DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
16. juli 1998 *

I sag C-287/96,

angående en anmodning, som Bundesfinanzhof (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Kyritzer Stärke GmbH

mod

Hauptzollamt Potsdam,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2220/85 af 22. juli 1985 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen for sikkerhedsstillelse for landbrugsprodukter (EFT L 205, s. 5), sammenholdt med Kommissionens forordning (EØF) nr. 1722/93 af 30. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 og (EØF) nr. 1418/76 for så vidt angår ordningerne med produktionsrestitutioner for korn og ris (EFT L 159, s. 112),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (refererende dommer) og L. Sevón,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Kyritzer Stärke GmbH ved advokat Barbara Festge, Hamburg

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Klaus-Dieter Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. januar 1998 af Kyritzer Stärke GmbH og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 4. juli 1996, indgået til Domstolen den 26. august 1996, har Bundesfinanzhof i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2220/85 af 22. juli 1985

om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen for sikkerhedsstillelse for landbrugsprodukter (EFT L 205, s. 5), sammenholdt med Kommissionens forordning (EØF) nr. 1722/93 af 30. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 og (EØF) nr. 1418/76 for så vidt angår ordningerne med produktionsrestitutioner for korn og ris (EFT L 159, s. 112).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem Kyritzer Stärke GmbH (herefter »Kyritzer«) og Hauptzollamt Potsdam (herefter »Hauptzollamt«) om frigivelse af sikkerhed stillet i forbindelse med ansøgninger om produktionsrestitutioner for stivelse.

Fællesskabsretsforskrifter

Forordning nr. 2220/85

3 Det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 2220/85, at denne fastsætter bestemmelserne for sikkerhedsstillelse, som er foreskrevet i bl.a. forordninger om fælles markedsordninger for henholdsvis korn og ris samt gennemførelsesforordninger hertil.

4 I artikel 20 defineres og klassificeres, alt efter deres betydning, de forskellige typer krav, som de forpligtelser kan omfatte, for hvis overholdelse

disse forordninger kræver, at der stilles en sikkerhed. Dens stk. 1-5 lyder således:

»1. En forpligtelse kan omfatte primære, sekundære eller underordnede krav.

2. Ved 'primært krav' forstås et krav af grundlæggende betydning for formålet med den forordning, hvori kravet er fastlagt, om at foretage eller undlade at foretage en handling.

3. Ved 'sekundært krav' forstås et krav om overholdelse af fristen for opfyldelse af et primært krav.

4. Ved 'underordnet krav' forstås ethvert andet krav, der måtte være fastlagt ved en forordning.

5. Bestemmelserne i dette afsnit finder ikke anvendelse, når det eller de primære krav ikke er fastsat i Fællesskabets retsforskrifter.«

I artikel 21 fastsættes betingelserne for frigivelse af sikkerheden således:

»En sikkerhedsstillelse frigives, når der som fastsat i den specifikke forordning er fremlagt dokumentation for, at alle primære, sekundære og underordnede krav er opfyldt.«

I artikel 22 og 24 præciseres det, hvilke følger det har for sikkerhedsstillelsen, at et primært eller underordnet krav ikke opfyldes. Med hensyn til et primært krav bestemmer artikel 22, stk. 1 og 2, følgende:

»1. Sikkerheden fortabes fuldt ud for den mængde, for hvilken et primært krav ikke er blevet opfyldt.

2. Et primært krav betragtes som uopfyldt, hvis beviset for kravets opfyldelse ikke er forelagt ved udløbet af fristen herfor ...«

6 Med hensyn til et underordnet krav bestemmer artikel 24, stk. 1, følgende:

»1. Manglende opfyldelse af et eller flere underordnede krav medfører fortabelse af 15% af den pågældende del af det sikrede beløb ...«

7 Med hensyn til fristerne for forelæggelse af beviser bestemmer artikel 28 følgende:

»1. Er der ikke fastsat nogen frist for forelæggelse af det bevis, der er nødvendigt for det sikrede beløbs frigivelse, er denne frist på

a) 12 måneder fra sidste frist for opfyldelse af det eller de primære krav

b) 12 måneder fra det eller de primære kravs opfyldelse, hvis der ikke er fastsat nogen tidsfrist herfor.

2. Den i stk. 1 fastsatte frist må under ingen omstændigheder overstige tre år fra det tidspunkt, sikkerheden blev fastsat til en bestemt forpligtelse, medmindre der foreligger force majeure.«

Forordning nr. 2169/86

8 Kommissionens forordning (EØF) nr. 2169/86 af 10. juli 1986 om de nærmere regler for kontrol og udbetaling af produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 189, s. 12), som er udstedt i henhold til forordningerne om fælles markedsordninger på disse områder, bestemmer i artikel 7, stk. 1, at udstedelsen af et restitutionscertifikat er betinget af, at fabrikanten stiller en sikkerhed over for den kompetente myndighed svarende til 25 ECU pr. ton basisstivelse, i givet fald multipliceret med den i bilaget anførte koefficient for den type stivelse, der skal anvendes. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3642/87 af 2. december 1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 2169/86 (EFT L 342, s. 10) har føjet et nyt led til denne bestemmelse, der lyder således: »Såfremt det produkt, der er anført i certifikatet, henhører under position 3906 B I i den fælles toldtarif (KN 3505 10 50), er sikkerheden dog lig med 105% af den produktionsrestitution, der skal ydes for fremstillingen af det pågældende produkt.«

9 Artikel 7, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 2169/86 bestemmer følgende:

»Det primære krav, jf. artikel 20 i forordning (EØF) nr. 2220/85, er, at den i ansøgningen anførte mængde stivelse forarbejdes til de anførte godkendte produkter inden for certifikatets gyldighedsperiode.«

10 Artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 2169/86, som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 165/89 af 24. januar 1989 om ændring af forordning nr. 2169/86 (EFT L 20, s. 14), stiller et yderligere krav for frigivelse af sikkerheden, når produktet henhørende under KN-kode 3505 10 50:

»Uden at stk. 2 tilsidesættes, frigives den i stk. 1, andet afsnit, omhandlede sikkerhed kun, hvis den kompetente myndighed har modtaget bevis for, at produktet henhørte under KN-kode 3505 10 50 er

a) blevet anvendt til fremstilling af andre produkter end dem, der er anført i listen i bilag I

b) blevet eksporteret til tredjelande.«

Forordning nr. 1722/93

11 Forordning nr. 1722/93, som ligeledes er udstedt i henhold til forordningerne om de fælles markedsordninger for korn og ris, viderefører, som det nævnes i trettende betragtning, bestemmelserne i forordning nr. 2169/86, som den ophæver, og tilpasser dem til den aktuelle markedssituation.

12 Artikel 8, stk. 1, bestemmer, at udstedelsen af et restitutionscertifikat er betinget af, at fabrikanten over for myndigheden stiller en sikkerhed svarende til 15 ECU/ton basisstivelse, i givet fald multipliceret med den i bilag II anførte koefficient for den type stivelse, der skal anvendes.

13 Ifølge artikel 8, stk. 2, finder frigivelsen af sikkerheden sted i overensstemmelse med forordning (EØF) nr. 2220/85, idet det primære krav, jf. artikel 20 i nævnte forordning, er, at »den i ansøgningen anførte mængde stivelse forarbejdes til de anførte godkendte produkter inden for certifikatets gyldighedsperiode«.

14 Hvis det pågældende produkt henhører under KN-kode 3505 10 50, bestemmer artikel 9, stk. 2, at der stilles endnu en særskilt sikkerhed svarende til den restitution, der skal betales for fremstillingen af det pågældende produkt.

15 Artikel 10, stk. 1, stiller som betingelse for frigivelse af denne sikkerhed, at der føres bevis for, at produktet

»a) er blevet anvendt til fremstilling inden for Fællesskabets toldområde af andre produkter end dem, der er anført i bilag II, eller

b) er blevet udført til tredjelande; ved direkte udførsel til et tredjeland frigives sikkerheden først, når myndigheden har modtaget bevis for, at det pågældende produkt har forladt Fællesskabets toldområde«.

16 Forordning nr. 1722/93 trådte i kraft den 1. juli 1993. Dens artikel 14, stk. 2, bestemmer som overgangsbestemmelse:

»Med henblik på frigivelse af den sikkerhed, der er omhandlet i artikel 7 i forordning (EØF) nr. 2169/86, finder artikel 10 også anvendelse på dossierer, der endnu ikke er afsluttede på tidspunktet for nærværende forordnings ikrafttrædelse.«

Tvisten i hovedsagen

17 Kyritzer omdanner uforarbejdet stivelse til produkter, der er godkendt i henhold til forordningerne om produktionsrestitutioner for korn og ris, bl.a. til esterificeret stivelse. Selskabet modtager produktionsrestitutioner herfor.

18 I december 1991 og i januar 1992 fik Kyritzer udstedt restitutionscertifikater for produktion af esterificeret stivelse henhørende under KN-kode 3505 10 50, for hvilke selskabet stillede sikkerhed i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2169/86.

19 I januar og februar 1992 anmeldte Kyritzer fremstillingen af nogle partier esterificeret stivelse.

20 Da der imidlertid kun for en del af disse partier var ført bevis for, at dette produkt var blevet anvendt forskriftsmæssigt, dvs. at det enten senere var blevet forarbejdet til et andet produkt end stivelse, eller at det var blevet udført til et tredjeland (herefter »forskriftsmæssig anvendelse«), erklærede Hauptzollamt i maj 1995 den af Kyritzer stillede sikkerhed for delvis fortabt.

21 Kyritzer fik ikke medhold i den sag, som selskabet anlagde til prøvelse af disse afgørelser ved Finanzgericht. Bundesfinanzhof, som sagen blev indbragt for ved revisionsanke, antog, at forordning nr. 2220/85 fandt anvendelse. Da retten imidlertid nærede tvivl med hensyn til denne forordnings bestemmelser om de pågæl-

dende sikkerhedsstillelser, besluttede den at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er den anvendelse af forarbejdningsprodukter henhørende under KN-kode 3505 10 50, som er foreskrevet i artikel 10, stk. 1, jf. artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 1722/93, et primært krav efter artikel 20, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2220/85, for hvis opfyldelse der skal være fremlagt bevis senest inden udløbet af fristen i sidstnævnte forordnings artikel 28, stk. 2, således at den stillede sikkerhed i modsat fald fortabes i henhold til forordningens artikel 22, stk. 1 og 2?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares benægtende, spørges: Kan der da i øvrigt udledes en frist af gældende fællesskabsret, inden for hvilken der skal fremlægges bevis for produktets anvendelse i overensstemmelse med artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1722/93, således at sikkerheden fortabes helt eller delvis (i givet fald da i hvilket omfang?), når beviset fremlægges for sent?«

Det første spørgsmål

22 Den forelæggende rets første spørgsmål går nærmere bestemt ud på, til hvilken type krav forpligtelsen til forskriftsmæssig anvendelse, som gælder for produkter henhørende under KN-kode 3505 10 50, hører, og inden for hvilken frist der skal føres bevis for, at den er overholdt, idet disse omstændigheder danner grundlag for afgørelsen af, hvad der skal ske med den stillede sikkerhed.

Kvalifikationen af det omtvistede krav

23 Kyritzer har anført, at den sjette betragtning til forordning nr. 2169/86 og tolvte betragtning til forordning nr. 1722/93 udtrykkeligt nævner, at det i begge forordninger er nødvendigt at fastlægge de primære krav, der påhviler fabrikanterne, og hvis opfyldelse er garanteret med en sikkerhedsstillelse. Selv om fællesskabslovgiver har indført en særlig ordning for produkter henhørende under KN-kode 3505 10 50, fremgår det dog intetsteds, at det yderligere krav, som består i forskriftsmæssig anvendelse af disse produkter, er et primært krav. Denne kvalifikation er udtrykkeligt forbeholdt forarbejdningen til godkendte produkter, som afsluttes med fremstillingen af disse produkter.

24 Kommissionen har forklaret, at den ordning, der specielt gælder for produkter henhørende under KN-kode 3505 10 50, hviler på hensynet til at forebygge svig og er nødvendiggjort af disse produkters særlige art, da disse på ny kan forarbejdes til råvarer og således give fabrikanten mulighed for uberettiget at oppebære produktionsrestitutioner flere gange. Den forskriftsmæssige anvendelse, der er foreskrevet for de pågældende produkter i artikel 7 i forordning nr. 2169/86, må betragtes som en fortsættelse af forarbejdningen og dermed som en integrerende del af denne. Selv om der i forordning nr. 1722/93 sondres mellem forarbejdningsstadiet, som omhandles i artikel 8, og stadiet for den forskriftsmæssige anvendelse, som omhandles i artikel 10, berører denne sondring dog ikke klassificeringen af kravet om forskriftsmæssig anvendelse blandt de primære krav, hvilket berettiges af det forfulgte formål.

25 Indledningsvis bemærkes, at selv om den omtvistede sikkerhed er stillet i henhold til artikel 7 i forordning nr. 2169/86, gælder der i henhold til artikel 14 i forordning nr. 1722/93 de i sidstnævnte forordnings artikel 10 stillede betingelser for dens frigivelse. Denne omstændighed, hvortil kommer lighederne mellem de to forordninger, berettiger, at de tages i betragtning under et.

26 I artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2169/86 og i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1722/93 betegnes forarbejdning til godkendte produkter udtrykkeligt som et primært krav. Desuden fremgår det af første betragtning til forordning nr. 3642/87 og af første betragtning til forordning nr. 165/89, hvorved der i forordning nr. 2169/86 er indsat særlige bestemmelser for produkter henhørende under KN-kode 3505 10 50, der i det væsentlige er gentaget i forordning nr. 1722/93, at kravet om forskriftsmæssig anvendelse har til formål at drage konsekvenserne af esterificeret stivelses særlige art, idet denne kan omforarbejdes til en råvare, hvis anvendelse kan give anledning til en ny ansøgning om produktionsrestitution.

27 Det fremgår således, at forarbejdningen til godkendte produkter er den væsentlige proces, som tilstræbes af fællesskabslovgiver, og at den særlige ordning for produkter henhørende under KN-kode 3505 10 50 har til formål at sikre, at denne proces er irreversibel. Det følger heraf, at forpligtelsen til forskriftsmæssig anvendelse, som er indsat i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 2169/86 og gentaget i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1722/93, uanset hvilken plads den har i de nærmere anvendelige bestemmelser, må anses for at være et led i forpligtelsen til forarbejdning. Når fællesskabslovgiver udtrykkeligt betegner denne sidstnævnte som et primært krav, må dette derfor forstås således, at den også omfatter forpligtelsen til forskriftsmæssig anvendelse.

28 Denne fortolkning støttes af den betydning, som forpligtelsen til forskriftsmæssig anvendelse har for gennemførelsen af formålene med de forordninger, der har indført denne forpligtelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 59 i sit forslag til afgørelse, er der ingen tvivl om, at bekæmpelse af svig på området for forarbejdning af esterificeret stivelse siden 1987 har været et af de formål, som fællesskabslovgiver har forfulgt i de relevante forordninger. Den forskriftsmæssige anvendelse af de forarbejdede produkter, som er det middel, der anvendes for at nå dette mål, svarer derfor til definitionen på et primært krav i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2220/85, nemlig et krav af grundlæggende betydning for formålet med den forordning, hvori kravet er fastlagt.

Fristen for bevis

29 Med hensyn til den frist, inden for hvilken der skal føres bevis for den forskriftsmæssige anvendelse, har Kyritzer gjort gældende, at da artikel 28 i forordning nr. 2220/85 ikke fastsætter nogen sanktion for overskridelse af de frister, som den fastsætter, og da artikel 24 kun fastsætter en sanktion for det tilfælde, at et underordnet krav ikke opfyldes, kan beviset for overholdelse af et sådant krav føres senere.

30 Dette argument er uden betydning, da det ovenfor er blevet fastslået, at den omtvistede forpligtelse skal anses for et primært krav.

31 Kommissionen har gjort gældende, at den frist, der må gælde for den forskriftsmæssige anvendelse, er den, der er fastsat for forarbejdningen til godkendte produkter, og som på det tidspunkt, da den omtvistede sikkerhed blev stillet, var fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2169/86 og svarede til restitutionscertifikatets gyldighedsperiode.

32 Dette argument hviler på en for snæver fortolkning af artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 1722/93, hvoraf det klart fremgår, at den nævnte forordnings artikel 10 med henblik på frigivelse af den sikkerhed, der er omhandlet i artikel 7 i forordning nr. 2169/86, også finder anvendelse på dossierer, der — som det er tilfældet i hovedsagen — endnu ikke var afsluttet den 1. juli 1993.

33 Ved artikel 10 i forordning nr. 1722/93 er de indtil da gældende nærmere regler for bevis og kontrol med hensyn til overholdelse af forpligtelsen til forskriftsmæssig anvendelse blevet ændret. Bestemmelsen fastsætter dog ingen særlig frist for opfyldelsen af denne forpligtelse eller for fremlæggelse af beviser herfor. Foreløbig må

de almindelige bestemmelser i artikel 28 i forordning nr. 2220/85 anvendes; disse omfatter de tilfælde, hvor der ikke er fastsat nogen frist for forelæggelse af de beviser, der er nødvendige for at opnå frigivelse af en sikkerhed.

34 I henhold til artikel 28, stk. 1, litra b), og artikel 28, stk. 2, i forordning nr. 2220/85 skal beviset for den forskriftsmæssige anvendelse følgelig fremlægges inden for en frist på tolv måneder fra kravets opfyldelse, og højst tre år fra det tidspunkt, da sikkerheden blev fastsat, medmindre der foreligger force majeure. Hvis fristerne ikke overholdes, fortabes sikkerheden fuldt ud i henhold til artikel 22, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2220/85.

35 Kyritzer har ligeledes anført, at tabet af sikkerheden i tilfælde af overskridelse af de frister, der er fastsat for fremlæggelse af bevis for forskriftsmæssig anvendelse, er en forskelsbehandling af fabrikanter af produkter henhørende under KN-kode 3505 10 50 i forhold til fabrikanter af andre godkendte produkter.

36 Hertil bemærkes blot, at den forskellige behandling af fabrikanter af produkter henhørende under KN-kode 3505 10 50 og af fabrikanter af andre godkendte produkter er berettiget på grund af faren for svig, som er kendetegnende for de førstnævntes virksomhed. Da situationerne er forskellige, er det i overensstemmelse med forbuddet mod forskelsbehandling, at de ikke behandles på samme måde.

37 Kyritzer har endelig hævdet, at fortabelsen af sikkerheden fuldt ud i tilfælde af, at beviset for forskriftsmæssig anvendelse ikke føres inden for en vis frist, var i strid med proportionalitetsprincippet.

38 Dette argument må forkastes. For det første er en sådan sanktion ubestrideligt egnet til at nå det af lovgiver forfulgte mål, nemlig at bekæmpe svig. For det andet er fastsættelsen af en frist, efter hvis udløb undladelse af at fremlægge det krævede bevis anses for ensbetydende med, at forpligtelsen ikke er opfyldt, nødvendig for at afbøde de ulemper, som det ville medføre, hvis en situation, hvor det er uvist, hvad der skal ske med den stillede sikkerhed, forlænges på ubestemt tid.

39 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1722/93 skal fortolkes således, at den anvendelse af et produkt henhørende under KN-kode 3505 10 50, der er foreskrevet i denne bestemmelse, er et primært krav i betydningen i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2220/85, hvis overholdelse skal bevises inden for de frister, der er fastsat i forordningens artikel 28, idet sikkerheden ellers fortabes fuldt ud i henhold til forordningens artikel 22, stk. 1 og 2.

Det andet spørgsmål

40 I betragtning af det svar, der er givet på det første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

41 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundesfinanzhof ved kendelse af 4. juli 1996, for ret:

Artikel 10, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1722/93 af 30. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 og (EØF) nr. 1418/76 for så vidt angår ordningerne med produktionsrestitutioner for korn og ris skal fortolkes således:

— Den anvendelse af et produkt henhørende under KN-kode 3505 10 50, der er foreskrevet i denne bestemmelse, er et primært krav i betydningen i artikel 20, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2220/85 af 22. juli 1985 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen for sikkerhedsstillelse for landbrugsprodukter.

— Kravets overholdelse skal bevises inden for de i den nævnte forordnings artikel 28 fastsatte frister, idet sikkerheden ellers fortabes fuldt ud i henhold til forordningens artikel 22, stk. 1 og 2.

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juli 1998.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling