# DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

7. december 2000 *

I sag C-2/99,

angående en anmodning, som Hessisches Finanzgericht, Kassel (Tyskland), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**Döhler GmbH**

mod

**Hauptzollamt Darmstadt,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 5, i 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 ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 165/89 af 24. januar 1989 (EFT L 20, s. 14, og berigtiget i EFT L 60, s. 56),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne P. Jann (referende dommer) og L. Sevón,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: afdelingschef D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Döhler GmbH ved advokat J. Dietze, Hamburg

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Niejahr, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 16. marts 2000 er afgivet mundtlige indlæg af Döhler GmbH og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. maj 2000,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved kendelse af 7. maj 1998, indgået til Domstolen den 5. januar 1999, har Hessisches Finanzgericht, Kassel, i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 5, i 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 ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 165/89 af 24. januar 1989 (EFT L 20, s. 14, og berigtiget i EFT L 60, s. 56, herefter »forordning nr. 2169/86, som ændret«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst i en sag mellem Döhler GmbH (herefter »Döhler«) og Hauptzollamt Darmstadt (herefter »Hauptzollamt«) vedrørende en sanktion bestående i betaling af et beløb beregnet på grundlag af de produktionsrestitutioner, som er blevet udbetalt fabrikanter af etherificeret eller esterificeret stivelse

### Fællesskabsretlige bestemmelser

3 De virksomheder, som anvender stivelse ved fremstillingen af visse varer, kan modtage produktionsrestitutioner.

*Forordning nr. 2169/86*

4 Forordning nr. 2169/86 giver fabrikanten, der er defineret i artikel 1 som »den, der anvender stivelsen til fremstilling af de godkendte produkter«, mulighed for at ansøge om produktionsrestitutioner.

5 Ifølge artikel 4 skal en fabrikant, som ønsker at opnå en produktionsrestitution, ansøge om et »restitutionscertifikat«.

6 Det bestemmes i artikel 7:

»1. Udstedelsen af et certifikat 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.

2. 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. Såfremt en fabrikant imidlertid har forarbejdet mindst 95% af den i ansøgningen anførte mængde stivelse, anses ovennævnte primære krav for opfyldt.

3. Sikkerhed frigives også i tilfælde af force majeure.«

*Forordning (EØF) nr. 3642/87*

7 Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3642/87 af 2. december 1987 om ændring af forordning nr. 2169/86 (EFT L 342, s. 10) blev der i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2169/86 indsat et andet afsnit med følgende ordlyd:

»Såfremt det produkt, der er anført i certifikatet, henhører under pos. 39.06 B I i den fælles toldtarif (KN-kode 3505 10 50), er sikkerheden dog lig med 105% af den produktionsrestitution, der skal ydes for fremstillingen af det pågældende produkt.«

8 Ved forordning nr. 3642/87 blev der ligeledes indsat et nyt stk. 4 i artikel 7, hvorefter den i stk. 1, andet afsnit, omhandlede sikkerhed kun frigives, hvis den kompetente myndighed har modtaget bevis for, at produktet henhørende under KN-kode 3505 10 50, dvs. etherificeret eller esterificeret stivelse, er blevet anvendt til fremstilling af andre produkter end dem, der er anført på listen i bilag I i forordning nr. 2169/86.

9 Ifølge første betragtning til forordning nr. 3642/87 var disse tilføjelser berettigede, idet erfaringen havde vist, at »esterificeret eller etherificeret stivelses særlige art (der kan forarbejdes til en støtteberettiget råvare) kan føre til forarbejdning i spekulativt øjemed for at opnå restitutioner for den oprindelige mængde mere end én gang«.

*Forordning nr. 165/89*

Ved forordning nr. 165/89 blev artikel 7 i forordning nr. 2169/86 atter ændret. Dels blev stk. 4 erstattet af følgende bestemmelse:

»4. 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 henhørende under KN-kode 3505 10 50 er

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

b) blevet eksporteret til tredjelande.

I det i litra a) omhandlede tilfælde kan beviset føres ved, at fabrikanten forelægger den kompetente myndighed en erklæring, hvori han meddeler:

— at han, hvis det pågældende produkt skal yderligere forarbejdes, vil anvende produktet udelukkende til fremstilling af andre produkter end dem, der er anført [på] listen i bilag I

— at han udelukkende vil afsætte produktet til en køber, som forpligter sig til at opfylde de samme krav, at han vil få en kopi af nævnte forpligtelse, og at han vil stille den til rådighed for den kompetente myndighed, og

— at han er bekendt med bestemmelserne i artikel 7, stk. 5.

Ved eksport fra Fællesskabet direkte til tredjelande frigives sikkerheden, hvis den kompetente myndighed har modtaget bevis for, at det pågældende produkt har forladt Fællesskabets toldområde.

For så vidt angår samhandelen i Fællesskabet eller ved eksport til tredjelande gennem en anden medlemsstats område føres det omhandlede bevis for det pågældende produkt ved fremlæggelse af et kontroleksemplar T 5 ...

Hvis kontroleksemplaret T 5 ikke returneres til det toldkontor eller den kompetente myndighed, der har udstedt det, senest 150 dage efter dets oprindelige udstedelse på grund af forhold, der ikke kan tilskrives den pågældende part, kan sidstnævnte anmode den kompetente myndighed om, at andre dokumenter anerkendes som ligestillede ...«

11 Dels blev der i bestemmelsen indsat et nyt stk. 5:

»5. Den kompetente myndighed er forpligtet til på passende måde at kontrollere, blandt andet gennem efterfølgende kontrol på stedet, at den i stk. 4 omhandlede erklæring er blevet respekteret på alle punkter. Uden at det i øvrigt berører eventuelle nationale sanktioner, skal den kompetente myndighed, såfremt den pågældende ikke opfylder betingelserne i denne artikel, afkræve denne et beløb, der er lig med 105% af den højeste produktionsrestitution for det pågældende produkt i den forløbne tolvmånedersperiode.«

## Tvisten i hovedsagen

12 Döhler fremstiller og forhandler forskellige produkter til fødevareindustrien.

13 Ifølge en kontrolrapport, som den kompetente, tyske myndighed udfærdigede i december 1992, opkøbte sagsøgeren fra den 1. januar 1988 til den 31. december 1990 i alt 916 925 kg etherificeret og esterificeret stivelse henhørende under KN-kode 3505 10 50 fra den belgiske fabrikant, Amylum NV (herefter »Amylum«), og fra Cerestar Deutschland GmbH (herefter »Cerestar«), som er salgsorganisation i Tyskland for den nederlandske fabrikant, Cerestar Benelux BV.

14 Over for Amylum erklærede Döhler for kalenderåret 1989, at den købte stivelse var bestemt til eget brug og til fremstilling af andre slutprodukter end de i bilag I til forordning nr. 2169/86, som ændret, nævnte, og at stivelsen ikke ville blive

videresolgt til tredjemand. I forhold til Cerestar havde Döhler på en leveringsudskrift erklæret, at de købte produkter var blevet anvendt til fremstilling af varer, som ikke var anført i bilag I til forordning nr. 2169/86, som ændret.

15 Ifølge Döhler har Amylum og Cerestar i medfør af forordning nr. 2169/86, som ændret, modtaget produktionsrestitutioner.

16 Af de 916 925 kg stivelse, der var indkøbt, videresolgte Döhler 726 860 kg inden for Fællesskabet, navnlig til dets 100%-ejede datterselskab, Döhler Food Service GmbH, der leverede disse produkter til bagerier og konditorier.

17 Döhler anmodede ikke sine købere om at udstede forpligtelseserklæringer i henhold til artikel 7, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 2169/86, som ændret.

18 Ved afgørelse af 7. juni 1994 har Hauptzollamt på grundlag af artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 2169/86, som ændret, krævet, at Döhler betaler et beløb på 181 330,71 DEM. Hauptzollamt lagde tidspunktet for konstateringen af den ulovlige anvendelse til grund for beregningen af tolvmånedersperioden i henhold til artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 2169/86, hvilket altså blev ansat til maj 1991-april 1992.

19 Da klagen, som Döhler havde indgivet over denne afgørelse, blev afvist, anlagde Döhler sag ved Hessisches Finanzgericht. Da retten fandt, at der forelå et problem vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, besluttede den at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 7, stk. 5, andet punktum, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2169/86 af 10. juli 1986 om de nærmere regler for kontrol og udbetaling af produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren, som er indsat ved forordning (EØF) nr. 165/89 af 24. januar 1989, fortolkes således, at der med udtrykket 'den pågældende' også menes *køberen* af et produkt henhørende under KN-kode 3505 10 50, som over for fabrikanten og/eller leverandøren af dette produkt har forpligtet sig til udelukkende at anvende dette til fremstilling af andre produkter end de i bilag I anførte?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

a) Skal køberen afkræves et beløb, der er lig med 105% af den højeste produktionsrestitution for det pågældende produkt i den forløbne tolvmånedersperiode uanset om den af fabrikanten stillede sikkerhed — muligvis på grund af en forsætlig falsk kontrakterklæring afgivet af den i spørgsmål 1 nævnte pågældende medkontrahent — er blevet frigivet?

b) Er det også muligt at afkræve køberen et beløb, der er lig med 105% af den højeste produktionsrestitution for det pågældende produkt i den forløbne tolvmånedersperiode, når det ikke længere kan fastslås, om køberen har afgivet en kontrakterklæring, men det står fast, at hverken køberen eller en efterfølgende køber har foretaget en forarbejdning til et andet produkt end de i bilag I anførte, eller dette ikke er blevet bevist?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende:

Fra hvilket tidspunkt regnes den 'forløbne tolvmånedersperiode' i artikel 7, stk. 5, andet punktum, i forordning (EØF) nr. 2169/86?«

**Første spørgsmål**

20 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om udtrykket »den pågældende« i artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 2169/86, som ændret, skal fortolkes således, at det ligeledes omfatter køberen af etherificeret eller esterificeret stivelse, som over for leverandøren har forpligtet sig til udelukkende at anvende det købte produkt til fremstilling af andre produkter end de i forordningens bilag I anførte. En sådan fortolkning vil indebære, at køberen, såfremt han ikke overholder denne forpligtelse, vil kunne pålægges sanktionen i artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 2169/86, nemlig betaling af et beløb, der er lig med 105% af den højeste produktionsrestitution for det pågældende produkt i den forløbne tolvmånedersperiode.

21 Spørgsmålet er opstået ved, at mens der anvendes ordet »fabrikant« i alle andre bestemmelser i forordning nr. 2169/86, som ændret, benyttes udtrykket »den pågældende« i forordningens artikel 7, stk. 4 og 5, i den affattelse, der følger af forordning nr. 165/89.

22 Döhler har anført, at »den pågældende« kun kan henvise til fabrikanten. Det fremgår af ordlyden til artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 2169/86, som ændret, at der alene kan pålægges sanktioner, såfremt en efterfølgende kontrol viser, at »den

i stk. 4 omhandlede erklæring« ikke er blevet respekteret på alle punkter. Ordet »erklæring« i ental henviser klart til den erklæring, som fabrikanten skal afgive over for de kompetente myndigheder, og omfatter ikke den forpligtelse, som køberen påtager sig i forhold til fabrikanten.

23 Döhler har yderligere anført, at formålet med forordning nr. 2169/86, som ændret, nemlig at forhindre enhver mulighed for, at der for etherificeret eller esterificeret stivelse uretmæssigt modtages produktionsrestitution mere end én gang, bevares. Da den lovlige anvendelse ifølge sagsøgeren udgør et hovedkrav til fabrikanten, bør denne hæfte for købers ulovlige anvendelse af produkterne, som var det fabrikantens egen (jf. Domstolens dom af 9.8.1994, sag C-347/93, Boterlux, Sml. I, s. 3933).

24 Kommissionen er af den modsatte opfattelse. Den har ligeledes med henvisning til ordlyden af de relevante bestemmelser anført, at forskellen mellem artikel 7, stk. 4 og 5, i forordning nr. 2169/86, som ændret, hvor udtrykket »den pågældende« er benyttet, og de øvrige artikler i forordningen, hvor man anvender ordet »fabrikant«, netop viser, at fællesskabslovgiver ikke har ønsket at begrænse sanktionen i artikel 7, stk. 5, udelukkende til fabrikanten. Brugen af udtrykket »den pågældende« skal tydeligvis gøre det muligt at sanktionere kontrahenten, hos hvem det ved en kontrol har kunnet konstateres, at forpligtelseserklæringen, der er blevet afgivet i overensstemmelse med artikel 7, stk. 4, andet afsnit, ikke er blevet overholdt. Der kan derfor være tale om både fabrikanten og køberen.

25 Kommissionen har yderligere anført, at betragtninger vedrørende opbygningen af forordning nr. 2169/86, som ændret, støtter denne fortolkning. Ifølge Kommissionen skal fabrikanten efter forordningens artikel 7, stk. 4, andet afsnit, overdrage køberen forpligtelsen til lovlig anvendelse af produktet. Der er intet som helst, der gør det muligt at fastslå, at fabrikanten har hovedansvaret eller et subsidiært ansvar for køberens manglende overholdelse af sin forpligtelse. Såfremt muligheden for at sanktionere køberen udelukkes, vil dette indebære, at tilsidesættelsen af den indgåede forpligtelse til lovlig anvendelse af produkterne vil forblive uden følger.

26 For det første bemærkes vedrørende anbringendet om en fortolkning med udgangspunkt i de pågældende bestemmelsers ordlyd, at såfremt kontroleksemplaret T 5 ikke returneres til den kompetente myndighed inden for den fastsatte frist »på grund af forhold, der ikke kan tilskrives den pågældende part, kan sidstnævnte anmode den kompetente myndighed om, at andre dokumenter anerkendes som ligestillede«, jf. artikel 7, stk. 4, sidste afsnit, i forordning nr. 2169/86, som ændret. Som generaladvokaten har anført i punkt 14 i forslaget til afgørelse, kan »den pågældende« i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 2169/86, som ændret, ikke være andre end fabrikanten, som har til hensigt at få frigivet garantien, som han selv har stillet. Det følger heraf, at såfremt der ved »den pågældende« i artikel 7, stk. 4, udelukkende forstås fabrikanten, vil den samme juridiske term ikke kunne have et videre anvendelsesområde, når den benyttes i det efterfølgende stykke.

27 Denne fortolkning er desuden i overensstemmelse med den indførte ordnings opbygning og formål, idet den beskytter Fællesskabets interesse. Denne kræver, at sanktionen i artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 2169/86, som ændret, finder anvendelse hver gang, garantien i denne artikel frigives fejlagtigt. En fortolkning af bestemmelsen, hvorefter alene fabrikanten skal betale det i artikel 7, stk. 5, fastsatte beløb hver gang, han selv eller en af køberne, som har aftaget etherificeret eller esterificeret stivelse, ikke har anvendt disse produkter på lovlig vis, bidrager til at sikre en effektiv anvendelse af den fastsatte sanktion. Inden for den ordning, som er blevet indført ved forordning nr. 2169/86, som ændret, er fabrikanten den eneste person, der har haft direkte kontakt med de kompetente, administrative myndigheder, og hvis solvens bekræftes derved, at han stiller en garanti for et beløb svarende til den fastsatte sanktion. Fabrikantens interesse er beskyttet ved, at en fabrikant, som i overensstemmelse med kravene i forordning nr. 2169/86 har anmodet sine købere om at forpligte sig til en lovlig anvendelse af de købte produkter, har mulighed for på grundlag af de almindelige regler om ansvar i kontraktforhold at anlægge erstatningssøgsmål mod disse for tab, som deres adfærd har påført ham.

28 På baggrund af det anførte skal første spørgsmål besvares med, at udtrykket »den pågældende« i artikel 7, stk. 5, i forordning nr. 2169/86, som ændret, skal

fortolkes således, at det ikke omfatter køberen af etherificeret eller esterificeret stivelse, som over for leverandøren har forpligtet sig til udelukkende at anvende dette til fremstilling af andre produkter end de i forordningens bilag I anførte. Køberen kan derfor ikke pålægges sanktionen i forordningens artikel 7, stk. 5, dvs. betaling af et beløb, der er lig med 105% af den højeste produktionsrestitution for det pågældende produkt i den forløbne tolvmånedersperiode.

## Andet og tredje spørgsmål

29 Under hensyn til besvarelsen af første spørgsmål er det ufornødent at besvare andet og tredje spørgsmål.

## Sagens omkostninger

30 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 (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Hessisches Finanzgericht, Kassel, ved kendelse af 7. maj 1998, for ret:

**Udtrykket »den pågældende« i artikel 7, stk. 5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2169/86 af 10. juli 1986 om de nærmere regler for kontrol og udbetaling af produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 165/89 af 24. januar 1989, skal fortolkes således, at det ikke omfatter køberen af etherificeret eller esterificeret stivelse, som over for leverandøren har forpligtet sig til udelukkende at anvende dette til fremstilling af andre produkter end de i forordningens bilag I anførte. Køberen kan derfor ikke pålægges sanktionen i forordningens artikel 7, stk. 5, dvs. betaling af et beløb, der er lig med 105% af den højeste produktionsrestitution for det pågældende produkt i den forløbne tolvmånedersperiode.**

Wathelet Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 2000.

R. Grass

Justitssekretær

M. Wathelet

Formand for Første Afdeling

I - 10940