# DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 16 juli 1998 *

I mål C-287/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Bundesfinanzhof (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

**Kyritzer Stärke GmbH**

och

**Hauptzollamt Potsdam,**

angående tolkningen av kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 av den 22 juli 1985 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med säkerheter för jordbruksprodukter (EGT L 205, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 55), jämförd med kommissionens förordning (EEG) nr 1722/93 av den 30 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordningar (EEG) nr 1766/92 och (EEG) nr 1418/76 om produktionsbidrag inom spannmåls-respektive rissektorn (EGT L 159, s. 112; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 151),

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (referent) och L. Sevón,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Kyritzer Stärke GmbH, genom advokaten Barbara Festge, Hamburg,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Klaus-Dieter Borchardt, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 22 januari 1998 av: Kyritzer Stärke GmbH och kommissionen,

och efter att den 19 mars 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Bundesfinanzhof har genom beslut av den 4 juli 1996, som inkom till domstolens kansli den 26 augusti samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt två

frågor om tolkningen av kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 av den 22 juli 1985 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med säkerheter för jordbruksprodukter (EGT L 205, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 55), jämförd med kommissionens förordning (EEG) nr 1722/93 av den 30 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordningar (EEG) nr 1766/92 och (EEG) nr 1418/76 om produktionsbidrag inom spannmåls-respektive rissektorn (EGT L 159, s. 112; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 151).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Kyritzer Stärke GmbH (nedan kallad Kyritzer) och Hauptzollamt Potsdam (nedan kallad Hauptzollamt) angående frisläppande av säkerheter som har ställts vid ansökningar om produktionsbidrag för stärkelse.

## Gemenskapslagstiftningen

*Förordning nr 2220/85*

3 Det framgår av artikel 1 i förordning nr 2220/85 att denna förordning fastställer bestämmelser om de säkerheter som föreskrivs i bland annat förordningar om gemensam marknadsorganisation inom spannmåls-respektive rissektorn samt deras tillämpningsförordningar.

4 I artikel 20 definieras och klassificeras olika typer av krav, som följer med de skyldigheter, för vars uppfyllande dessa förordningar kräver att säkerhet

ställs, alltefter hur viktiga kraven är. Punkt 1—5 i artikel 20 har följande lydelse:

"1. En förpliktelse kan omfatta primära, sekundära och underordnade krav.

2. Med primära krav avses krav, grundläggande för syftet med den förordning som föreskriver dem, att utföra eller att avstå från att utföra en handling.

3. Med sekundära krav avses krav på att respektera tidsgränsen för att uppfylla ett primärt krav.

4. Med underordnade krav avses alla andra krav som föreskrivs av en förordning.

5. Bestämmelserna i denna avdelning gäller inte när den aktuella särskilda förordningen inte har fastställt de primära kraven."

I artikel 21 anges följande villkor för att en säkerhet skall kunna frisläppas:

"Säkerheten skall frisläppas när det bevismaterial är framlagt som föreskrivs av den särskilda förordningen och som styrker att alla primära, sekundära och underordnade krav har uppfyllts."

I artiklarna 22 och 24 preciseras vad som skall ske med säkerheten om ett primärt eller underordnat krav inte uppfylls. Vad avser primära krav föreskrivs följande i artikel 22.1 och 22.2:

"1. En säkerhet skall förverkas helt och hållet för den kvantitet för vilken ett primärt krav inte har uppfyllts.

2. Ett primärt krav skall anses ej uppfyllt om det relevanta bevismaterialet inte läggs fram inom den för detta fastställda tidsgränsen ..."

6 Artikel 24.1 innehåller följande villkor vad avser underordnade krav:

"1. Om ett eller flera underordnade krav inte uppfylls skall det leda till att 15 % av det aktuella säkrade beloppet förverkas ..."

7 Vad avser tidsfristen för att framlägga bevisning föreskrivs följande i artikel 28:

"1. Om det inte har fastställts någon period för framläggande av det bevismaterial som krävs för att det säkrade beloppet skall frisläppas skall denna period vara

a) 12 månader från den sista dag då de primära kraven skall vara uppfyllda,

eller

b) om ingen sådan sista dag är fastställd, 12 månader från den dag då alla primära krav har uppfyllts.

2. Den period som avses i punkt 1 skall inte vara längre än tre år från den tidpunkt då säkerheten ställdes för en särskild förpliktelse, utom i fall av force majeure."

*Förordning nr 2169/86*

8 I kommissionens förordning (EEG) nr 2169/86 av den 10 juli 1986 om kontroll och utbetalning av produktionsbidrag inom spannmåls- och rissektorn (EGT L 189, s. 12), vilken har antagits med stöd av tillämpningsförordningarna avseende den gemensamma marknadsorganisationen för dessa sektorer, föreskrivs i artikel 7.1 att utfärdandet av en bidragslicens är beroende av att tillverkaren hos den behöriga myndigheten ställer en säkerhet som är lika med 25 ecu per ton basstärkelse, vid behov multiplicerat med den koefficient som anges i bilagan för den stärkelsetyp som skall användas. Genom kommissionens förordning (EEG) nr 3642/87 av den 2 december 1987 om ändring av förordning nr 2169/86 (EGT L 342, s. 10) har ett nytt stycke med följande lydelse infogats i denna bestämmelse: "Om den produkt som anges i licensen omfattas av undernummer 39.06 B I i Gemensamma tulltaxan (KN 3505 10 50), skall säkerheten uppgå till 105 % av det produktionsbidrag som skall betalas för tillverkning av produkten i fråga."

9 Artikel 7.2 första meningen i förordning nr 2169/86 innehåller följande precisering:

"Det primära kravet enligt artikel 20 i förordning (EEG) nr 2220/85 är att den i ansökan angivna kvantiteten stärkelse bearbetas till godkända produkter (enligt definition) inom licensens giltighetstid."

10 I artikel 7.4 i förordning nr 2169/86, i dess ändrade lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 165/89 av den 24 januari 1989 om ändring av förordning nr 2169/86 (EGT L 20, s. 14), uppställs ett särskilt krav för frisläppande av säkerhet när den berörda produkten omfattas av KN-nummer 3505 10 50. Bestämmelsen har följande lydelse:

"Utan hinder av punkt 2 skall den säkerhet som föreskrivs i punkt 1 andra stycket frisläppas först när den behöriga myndigheten har fått bevis för att produkten som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 har

a) använts för framställning av andra produkter än dem som anges i bilaga 1, eller

b) har exporterats till tredje land."

*Förordning nr 1722/93*

11 Förordning nr 1722/93, vilken även den har antagits med tillämpning av förordningarna om gemensam marknadsorganisation inom spannmåls-respektive rissektorn, inbegriper bestämmelserna i förordning nr 2169/86, vilka har anpassats efter den aktuella situationen på marknaden, samt upphäver sistnämnda förordning (se trettonde övervägandet).

12 I artikel 8.1 anges som villkor för utfärdande av en bidragslicens att tillverkaren hos den behöriga myndigheten ställer en säkerhet som är lika med 15 ecu per ton basstärkelse, vid behov multiplicerat med den koefficient som anges i bilaga 2 för den stärkelsetyp som skall användas.

13 Enligt artikel 8.2 skall denna säkerhet frisläppas i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 2220/85, varvid det primära kravet enligt artikel 20 i nämnda förordning är att "den i ansökan angivna kvantiteten stärkelse bearbetas till godkända produkter (enligt definition) inom licensens giltighetstid".

14 Om produkten i fråga omfattas av KN-nummer 3505 10 50, ställs i artikel 9.2 krav på att en ytterligare säkerhet skall ställas som är lika med det produktionsbidrag som skall utbetalas för framställningen av produkten i fråga.

15 I artikel 10.1 ställs som krav för frisläppande av denna säkerhet att tillverkaren framlägger bevisning om att nämnda produkt har

"a) använts inom gemenskapens tullområde för framställning av andra produkter än dem som anges i bilaga 2,

eller

b) har exporterats till tredje land. Vid direkt export till tredje land skall säkerheten frisläppas först när den behöriga myndigheten har fått bevis för att produkten i fråga har lämnat gemenskapens tullområde."

16 Förordning nr 1722/93 trädde i kraft den 1 juli 1993. Artikel 14 andra stycket innehåller en övergångsbestämmelse med följande lydelse:

"För frisläppandet av den säkerhet som skall ställas med stöd av artikel 7 i förordning (EEG) nr 2169/86, skall artikel 10 även tillämpas på fall som ännu inte har slutbehandlats vid tidpunkten för denna förordnings ikraftträdande."

## Tvisten i målet vid den nationella domstolen

17 Kyritzer bearbetar naturlig stärkelse till godkända produkter, i den mening som avses i förordningarna om produktionsbidrag inom spannmåls-respektive rissektorn, och särskilt till förestrad stärkelse. Kyritzer erhåller därvid produktionsbidrag.

18 I december 1991 och i januari 1992 erhöll Kyritzer bidragslicenser avseende produktion av förestrad stärkelse, vilken omfattas av KN-nummer 3505 10 50, för vilka Kyritzer ställde säkerheter enligt artikel 7.1 i förordning nr 2169/86.

19 I januari och februari 1992 deklarerade Kyritzer framställning av vissa kvantiteter förestrad stärkelse.

20 Kyritzer framlade emellertid bevisning om regelmässig användning av denna produkt, det vill säga antingen bearbetning till andra produkter än stärkelse eller export till tredje land, endast för en del av dessa kvantiteter, varför Hauptzollamt i maj månad 1995 förklarade att de av Kyritzer ställda säkerheterna var förverkade.

21 Kyritzer väckte talan mot dessa beslut, vilken avslogs av Finanzgericht. Kyritzer överklagade genom "Revision" till Bundesfinanzhof, vilken ansåg att förordning nr 2220/85 var tillämplig. Bundesfinanzhof var emellertid tveksam till

hur den skulle tolka vissa bestämmelser i förordningen som rörde säkerheterna i fråga, varför den beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Rör det sig i artikel 10.1, jämförd med artikel 14 andra stycket i förordning (EEG) nr 1722/93, vad avser användning av bearbetade produkter som omfattas av KN-nummer 3505 10 50, om ett primärt krav, i den mening som avses i artikel 20.1 och 20.2 i förordning (EEG) nr 2220/85, som skall bevisas ha uppfyllts inom den i artikel 28.2 i förordning (EEG) nr 2220/85 föreskrivna tidsfristen, vid äventyr av att den ställda säkerheten annars förverkas i enlighet med artikel 22.1 och 22.2 i denna förordning?

2) Om fråga 1 besvaras nekande: Är en sådan tidsfrist, inom vilken det skall bevisas att de bearbetade produkterna har använts i enlighet med bestämmelserna i artikel 10.1 i förordning (EEG) nr 1722/93, förenlig med gemenskapsrätten, med den följden att säkerheten helt eller delvis (i vilken grad?) förverkas, om bevisningen läggs fram för sent?"

## Den första frågan

22 Genom sin första fråga vill den nationella domstolen i huvudsak få veta vilken typ av krav som kravet på regelmässig användning av produkter som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 hör till, och vilken tidsfrist som gäller för bevisning om att detta krav har uppfyllts, eftersom svaren på dessa frågor är avgörande för vad som skall ske med de ställda säkerheterna.

*Bedömningen av det omtvistade kravet*

23 Kyritzer har anmärkt att det i sjätte övervägandet i förordning nr 2169/86 och tolfte övervägandet i förordning nr 1722/93 uttryckligen anges att det är nödvändigt att i de två förordningarna definiera de primära krav som åvilar tillverkarna och för vilka säkerhet skall ställas. Kyritzer menar att även om det har införts specialregler för produkter som omfattas av KN-nummer 3505 10 50, har gemenskapslagstiftaren inte på något sätt angivit att det tillkommande kravet på regelmässig användning skulle utgöra ett primärt krav. Enligt Kyritzer framgår det uttryckligen av förordningarna att det endast är bearbetning av stärkelse till godkända produkter som utgör ett primärt krav, vilket uppfylls genom att nämnda produkter verkligen framställs.

24 Kommissionen har anfört att de särskilda reglerna för produkter som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 har införts för att gemenskapen skall kunna förhindra bedrägerier och att bestämmelserna är påkallade av nämnda produkters art, i det att de på nytt kan bearbetas till basprodukter och på detta sätt göra det möjligt för tillverkaren att på ett rättsstridigt sätt återigen uppbära produktionsbidrag. Kravet på regelmässig användning enligt artikel 7 i förordning nr 2169/86 måste enligt kommissionen ses som ett nödvändigt steg efter bearbetningen, och således som en del av densamma. Även om det i förordning nr 1722/93 görs åtskillnad mellan bearbetningsfasen, som avses i artikel 8, och regelmässig användning, som avses i artikel 10, förändrar denna omständighet inte bedömningen att kravet på regelmässig användning ingår bland de primära kraven, på grund av dess bakomliggande syfte.

25 Inledningsvis skall det anmärkas att även om den omtvistade säkerheten har ställts med tillämpning av artikel 7 i förordning nr 2169/86, regleras villkoren för dess frisläppande, enligt artikel 14 i förordning nr 1722/93, i artikel 10 i sistnämnda förordning. Denna omständighet och likheterna mellan de två förordningarna gör att förordningarna bör läsas tillsammans när tolkningsfrågorna besvaras.

26 I artikel 7.2 i förordning nr 2169/86 och artikel 8.2 i förordning nr 1722/93 anges uttryckligen att bearbetning till godkända produkter utgör ett primärt krav. Det framgår vidare av första övervägandet i förordning nr 3642/87 och av första övervägandet i förordning nr 165/89, genom vilken det i förordning nr 2169/86 infördes särskilda bestämmelser för produkter som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 (dessa bestämmelser återges i väsentliga delar i förordning nr 1722/93), att kravet på regelmässig användning har som syfte att ta hänsyn till de särskilda egenskaper som förestrad stärkelse uppvisar, nämligen att den kan ombearbetas till en råvara, vars användning ger rätt att på nytt ansöka om bidrag.

27 Av detta framgår att lagstiftaren har lagt stor vikt vid att råvarorna bearbetas till godkända produkter och att syftet med de särskilda reglerna för produkter som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 är att säkerställa att produkterna inte ombearbetas. Av detta följer att kravet på regelmässig användning, vilket har införts genom artikel 7.4 i förordning nr 2169/86 och återgivits i artikel 10.1 i förordning nr 1722/93, oavsett var detta krav har införts i de särskilda regler som är tillämpliga, utgör en del av kravet på bearbetning. Gemenskapslagstiftaren har uttryckligen betecknat bearbetning till godkända produkter som ett primärt krav, och detta gäller enligt domstolens tolkning även kravet på regelmässig användning.

28 Denna tolkning stöds av förhållandet att kravet på regelmässig användning är av stor vikt för att uppnå de mål som ligger bakom de förordningar genom vilka detta krav har införts. Domstolen delar generaladvokatens slutsats (punkt 59 i förslaget) att det inte råder några tvivel om att kampen mot bedrägerier vad avser bearbetning av stärkelse till förestrad stärkelse sedan år 1987 är ett av de av gemenskapslagstiftaren eftersträvade målen i de tillämpliga förordningarna. Kravet på regelmässig användning av bearbetade produkter, vilket är det medel som har valts för att uppnå detta mål, omfattas således av definitionen av primära krav enligt artikel 20.2 i förordning nr 2220/85, det vill säga krav som är grundläggande för syftet med den förordning som föreskriver dem.

*Tidsfristen för att framlägga bevisning*

29 Vad avser tidsfristen för att framlägga bevisning om regelmässig användning har Kyritzer gjort gällande att artikel 28 i förordning nr 2220/85 inte föreskriver någon sanktion för det fall tillverkaren inte framlägger bevisning i rätt tid, och att det i artikel 24 endast föreskrivs en sanktion för det fall att ett underordnat krav inte uppfylls i rätt tid, varvid sanktionen kan upphävas om bevisning framläggs i efterhand.

30 Detta argument saknar relevans, eftersom domstolen redan har fastställt att det omtvistade kravet skall anses vara ett primärt krav.

31 Kommissionen har gjort gällande att den tidsfrist som föreskrivs för bearbetning till godkända produkter — vilken när den omtvistade säkerheten ställdes angavs i artikel 7.2 i förordning nr 2169/86, enligt vilken tidsfristen var densamma som bidragslicensens giltighetstid — även skall tillämpas på regelmässig användning.

32 Detta argument bygger på en alltför restriktiv tolkning av artikel 14 andra stycket i förordning nr 1722/93. Av denna bestämmelse framgår tydligt att artikel 10 i nämnda förordning, vad avser frisläppande av en säkerhet som har ställts enligt artikel 7 i förordning nr 2169/86, är tillämplig på samtliga fall som — i likhet med fallet vid den nationella domstolen — ännu inte hade slutbehandlats den 1 juli 1993.

33 Genom artikel 10 i förordning nr 1722/93 ändrades de tidigare gällande reglerna för bevisning och kontroll vad avser kravet på regelmässig användning. Däremot fastställdes ingen särskild tidsfrist för när detta krav måste uppfyllas eller när bevisning om detsamma måste framläggas. De allmänna bestämmelserna i artikel 28

i förordning nr 2220/85 — vilka reglerar fall när ingen tidsfrist har föreskrivits för när tillverkaren, för att få säkerheten frisläppt, måste framlägga nödvändiga bevis — är således tillämpliga.

34 I enlighet med artikel 28.1 b och artikel 28.2 i förordning nr 2220/85 måste bevisning om regelmässig användning således framläggas inom 12 månader från den dag då sådan har ägt rum, eller senast tre år från den tidpunkt då säkerheten ställdes, utom i fall av force majeure. Om tillverkaren inte framlägger bevisning inom denna tidsfrist skall säkerheten förverkas helt och hållet med tillämpning av artikel 22.1 och 22.2 i förordning nr 2220/85.

35 Kyritzer har även hävdat att för det fall säkerheten skall förverkas när tidsfristen för framläggande av bevisning om regelmässig användning går ut, skulle tillverkare av produkter som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 diskrimineras i förhållande till tillverkare av andra godkända produkter.

36 I detta sammanhang räcker det att erinra om att skillnaden i behandling av tillverkare av produkter som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 och tillverkare av andra godkända produkter motiveras av att det finns en risk för bedrägerier som endast berör de förstnämndas verksamhet. Eftersom situationerna skiljer sig åt, är det förenligt med icke-diskrimineringsprincipen att inte behandla dem på samma sätt.

37 Kyritzer har slutligen hävdat att det skulle strida mot proportionalitetsprincipen att förverka hela säkerheten när bevisning om regelmässig användning inte framläggs inom en viss tidsfrist.

38 Detta argument kan inte godtas. En sådan sanktion är för det första utan tvivel ägnad att leda till att det av lagstiftaren åsyftade målet bedrägeribekämpning uppnås. Det är för det andra nödvändigt med en tidsfrist, inom vilken tillverkaren måste framlägga nödvändig bevisning för att anses ha uppfyllt sina skyldigheter, för att undvika de besvär som annars skulle uppkomma till följd av den långvariga osäkerheten om vad som skall ske med den ställda säkerheten.

39 Den första tolkningsfrågan skall således besvaras enligt följande: Artikel 10.1 i kommissionens förordning nr 1722/93 skall tolkas så, att användning av en produkt som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 på det sätt som föreskrivs i nämnda bestämmelse, utgör ett primärt krav, i den mening som avses i artikel 20.2 i kommissionens förordning nr 2220/85, som skall bevisas ha uppfyllts inom den i artikel 28 i förordning nr 2220/85 föreskrivna tidsfristen, vid äventyr av att den ställda säkerheten annars förverkas i enlighet med artikel 22.1 och 22.2 i denna förordning.

## Den andra frågan

40 Med hänsyn till svaret på den första frågan finns det ingen anledning att besvara den andra frågan.

## Rättegångskostnader

41 De kostnader som har förorsakats kommissionen, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 4 juli 1996 har ställts av Bundesfinanzhof — följande dom:

**Artikel 10.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1722/93 av den 30 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordningar (EEG) nr 1766/92 och (EEG) nr 1418/76 om produktionsbidrag inom spannmåls-respektive rissektorn, skall tolkas på följande sätt:**

**— Användning av en produkt som omfattas av KN-nummer 3505 10 50 på det sätt som föreskrivs i artikel 10.1 utgör ett primärt krav, i den mening som avses i artikel 20.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 av den 22 juli 1985 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med säkerheter för jordbruksprodukter.**

**— Bevisning om att kravet har uppfyllts måste framläggas inom den tidsfrist som fastställts i artikel 28 i nämnda förordning, vid äventyr av att säkerheten annars förverkas i sin helhet i enlighet med artikel 22.1 och 22.2 i denna förordning.**

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 juli 1998.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen