoegdheid van een Lid-Staat, om op ten onrechte uitbetaalde denatureringspremies bij terugvordering rente te heffen, die sinds de dag van uitbetaling van de premie berekend worden en 3 % meer dan het geldende discontotarief van de betrokken centrale bank, doch tenminste 6½ % bedragen, beperkt door:

1. het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap;

2. artikel 8, lid 1, van de Raadsverordening nr. 729/70/EEG met betrekking tot de financiering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) of

3. andere voorschriften of algemene rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht?"

Ik zal deze vragen in de hierna aangegeven volgorde behandelen. Wegens de op dit punt uit alle vragen blijkende misverstanden zal ik eerst ingaan op enkele gemeenschapsrechtelijke basis-beginselen terzake van de uitvoering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek door nationale autoriteiten. Vervolgens zal ik ingaan op de vraag, in hoeverre artikel 8 van verordening nr. 729/70/EEG in dit opzicht tot andere conclusies leidt.

Daarna zal ik op de twee belangrijkste beperkingen ingaan, die in alle schriftelijke opmerkingen uit Uw rechtspraak zijn afgeleid, zij het met uiteenlopende uitwerking voor de onderhavige zaak. Ten slotte zal ik naar aanleiding van de derde gestelde vraag nog nagaan of uit andere voorschriften of algemene rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht dan in Uw eerder behandelde rechtspraak aan de orde kwamen, nog beperkingen voor de nationale autoriteiten voortvloeien. In het bijzonder zal ik daarbij ingaan op de vraag naar de toepasselijkheid in casu van het elders in Uw rechtspraak ontwikkelde evenredigheidsbeginsel.

3. Gemeenschapsrechtelijke basisbeginselen terzake van de uitvoering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek door nationale autoriteiten

In alle schriftelijke opmerkingen is er op gewezen, dat de verwijzingsrechter blijkens de formulering van de gestelde vragen er ten onrechte van uitgaat, dat de Lid-Staten slechts rente zouden mogen heffen bij terugvordering van ten onrechte betaalde premies, wanneer zij daartoe uitdrukkelijk door het gemeenschapsrecht zijn gemachtigd.

Zeer in het algemeen kan reeds uit artikel 5, eerste zin, van het EEG-Verdrag een verplichting voor de Lid-Staten worden afgeleid de algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de verordeningen op het gebied van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek te verzekeren. Een machtiging is in zoverre niet nodig.

Reeds in de arresten in de zaken Bollmann (zaak 40/69, Jurispr. 1970, blz. 69) en Krohn (zaak 74/69, Jurispr. 1970, blz. 451) heeft Uw Hof echter duidelijk gemaakt, dat deze nationale uitvoeringsmaatregelen de draagwijdte van de gemeenschapsverordening niet mogen aantasten, wijzigen of uitbreiden. In Uw arrest in de zaak Balkan-Import-Export (zaak 118/76, Jurispr. 1977, blz. 1177) heeft U deze beperking van de nationale competentie nogmaals herhaald. Zij kan als een precisering van de tweede alinea van artikel 5 van het EEG-Verdrag worden beschouwd.

Voor wat betreft de onderhavige problematiek concretiseerde U in Uw arrest in de zaken Lippische Hauptgenossenschaft (119 en 126/79, Jurispr. 1980, blz. 1863) dit beginsel in dier voege dat voor wat het toekennen van premies betreft, het aan de nationale autoriteiten staat de teruggave te eisen van iedere ongerechtvaardigd betaalde premie (overweging 7). Uit het verdere verloop van Uw arrest valt af te leiden dat deze bevoegdheid van de Lid-Staten niet slechts betrekking heeft op het treffen van procedurele maatregelen voor de terugvordering, ter-

wijl het stellen van materiële voorwaarden slechts aan de Gemeenschap zou zijn voorbehouden. U specificeerde slechts dat de nationale autoriteiten op dit gebied met dezelfde zorgvuldigheid te werk moeten gaan die zij ook bij de tenuitvoerlegging van overeenkomstige nationale rechtsvoorschriften betrachten, teneinde aldus iedere aantasting van de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te vermijden (overweging 8). Het stellen van verjarings- of vervaltermijnen werd door Uw Hof in dit verband uitdrukkelijk toelaatbaar geacht. Onder aanhaling van het in artikel 5 van het Verdrag vervatte beginsel dat nationale uitvoeringsmaatregelen het gemeenschapsrecht niet mogen ondermijnen, stelde U in het arrest Ferwerda (zaak 265/78, Jurispr. 1980, blz. 617) dat het een aangelegenheid van de Lid-Staten is de bevoegde rechter aan te wijzen en procesregels te geven, doch dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan voor soortgelijke nationale vorderingen en in geen geval zodanig mogen zijn, dat de uitoefening van de rechten welke de nationale rechter dient te handhaven, praktisch onmogelijk wordt gemaakt (overweging 10). In overweging 17 van Uw arrest in de zaak Express Dairy Foods (zaak 130/79, Jurispr. 1980, blz. 1887) heeft U, in dezelfde lijn, overwogen dat het aan de Lid-Staten, en in het bijzonder aan de nationale rechter, staat een regeling te treffen voor bijkomende vragen ten aanzien van het probleem van onverschuldigde betalingen, zo ook die betreffende de vergoeding van rente.

Uw eerdere rechtspraak preciseerde echter naast het vereiste van doeltreffendheid en het verbod de draagwijdte van het gemeenschapsrecht aan te tasten, te wijzigen of uit te breiden ook een discriminatieverbod. Dit discriminatieverbod heeft duidelijk een meer specifiek karakter dan het in artikel 40, derde lid, tweede alinea, van het EEG-Verdrag vervatte verbod van „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap". Weliswaar geldt ook dit op de rechtsbescherming van alle marktburgers van de Gemeenschap gerichte discriminatieverbod mede voor de nationale uitvoeringsmaatregelen van de gemeenschappelijke landbouwmarktordening. In Uw hier aan de orde zijnde rechtspraak wordt het discriminatieverbod echter vertaald in een gelijkstelling van de uitvoeringsmaatregelen van gemeenschapsrecht met vergelijkbare andere *nationale* voorschriften. In Uw arrest Ferwerda (zaak 265/78, Jurispr. 1980, blz. 617) deed U dit in rechtsoverweging 12 in de volgende bewoordingen: „Voor de uitdrukkelijke verwijzing naar nationale wettelijke regelingen gelden dezelfde beperkingen als voor de stilzwijgende verwijzing, waarvan de noodzaak in geval van ontbreken van een communautaire regeling is erkend, in die zin dat bij toepassing van de nationale wettelijke regeling geen onderscheid mag worden gemaakt vergeleken met procedures ter oplossing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen". Ook in rechtsoverweging 8 van ditzelfde arrest stipuleerde U reeds een verbod van discriminatie ten aanzien van de formele en materiële voorwaarden waaronder ... de bestuursorganen van de Lid-Staten bedoelde lasten kunnen heffen en, in voorkomend geval, de onregelmatig toegekende financiële voordelen kunnen terugvorderen. In de zaak Express Dairy Foods (zaak 130/79, Jurispr. 1980, blz. 1887) overwoog U in rechtsoverweging 12 eveneens „dat bij de toepassing van nationaal recht niet mag worden gedis-

crimineerd vergeleken met procedures ter beslissing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen". In de zaak Lippische Hauptgenossenschaft (zaken 119 en 126/79, Jurispr. 1980, blz. 1863) overwoog U ten slotte: „Het staat aan de nationale autoriteiten, een situatie als die welke aan het oordeel van het Verwaltungsgericht is voorgelegd, aan de hand van de voorschriften en beginselen van hun nationale recht te beoordelen, met dien verstande dat zij geen onderscheid mogen maken tussen situaties die door het gemeenschapsrecht worden beheerst en analoge situaties waarop enkel het nationale recht van toepassing is."

Uit Uw eerdere rechtspraak leid ik derhalve enerzijds af, dat de nationale uitvoeringspraktijk de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht niet mag ondermijnen en derhalve niet minder doeltreffend mag zijn dan de uitvoeringspraktijk ten aanzien van vergelijkbare nationale regelingen. Met name blijkt dit uit Uw achtste rechtsoverweging in de zaken Lippische Hauptgenossenschaft. Anderzijds lijkt mij uit de daarna geciteerde rechtsoverwegingen uit de zaken Ferwerda, Express Dairy Foods en Lippische Hauptgenossenschaft te volgen, dat de justitiabelen ook niet ongunstiger behandeld mogen worden dan bij de toepassing van vergelijkbare zuiver nationale voorschriften. Daar over de juiste betekenis van het discriminatieverbod in casu grote meningsverschillen bestaan, zal ik in mijn betoog over de derde aan U gestelde vraag nog onderzoeken, in hoeverre hier verdere preciseringen mogelijk zijn. Ook op de doeltreffendheid zal ik dan aan de hand van de in de procedure naar voren gebrachte argumenten nog terugkomen.

4. De competentieregeling van artikel 8 van verordening nr. 729/70/EEG

De weergegeven beginselen die uit Uw eerdere rechtspraak naar voren komen gelden uiteraard, voor zover het gemeenschapsrecht niet anders bepaalt. Ik zal derhalve thans nagaan, in hoeverre uit artikel 8 van verordening nr. 729/70/EEG andere conclusies kunnen worden afgeleid, dan wel preciseringen van hetgeen tot dusverre aan beginselen is gevonden.

In de zaken Baywa en Raiffeisenbankgenossenschaft (zaken 146, 192 en 193/81) heeft dezelfde verwijzingsrechter daarover onder meer de volgende vraag gesteld: „Ligt in artikel 8 van de verordening nr. 729/70/EEG ... besloten dat de Lid-Staten in ieder geval tot terugvordering van ten onrechte toegekende denatureringspremies verplicht zijn, dan wel laat de verordening de Lid-Staten de mogelijkheid de beslissing inzake terugvordering, in nationale rechtsvoorschriften, aan de bevoegde autoriteiten over te laten".

Daar de mondelinge behandeling van die latere zaken tijdens de voorbereiding van deze conclusie nog niet had plaatsgevonden, kan bij deze conclusie nog geen rekening worden gehouden met wat daarbij naar voren komt. Het arrest in de onderhavige zaak zal daarmede wellicht wel rekening kunnen houden. De vraag, die in de onderhavige zaak over artikel 8 is gesteld, is gebaseerd op hetzelfde misverstand over de competentieverdeling, dat ik reeds eerder signaleerde. Het gaat er niet om, of artikel 8 een machtiging bevat, maar of het beperkingen van de nationale competentie bevat die afwijken van de eerder genoemde algemene beginselen die uit Uw rechtspraak naar voren komen.

De tekst van artikel 8 werkt in elk geval de reeds vermelde algemene verplichting die in artikel 5 van het EEG-Verdrag is vervat, nader uit. De Lid-Staten dienen ingevolge genoemd artikel 8, overeenkomstig hun nationale wettelijke bepalingen, onder meer „de nodige maatregelen" te treffen om . . .

„ . . .

. . .

de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen."

Het tweede lid van artikel 8 bepaalt voorts onder meer, dat de teruggevorderde bedragen aan de diensten of inrichtingen dienen te worden teruggestort die de oorspronkelijke betalingen hebben verricht, terwijl deze diensten of inrichtingen deze bedragen aftrekken van de door het fonds gefinancierde uitgaven.

Van de in het derde lid vermelde mogelijkheid om algemene uitvoeringsvoorschriften van artikel 8 vast te stellen, heeft de Raad, ondanks een daartoe juist op het punt van de in geding zijnde renteberekening door de Commissie gedaan voorstel, geen gebruik gemaakt.

Evenmin als de Commissie kan ik in de tekst van artikel 8 iets vinden dat de uit de eerder vermelde rechtspraak naar voren komende bevoegdheid van de Lid-Staten om ook de rentebetalingen bij vorderingen tot terugbetaling te regelen, zou uitsluiten. Terecht merkt de Commissie voorts op, dat ook de in casu mede toepasselijke verordening nr. 283/72 van de Raad van 7 februari 1972 (PB L 36 van 1972, blz. 1) betreffende onregelmatigheden en terugvordering terzake geen beperkende voorschriften bevat. Uit Uw rechtspraak, in het bijzonder uit Uw arresten Roquette (zaak 26/74, Jurispr. 1976, blz. 677) en Express Dairy Foods (zaak 131/77, Jurispr. 1980, blz. 1887), kan onder deze omstandigheden worden afgeleid, dat de Lid-Staten in beginsel bevoegd zijn, de rentebetaling te regelen. Ook op dit punt gelden dan wel de eerder vermelde beperkingen, dat een dergelijke regeling de draagwijdte van de gemeenschapsverordening, in casu artikel 8 van verordening nr. 729/70/EEG, niet mag aantasten, wijzigen of uitbreiden. Met de Commissie ben ik van oordeel, dat de eiser in het hoofdgeding en de verwijzingsrechter in zijn vonnis in dit opzicht ten onrechte een restrictieve, letterlijke uitleg aan artikel 8 geven. Volgens deze uitleg zouden alleen de ten onrechte betaalde bedragen zelf teruggevorderd kunnen worden.

Reeds in de zaak Nederland tegen Commissie (zaak 11/76, Jurispr. 1979, blz. 245) heeft Uw Hof overwogen (rechtsoverweging 6), dat „de tekst van artikel 8 in de verschillende talen . . . teveel tegenstrijdige en dubbelzinnige elementen (bevat) om een antwoord op de (toen) omstreden vragen te verschaffen. Voor de uitlegging van de bepaling dient derhalve de context waarin zij voorkomt en het door de betreffende regeling gestelde doel te worden overwogen." In de daarop volgende rechtsoverweging stelde Uw Hof „dat artikel 8 de beginselen aangeeft volgens welke de Gemeenschap en de Lid-Staten de strijd moeten aanbinden tegen fraude en andere onregelmatigheden in verband met de door het EOGFL gefinancierde transacties. Het voorziet namelijk zowel in maatregelen ter terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen als in de vervolging door middel van administratieve en gerechtelijke procedures van de aansprakelijke personen".

De Commissie stelt naar mijn oordeel in zoverre terecht, dat het bij de beoordeling van de nationale uitvoeringsmaatregelen primair aankomt op hun doeltref-

fendheid uit het oogpunt van de (aldus door het Hof gepreciseerde) doeleinden van artikel 8.

De eiser in het hoofdgeding heeft ten slotte vooral bij de mondelinge behandeling een belangrijk punt gemaakt van de vaststelling door de verwijzingsrechter, dat de ingevorderde rentebetaling niet aan de Gemeenschap wordt afgedragen, maar in de kas van de Bondsrepubliek vloeit. Men zou zich inderdaad kunnen afvragen of deze bestemming in overeenstemming is met het in het tweede lid van artikel 8 bepaalde. Niettemin ben ik met de Duitse Bondsregering en de Commissie van oordeel, dat dit punt voor de verhouding tussen eiser in het hoofdgeding en de BALM niet van belang is. In die verhouding is alleen het eerste deel van het tweede lid van belang, niet ook de in het slot van dat artikellid geregelde verhouding tussen de nationale uitvoeringsorganen en het EOGFL.

Op de twee in alle schriftelijke opmerkingen in beginsel erkende algemene gemeenschapsrechtelijke beperkingen van de nationale uitvoeringsmaatregelen (geen aantasting van de draagwijdte van het gemeenschapsrecht en non-discriminatie) werpt artikel 8 geen nieuw licht. In zoverre laat artikel 8 de algemene beginselen onverlet, die in Uw eerdere rechtspraak zijn vervat. Als eerder aangekondigd, kom ik nog terug op de vraag, in hoeverre deze algemene beginselen voor een situatie als de onderhavige dienen te worden gepreciseerd.

Afzonderlijk zal ik voorts in mijn overwegingen over de door mij nieuw geformuleerde derde vraag van het Verwaltungsgericht nog ingaan op het probleem in hoeverre uit de tekst van artikel 8 kan worden afgeleid, dat ook het evenredigheidsbeginsel uit andere delen van Uw rechtspraak in casu dient te worden toegepast en welke betekenis daaraan dan zou kunnen worden toegekend.

5. Precisering van de algemene in de rechtspraak neergelegde beperkingen voor de onderhavige situatie

5.1. Met betrekking tot de vraag of de Duitse uitvoeringsmaatregelen de draagwijdte van artikel 8 van de in casu toepasselijke verordening nr. 729/70/EEG aantasten, wijzigen of uitbreiden, ga ik na het eerder terzake gestelde alleen nog in op de relevante vraag of uit genoemd artikel 8 enigerlei bovengrens van de in te vorderen rente kan worden afgeleid. De vertegenwoordiger van de Duitse Bondsregering heeft dit tijdens de mondelinge behandeling in nogal extreme bewoordingen ontkend. Uit preventief oogpunt zou de rente niet hoog genoeg kunnen zijn. De Commissie ging niet verder dan te stellen, dat de renteregeling doeltreffend („wirksam") moet zijn en dat een renteregeling, hoe ook uitgewerkt, voor de doeltreffende uitvoering van artikel 8 niet gemist kan worden. Aan het slot van de mondelinge behandeling heeft de vertegenwoordiger van de Commissie echter erkend, dat de rentevoet niet onbeperkt hoog, bijvoorbeeld op 30 %, mag worden vastgesteld. Een rentevoet die te sterk van het algemene rentepeil in de betrokken Lid-Staat zou afwijken, zou ook naar mijn oordeel gevaren voor de rechtsvrede medebrengen, alsmede de kans, dat de deelnemers aan het economisch verkeer wegens te grote risico's van denaturering zouden afzien. In zoverre wordt de rentevoet naar mijn oordeel dus begrensd door het nog te behandelen discriminatieverbod.

De eiser in het hoofdgeding heeft echter een ander standpunt verdedigd, namelijk dat rente alleen gevorderd zou mogen

worden, voor zover betrokkene uit de onregelmatig verkregen premie nut heeft getrokken, terwijl met andere bijzonderheden van het concrete geval eveneens rekening moet worden gehouden. Daarbij zou te denken zijn aan ontbreken van opzet of een minimaal en zuiver formeel karakter van de betrokken onregelmatigheid.

Nu heeft Uw Hof inderdaad in de zaak Balkan-Import-Export een nationale hardheidsclausule toelaatbaar verklaard en in de zaak Ferwerda de toepassing van een beginsel van rechtszekerheid, dat te goeder trouw verkregen uitkeringen niet teruggevorderd mogen worden.

In rechtsoverweging 10 van de zaak Lippische Hauptgenossenschaft overwoog U terzake van het verjaringsbeginsel voorts, dat het gemeenschapsrecht niet de vrijheid van de bevoegde nationale autoriteiten beperkt, aan terugvorderingen van op grond van de communautaire regeling ten onrechte toegekende voordelen ... beperkingen te verbinden die eventueel zouden kunnen voortvloeien uit de toepassing van in het recht van het betrokken land erkende algemene rechtsbeginselen. Aan deze laatste uitspraak zou naar mijn oordeel, gelet op de uitspraken in de zaken Balkan en Ferwerda, zeer wel buiten het terrein van de verjaring een meer algemene betekenis kunnen worden toegekend.

In al die eerdere zaken ging het echter om het toelaatbaar verklaren van nationale regelingen. Voor zover het Duitse recht soortgelijke algemene beginselen zou kennen, zou daarop wellicht volgens het non-discriminatiebeginsel beroep kunnen worden gedaan. Het gaat bij die beginselen in genoemde arresten echter niet om beginselen van gemeenschapsrecht, maar om toelaatbaar geachte beginselen van nationaal recht.

Wat voor de onderhavige zaak naast de betekenis in casu van het discriminatieverbod nog te onderzoeken overblijft is de vraag, of in casu ook op het in Uw rechtspraak op andere onderdelen van gemeenschappelijke landbouwpolitiek ontwikkelde evenredigheidsbeginsel beroep zou kunnen worden gedaan. Als aangekondigd kom ik ook op deze vraag in de volgende onderdelen van deze paragraaf van mijn betoog nog terug.

5.2. Ten aanzien van het non-discriminatiebeginsel leidde ik uit Uw eerdere rechtspraak af, dat justitiabelen bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht en dus ook bij terugvordering van krachtens gemeenschapsrecht onregelmatig verrichte betalingen noch gunstiger, noch ongunstiger mogen worden behandeld dan justitiabelen bij de uitvoering van zuiver nationaal recht plegen te worden behandeld. Het is zeker niet de taak van Uw Hof om aan de verwijzingsrechter nader uitsluitsel te geven over de tijdens de procedure omstreden vraag met welke andere nationale regelingen hier vergeleken zou moeten worden. Dit is een vraag, die naar nationaal recht zal moeten worden beantwoord. Het lijkt mij intussen wel mogelijk, op grond van de door de Commissie in haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen ontwikkelde systematiek, enige nadere abstracte uitlegging op grond van Uw eerdere rechtspraak te verschaffen.

Om te beginnen lijkt mij dan dat de stelling van de Commissie, dat de eigen aard van het gemeenschapsrecht en de hier optredende bijzondere controleproblemen een strengere regeling op het punt van de renteregeling zouden rechtvaardigen op gespannen voet staat met de non-discriminatieregel die U in de zaken Express Dairy Foods en Lippische Haupt-

genossenschaft het duidelijkste formuleerde.

Tijdens de mondelinge behandeling heeft de vertegenwoordiger van de Commissie haar standpunt in vier elementen nader uitgewerkt.

In de eerste plaats zou het gemeenschapsrecht wel er op tegen zijn, wanneer het slechter werd behandeld dan het op (vergelijkbare) nationale feiten toepasselijke nationale recht. Tegen een betere behandeling dan door vergelijkbare zuiver nationale renteregelingen zou uit een oogpunt van gemeenschapsrecht daarentegen geen bezwaar kunnen worden gemaakt. Dit eerste element van het Commissiestandpunt lijkt mij als gezegd onverenigbaar met Uw laatstgeciteerde arresten. Ook het daarvoor aangevoerde argument, dat aldus een harmonisatie met het recht van andere Lid-Staten zou kunnen worden bevorderd lijkt mij onhoudbaar. In de eerste plaats heeft U in een arrest met betrekking tot artikel 92, te weten de zaken 6 en 11/69 (Frans herdiscontotarief, Jurispr. 1969, blz. 523) een dergelijke renteharmonisatie afgewezen als concurrentievervalsend. Hoewel het daar ging om een harmonisatie naar beneden, geldt hetzelfde voor een aanpassing van rentetarieven aan hogere rentetarieven in andere Lid-Staten. Verschillen in specifieke rentevoeten, die afwijken van de algemene rentevoetverschillen tussen de Lid-Staten leiden tot concurrentiedistorsies in de zin van hetzij (bij aanpassing naar beneden) artikel 92, hetzij (bij aanpassing naar boven) artikel 101 van het EEG-Verdrag. Voor zover harmonisatie van renteregelingen gewenst is, zijn de Lid-Staten daartoe bovendien blijkens de in de procedure door de Bondsregering en de Commissie gedane mededelingen over het ontbreken van duidelijke algemene beleidslijnen niet in staat. Het is ook niet hun taak. Alleen de Raad zou daartoe op grond van artikel 8, derde lid, van de onderhavige verordening in staat en bevoegd zijn. Ik verwijs hiervoor ook naar rechtsoverweging 12 van Uw eerder geciteerde arrest in de zaak Express Dairy Foods. Ook de Raad zou dan bij een harmonisatie van de hier in het geding zijnde specifieke rentetarieven specifieke distorsies, ontstaan uit per Lid-Staat uiteenlopende verschillen met de algemene rentevoet moeten vermijden. De hoogte van een eventueel nodig geachte uniforme opslag op de normale nationale rentevoet bij dergelijke terugvorderingen zou door de eisen van het gemeenschapsbelang worden begrensd.

Als tweede precisering werd tijdens de mondelinge behandeling door de Commissie naar voren gebracht, dat een grond voor zakelijke differentiatie van rentetarieven gevonden zou kunnen worden in het feit, dat de toepassing van het gemeenschapsrecht wezenlijk moeilijker is en grotere controleproblemen meebrengt dan de volstrekking van het nationale administratieve recht, omdat hier twee instanties uit verschillende rechtsordes samenwerken. Wat deze precisering betreft betwijfel ik allereerst of de terugvordering van in strijd met het gemeenschapsrecht betaalde denatureringspremies inderdaad moeilijker is dan de terugvordering van in strijd met het gemeenschapsrecht of met nationaal recht aan industriële ondernemingen betaalde en vaak veel hogere subsidies. Uit het dossier lijkt niettemin te volgen, dat voor de terugvordering van onregelmatig betaalde subsidies van de laatste soort in de Duitse Bondsrepubliek minder stringente renteregelingen gelden. Afgezien daarvan lijkt mij de gedachte, dat de naleving van gemeenschapsrecht op de genoemde in-

stitutionele gronden door zwaardere sancties zou moeten worden gewaarborgd dan de naleving van inhoudelijk vergelijkbaar nationaal economisch recht, principieel aanvechtbaar en niet bevorderlijk voor de receptie van het gemeenschapsrecht in de Lid-Staten. Voor zover inhoudelijke verschillen of bijzondere gemeenschapsbelangen zwaardere sancties op onregelmatigheden zouden eisen, zou dit wederom in een uitvoeringsverordening krachtens artikel 8, derde lid, uitdrukking moeten vinden.

De derde precisering die de Commissie tijdens de mondelinge behandeling voorstelde, te weten, dat aanpassing aan een van de van 8 tot 12% uiteenlopende rentetarieven die het gemeenschapsrecht zelf op andere gebieden kent, toelaatbaar zou zijn lijkt mij evenmin met de in Uw rechtspraak geformuleerde beginselen verenigbaar.

Hetzelfde lijkt mij ten slotte voor het vierde door de Commissie geformuleerde element van het in Uw rechtspraak geformuleerde discriminatieverbod te gelden, voor zover dit element aan de eerste drie elementen nog iets nieuws toevoegt. De Commissie meent hier, dat een vast of fictief rentetarief, dat in een bijzondere uitvoeringswetgeving voor de volstrekking van het gemeenschapsrecht is opgenomen en dat afwijkt van het overige nationale recht geen discriminatie oplevert.

De door de Commissie aldus voor Uw antwoord aan het Verwaltungsgericht in Frankfurt gesuggereerde preciseringen lijken mij dus stuk voor stuk met Uw eerdere rechtspraak onverenigbaar. Anderzijds lijken mij zo nauwkeurige preciseringen van Uw antwoord noch nodig, noch wenselijk. Nu Uw eerdere rechtspraak zo aanvechtbare interpretaties mogelijk blijkt te maken, lijkt mij intussen een zekere aanscherping van Uw eerdere formuleringen wel geboden. Dit zou in die zin kunnen geschieden, dat U verduidelijkt, dat justitiabelen bij de terugvordering van onregelmatig door hen ontvangen bedragen en de daarbij te berekenen rente noch gunstiger, noch ongunstiger mogen worden behandeld dan volgens nationale rechtsvoorschriften en algemene rechtsbeginselen voor materieel vergelijkbare gevallen in de zuiver nationale rechtssfeer het geval zou zijn.

5.3. Ik ga thans als eerder aangekondigd nader in op de vraag, of het in Uw rechtspraak op vele terreinen van gemeenschapsrecht ontwikkelde evenredigheidsbeginsel of proportionaliteitsbeginsel als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht ook voor de onderhavige problematiek van belang kan zijn. Het beginsel werd in Uw rechtspraak behalve in talrijke arresten op het gebied van het landbouwbeleid met name ontwikkeld bij de toepassing van vrijwaringsclausules. Voorts wordt het door de Commissie regelmatig toegepast in het mededingingsbeleid, gevoerd op grond van de artikelen 85, derde lid, onder a), en artikel 92, derde lid, van het EEG-Verdrag.

Steeds ging het daarbij om toepassing van bepalingen van gemeenschapsrecht, waarvan de tekst of de daaraan in Uw rechtspraak of in de Commissiepraktijk gegeven uitlegging de beperking bevatte, dat de betrokken interventies moesten zijn „noodzakelijk" (artikel 40, derde lid, eerste zin), „onmisbaar" (artikel 85, derde lid) of „gerechtvaardigd en voor de ingeroepen doelstelling noodzakelijk" (vrijwaringsclausules van openbare orde). Een zodanige clausule bevat ook de aanhef van artikel 8 van de in casu toepasselijke verordening nr. 729/70/EEG van

de Raad. Ik meen derhalve, dat ook het evenredigheidsbeginsel, zoals in een groot aantal arresten Uwerzijds ontwikkeld, in casu een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt, dat beperkingen oplegt aan de nationale uitvoering van genoemd artikel.

Met name volgt uit dit evenredigheidsbeginsel naar mijn oordeel, dat een voldoende evenredigheid tussen ingevorderde rente en behaald voordeel dient te bestaan, terwijl voorts toepassing van een in soortgelijke gevallen toepasselijke nationale hardheidsclausule of andere mitigeringsbevoegdheid gerechtvaardigd zou kunnen zijn wanneer aannemelijk is gemaakt, dat het doel van de denatureringsregeling — de bestemming van de betrokken hoeveelheid zachte tarwe voor veevoeder — ondanks een marginale overtreding van de betrokken gemeenschapsvoorschriften in een concreet geval wel degelijk is bereikt.

Nu het hier aan de orde gestelde evenredigheidsbeginsel in de onderhavige procedure niet of althans niet expliciet ter sprake is gekomen, zal ik U overigens geen zo vergaande preciseringen van Uw antwoord voorstellen. Wellicht zal de mondelinge behandeling in de zaken 146, 192 en 193/81 terzake echter zodanige grotere duidelijkheid verschaffen, dat Uw arrest in deze zaak wel meer preciseringen zal kunnen geven. Met name de discussie over de derde vraag in de zoëven genoemde zaken Baywa e.a. zou tot grotere duidelijkheid op dit punt kunnen leiden.

6. Voorstel van beantwoording van de gestelde vragen

Ik kom thans tot een concreet voorstel voor beantwoording van de U in de onderhavige zaak gestelde vragen. Deze antwoorden kunnen op de in mijn inleiding aangegeven wijze parallel lopen aan de drie U gestelde vragen en aan de verwijzingsrechter naar mijn oordeel voldoende interpretatierichtlijnen verschaffen over alle in de procedure naar voren gekomen vragen van gemeenschapsrecht. Ik breng in herinnering, dat ik de gestelde vragen eerder als volgt herformuleerde:

„Wordt de bevoegdheid van een Lid-Staat om op ten onrechte uitbetaalde denatureringspremies bij terugvordering rente te heffen, die sinds de dag van uitbetaling van de premie berekend worden en 3 procent meer dan het geldende discontotarief van de betrokken centrale bank, doch ten minste 6½ % bedragen beperkt door:

1. het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap;
2. artikel 8, lid 1, van de Raadsverordening nr. 729/70/EEG met betrekking tot de financiering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek van 21 april 1970 (PB L 94 van 1970, blz. 13) of
3. andere voorschriften of algemene rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht?"

Op de aldus nieuw geformuleerde vragen stel ik het volgende antwoord voor:

1. Voorzover het gemeenschapsrecht geen afwijkende bepalingen of beperkingen terzake bevat, zijn de Lid-Staten niet alleen bevoegd, maar bovendien ingevolge artikel 5, eerste zin, van het EEG-Verdrag, verplicht alle

algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit de gemeenschappelijke landbouwmarktordening voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Uit de huidige algemene stand van het gemeenschapsrecht volgt, dat dit in beginsel ook geldt voor renteregelingen bij terugvordering van ten onrechte verrichte betalingen als hier aan de orde.

2. De aldus reeds uit artikel 5, eerste zin, van het EEG-Verdrag volgende verplichting wordt door artikel 8 van verordening nr. 729/70/EEG (PB L 94 van 1970, blz. 13) wel nader uitgewerkt, maar ten aanzien van renteregelingen als hier in het geding niet beperkt, althans zolang geen toepassing is gegeven aan het derde lid van genoemd artikel en onverminderd de hierna genoemde interpretatiebeginselen.

3. De bevoegdheden van een Lid-Staat tot het treffen en toepassen van een renteregeling als hier in het geding worden met name beperkt door de volgende, onder meer uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkende algemene rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht:

   a) het verbod door de nationale uitvoeringsmaatregelen de draagwijdte van de in het geding zijnde gemeenschapsverordeningen aan te tasten, te wijzigen of uit te breiden;

   b) het verbod justitiabelen bij de terugvordering van onregelmatig door hen ontvangen bedragen of bij de berekening van daarover te heffen rente gunstiger of ongunstiger te behandelen dan volgens nationale rechtsvoorschriften en algemene nationale rechtsbeginselen voor materieel vergelijkbare gevallen in de zuiver nationale rechtssfeer het geval zou zijn;

   c) het in het gemeenschapsrecht neergelegde en door de communautaire rechtspraktijk ontwikkelde evenredigheidsbeginsel.