2. Såfremt proteinholdige varer erhvervet på de i forordning nr. 563/76 fastsatte betingelser er videresolgt i henhold til kontrakter, der er afsluttet inden forordningens ikrafttræden, gælder der i fællesskabsretten en grundsætning, hvorefter en sikkerhed stillet i medfør af en afgørelse, der er truffet i henhold til forordningen, ikke kan tilbagebetales, selv om afgørelsen om sikkerhedsstillelse er anfægtet ved nationale retsmidler og derefter ophævet på grund af, at den nævnte forordning er kendt ugyldig. Såfremt de opkøbte produkter derimod mod sikkerhedsstillelse er videresolgt i henhold til kontrakter, der er afsluttet efter forordningens ikrafttræden, og afgørelsen om sikkerhedsstillelse er anfægtet ved nationale retsmidler og derefter ophævet på grund af, at den nævnte retsakt er kendt ugyldig, er ingen fællesskabsretlig bestemmelse til hinder for tilbagebetaling af sikkerheden.

I fællesskabsretlig sammenhæng har hverken den omstændighed, at en sikkerhed, der er stillet i henhold til forordningerne nr. 563/76 og 677/76, fortabes, eller det tidspunkt, hvor fortabelsen indtræder, betydning med hensyn til spørgsmålet om tilbagebetaling af sikkerheden.

RETSMØDERAPPORT
i sag 199/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Sagens baggrund*

1. Med henblik på at nedbringe lagrene af skummetmælkspulver gennem en mere omfattende anvendelse af dette produkt i foderstoffer var ydelsen, til foderstofproducenter, af visse former for fællesskabsstøtte til anvendelse af proteinholdige produkter, samt indførsel til Fællesskabet i fri omsætning af visse produkter, der indgår i fremstillingen foderblandinger, i henhold til forordning nr. 563/76 betinget af forudgående opkøb af visse mængder skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med. For at sikre, at denne forpligtelse blev overholdt, var ydelsen af støtte og indførslen til fri omsætning gjort betinget, enten af, at der fremlagdes et bevis for opkøb af skummetmælkspulver, eller af, at der blev stillet en sikkerhed, som fortabtes, såfremt købsforpligtelsen ikke blev overholdt.

2. Ved domme af 5. juli 1977 i de sager 114/76, 116/76 og i de forenede sager 119 og 120/76 (Sml. s. 1211, 1247 og 1269) kendte Domstolen som svar på en række præjudicielle spørgsmål, som var forelagt af en række nationale retsinstanser, for ret, at forordning nr. 563/76 var ugyldig, fordi den pris, der skulle betales ved obligatoriske opkøb af skummetmælkspulver, var så urimelig i forhold til markedssituationen, at

* Processprog: Tysk.

den medførte en diskriminerende fordeling af byrderne mellem de forskellige landbrugssektorer, og fordi en sådan forpligtelse tilmed ikke var nødvendig for at nå det tilsigtede mål, nemlig at få lagrene af skummetmælkspulver afsat.

3. Efter at forordning nr. 563/76 var kendt ugyldig, blev der i medlemsstaterne anlagt en række sager med påstand om, at de nationale myndigheder tilbagebetalte sikkerhed, der var stillet i henhold til førnævnte forordning. En af disse tvister var baggrunden for Domstolens præjudicielle dom af 13. maj 1981 (International Chemical Corperation, sag 66/80, Sml. s. 1191).

4. Her drejede det sig bl. a. om, hvorvidt erhvervsdrivende med henvisning til fællesskabsretten ved en national retsinstans kunne nedlægge påstand om tilbagebetaling af beløb, de havde erlagt i henhold til forordning nr. 563/76, som var kendt ugyldig, selv om beløbet ikke var erlagt af den erhvervsdrivende selv, men af dennes leverandører, der efterfølgende havde fået beløbene refunderet af den erhvervsdrivende.

5. Domstolen besvarede dette spørgsmål benægtende. Med henvisning til artikel 5 i forordning nr. 563/76 — som bestemte:

»For kontrakter, som afsluttes inden dagen for ikrafttrædelsen af denne forordning, bærer de personer, der successivt opkøber de i artikel 2 og 3 nævnte varer eller de proteinvarer, som er opnået ved forarbejdning af disse varer, virkningen af den byrde, som følger af den i denne forordning fastsatte ordning«

fastslog Domstolen:

»Den omstændighed, at der i hele anvendelsesperioden for den pågældende forordning eksisterede en ordning udformet specielt med henblik på den tidsmæssige fordeling af følgerne af en økonomisk politisk foranstaltning, udelukker, at der er noget grundlag for at rejse tilbagesøgningskrav for så vidt angår tilvejebragt og fortabt sikkerhedsstillelse, også hvor sådanne krav kunne gennemføres alene i medfør af national ret. Det er herved uden betydning, om den erhvervsdrivende faktisk har overvæltet denne afgift eller har undladt dette af virksomhedspolitiske grunde. En tilbagebetaling er så meget mere udelukket, når den pågældende ikke selv har været forpligtet til at afholde den omtvistede afgift og frivilligt har lånt eller tilbagebetalt beløbet til sine leverandører og således vist, at disse havde en reel mulighed for at overvælte afgiften.»

B — *Hovedsagen*

6. I 1976 indførte sagsøgeren i hovedsagen, Raiffeisen Hauptgenossenschaft, varer, som var omfattet af forordning nr. 563/76, og bragte dem i fri omsætning efter forinden at have stillet en sikkerhed på 1 251,84 DM over for sagsøgte i hovedsagen, BALM. Sagsøgeren købte imidlertid ikke skummetmælkspulver.

7. Raiffeisen indgav herefter en klage over afgørelsen om fastsættelse af sikkerheden. Efter at BALM havde afvist klagen, anlagde sagsøgeren sag ved Verwaltungsgericht. Her verserede sagen, da Domstolen erklærede forordning nr. 563/76 ugyldig, og sagsøgeren gjorde på den baggrund gældende, at forpligtelsen til at købe skummetmælkspulver og afgørelsen om fastsættelsen af sikkerheden var retsstridige. Selskabet tilføjede, at det ikke havde kunnet overvælte byrden ved den stillede sikkerhed på sine aftagere. Verwaltungsgericht gav sagsøgeren medhold.

8. BALM appellerede dommen og anførte med henvisning til Domstolens ovenfor nævnte dom i sag 66/80, at der ikke var grundlag for at rejse krav om tilbagesøgning af en sådan sikkerhedsstillelse, idet ordningen særligt var udformet med henblik på den tidsmæssige fordeling af de økonomiske virkninger af de ved forordning nr. 563/76 fastlagte forpligtelser. Hessischer Verwaltungsgerichtshof tog anken til følge og frifandt sagsøgte med henvisning til Domstolens dom i sag 66/80.

9. I mellemtiden havde BALM inddraget sikkerheden; en klage herover er endnu ikke afgjort.

10. Herefter anlagde sagsøgeren revisionsankesag og påstod herunder dels BALM's afgørelse om fastsættelse af sikkerheden ophævet, dels sikkerheden frigivet.

11. Ved kendelse af 22. maj 1986, registreret på Domstolens Justitskontor den 31. juli 1986, udsatte Bundesverwaltungsgericht sagen på Domstolens præjudicielle afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Indeholder fællesskabsretten en grundsætning, hvorefter en afgørelse om sikkerhedsstillelse, som er

— truffet i henhold til den ugyldige rådsforordning (EØF) nr. 563/76 af 15. marts 1976 og

— anfægtet ved retsmidler i henhold til national ret og dermed ikke blevet retskraftig,

og som i henhold til nationale bestemmelser skulle ophæves på grund af, at forordning (EØF) nr. 563/76 er kendt ugyldig, alligevel ikke kan ophæves?

Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende:

2) Indeholder fællesskabsretten da en grundsætning, hvorefter en sikkerhed, der er stillet

— i henhold til den ugyldige forordning (EØF) nr. 563/76 og

— anfægtet ved nationale retsmidler og derefter ophævet på grund af, at forordning (EØF) nr. 563/76 er kendt ugyldig,

alligevel ikke kan frigives?

Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende:

3) a) Ligger der i den nævnte grundsætning, at den stillede sikkerhed kun kan nægtes frigivet, hvis den er fortabt, inden De Europæiske Fællesskabers Domstol ved dom af 5. juli 1977 kendte forordning (EØF) nr. 563/76 ugyldig, eller

b) ligger der i den, at sikkerhedsstillelsen heller ikke kan frigives, selv om den først er fortabt efter at forordning (EØF) nr. 563/76 er kendt ugyldig?

Såfremt spørgsmål 3 a) besvares bekræftende:

4) a) Forudsætter fortabelsen af en — i dette tilfælde i henhold til den ugyldige forordning (EØF) nr. 563/76 —

stillet sikkerhed, at afgørelsen om sikkerhedsstillelsen er blevet retskraftig og dermed står ved magt, eller

b) kan sikkerhedsstillelsen allerede fortabes, mens der verserer en sag vedrørende lovligheden af afgørelsen om sikkerhedsstillelsen?

5) a) Indtræder retsvirkningerne af, at en stillet sikkerhed fortabes, først, når sikkerheden erklæres fortabt ved en myndighedsafgørelse, eller

b) indtræder retsvirkningerne af, at sikkerheden fortabes, allerede når de fastsatte betingelser for dens fortabelse er opfyldt, uden at der herved stilles krav om en myndighedsafgørelse til konstatering af fortabelse af sikkerheden?

Såfremt spørgsmål 4 b) besvares bekræftende:

6) Indeholder fællesskabsretten en grundsætning om, hvilke retsvirkninger det har, at den afgørelse om sikkerhedsstillelse, der er grundlaget for en stillet og allerede fortabt sikkerhed, efterfølgende kendes retsstridig og ophæves? «

12. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EF-Domstolen er der den 27. oktober 1986 indgivet skriftligt indlæg af sagsøgeren i hovedsagen ved advokat Gründisch, og den 29. oktober 1986 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Peter Karpenstein, som befuldmægtiget.

13. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

14. Ved afgørelse af 20. maj 1987 har Domstolen henvist sagen til Sjette Afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

15. Med det første præjudicielle spørgsmål ønskes oplyst, om der i fællesskabsretten, modsat situationen i national ret, findes en grundsætning, der afskærer fra ophævelse af en afgørelse om fastsættelse af sikkerhedsstillelse, der savner retsgrundlag som følge af, at forordning nr. 563/76 er ugyldig.

16. Ifølge *sagsøgeren* findes der ikke en sådan fællesskabsretlig grundsætning. Sagsøgeren har navnlig henvist til Domstolens dom i de forenede sager 205-215/82 (dom af 21. september 1983, Deutsche Milchkontor m. fl., Sml. 1983, s. 2633), hvorefter tvister vedrørende tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte i princippet skal afgøres under anvendelse af national ret, om end under hensyntagen til visse i fællesskaberetten fastsatte grænser. Ifølge sagsøgeren må dommen finde anvendelse i nærværende sag.

17. Ifølge sagsøgeren kan Domstolens ovennævnte dom i sag 66/80, som er udgangspunktet for BALM's argumentation for det modsatte synspunkt, ikke finde anvendelse i sagen her, idet sag 66/80 var væsensforskellig, med hensyn til såvel de faktiske omstændigheder som de nationale bestemmelser, sagen vedrørte.

18. Med hensyn til de faktiske omstændigheder var forholdet i sag 66/80 dels, at den berørte erhvervsvirksomhed ikke rettidigt

havde anfægtet afgørelserne om sikkerhedsstillelse, dels ikke havde kunnet bevise, at den ikke havde overvæltet den pågældende økonomiske byrde på de efterfølgende omsætningsled. I sagen her har sagsøgeren både anfægtet afgørelserne og ikke kunnet overvælte byrden.

19. Retligt set ligger forskellen mellem de to tilfælde efter sagsøgerens opfattelse i, at der efter italiensk ret kan nedlægges påstand om tilbagebetaling af beløb, der med urette er betalt til det offentlige, selv om der ikke anlægges sag inden for den i italiensk ret gældende tiårs-frist, mens en sådan mulighed ikke består efter tysk ret, såfremt indbetalingen — som i den foreliggende sag — havde hjemmel i en forvaltningsakt, der ikke er anfægtet inden for en frist på én måned. Såfremt Domstolen derfor måtte fastslå, at fællesskabsretten afskærer fra ophævelse af afgørelsen om sikkerhedsstillelse modsat situationen i tysk ret, står sagsøgeren uden mulighed for at anlægge sag til prøvelse af en bebyrdende forvaltningsakt, udstedt i henhold til en ugyldig forordning. Domstolens dom, hvorved forordning nr. 563/76 kendtes ugyldig, vil således være helt uden retsvirkninger.

20. Endelig har sagsøgeren understreget, at der eventuelt kan opstå en konflikt mellem fællesskabsretten og de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i den tyske forbundsforfatning, såfremt Domstolen måtte besvare det første spørgsmål bekræftende.

21. *Kommissionen* har gjort gældende, at fællesskabsretten ikke indeholder en grundsætning, der afskærer fra ophævelse af en afgørelse vedrørende frigivelse af en sikkerhed, som er fastsat af en national myndighed i henhold til en EF-forordning, der efterfølgende kendes ugyldig, når afgørelsen om sikkerhedsstillelse er anfægtet retmæssigt ved retsmidler i henhold til national ret. Med de to første præjudicielle spørgsmål ønskes det imidlertid ifølge Kommissionen oplyst, om resultatet i den foreliggende sag må blive et andet, enten i lyset af forordning nr. 563/76 eller af Domstolens ovennævnte dom i sag 66/80.

22. Med hensyn til forordning nr. 563/76 har Kommissionen bemærket, at den blot fastlægger betingelserne for, hvornår der skal stilles sikkerhed, og de tilfælde, hvor den kan betales tilbage. Det var forordning nr. 677/76 (EFT 1976, L 81, s. 23), som fastlagde de betingelser, hvorunder sikkerheden burde frigives eller tværtimod var fortabt. Intet i de nævnt forordninger giver holdepunkter for at antage, at der ikke kan ske ophævelse af en afgørelse om fastsættelse af sikkerhed, som er truffet i henhold til de nævnte forordninger, men som er materielt ugyldig.

23. Ifølge Kommissionen har Domstolen desuden ved dommen i sag 66/80 åbenbart villet overlade det til de nationale lovgivninger at tage stilling til, om det kan komme til ophævelse af afgørelserne om fastsættelse af sikkerhed truffet i henhold til forordning nr. 563/76, der er kendt ugyldig.

24. Kommissionen har derfor foreslået, at det første spørgsmål besvares benægtende.

Andet spørgsmål

25. Spørgsmålet er forelagt og ønskes afgjort, såfremt det første spørgsmål måtte blive besvaret benægtende. Det drejer sig om, hvorvidt sikkerhed stillet i henhold til en afgørelse, der efterfølgende kendes ugyldig, alligevel ikke kan frigives.

26. *Sagsøgeren* har fremhævet, at frigivelsen af sikkerheden er en logisk og nødvendig følge af, at retsgrundlaget for den er tilsi-

desat. Ifølge sagsøgeren er Domstolens dom i sag 66/80 heller ikke til hinder for, at det andet spørgsmål besvares benægtende.

27. *Kommissionen* har gjort gældende, at det med hensyn til forordning nr. 677/76's gyldighed er en forudsætning, at forordning nr. 563/76 er gyldig, og at der i førstnævnte forordning, nemlig dennes artikel 10, kun er fastsat de betingelser, hvorunder en gyldigt stillet sikkerhed bør frigives. I forordning nr. 677/76 kan der derfor ikke findes holdepunkter, hvorefter det kan afgøres, om sikkerhed, som er stillet i henhold til forordning nr. 563/76, bør frigives, såfremt forordningen måtte blive kendt ugyldig. Ifølge Kommissionen kan der dog hentes nogen støtte i artikel 5 i forordning nr. 563/76, således som Domstolen har fortolket den nævnte bestemmelse i dommen i sag 66/80.

28. Ifølge Kommissionen kan det af nævnte dom udledes, at for kontrakter afsluttet *inden* ikrafttrædelsen af forordning nr. 563/76 fandt en særlig EF-bestemmelse anvendelse, nemlig ovennævnte artikel 5, som under alle omstændigheder skulle overholdes, indtil forordning nr. 563/76 blev kendt ugyldig. For kontrakter afsluttet *inden* ikrafttrædelsen af forordning nr. 563/76 vil ethvert krav på frigivelse af sikkerhed, som er stillet i henhold til forordningen, være uden grundlag, jfr. dommen i sag 66/80.

29. For kontrakter afsluttet *efter* ikrafttrædelsen af forordning nr. 563/76 finder derimod den almindelige regel anvendelse, hvorefter national ret er afgørende, og ingen fællesskabsretlig grundsætning er til hinder for at frigive sikkerheden. Ifølge Kommissionen kan de nationale retsinstanser tage stilling til, om de vil kræve bevis for, at byrderne som følge af sikkerheden ikke er overvæltet på aftageren. Under alle omstændigheder kræves dette ifølge Kommissionen ikke i henhold til fællesskabsretten, og nationale retsinstanser må derfor anvende fællesskabsretten inden for de grænser, der er afstukket i Domstolens praksis, bl. a. i dommen af 9. november 1983 (sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595).

Tredje spørgsmål

30. Det tredje spørgsmål er forelagt for det tilfælde, at det andet spørgsmål måtte blive besvaret bekræftende. Det drejer sig om, hvorvidt den manglende frigivelse af sikkerheden afhænger af, hvornår den erklæredes fortabt, det vil sige om det skete før eller efter afsigelsen af de domme, hvorved Domstolen kendte forordning nr. 563/76 ugyldig.

31. *Sagsøgeren* har ikke foreslået nogen besvarelse af dette eller de følgende spørgsmål, da den foreslåede besvarelse af de to første indebærer, at stillingtagen er ufornøden.

32. *Kommissionen* har anført, at det tidspunkt, hvor de myndigheder, som skal anvende forordningerne nr. 563/76 og 677/76, har inddraget en i henhold til de nævnte forordninger stillet sikkerhed, er uden betydning med hensyn til spørgsmålet om frigivelse af en sikkerhed som den i hovedsagen omtvistede. Afgørende er ifølge Kommissionen alene Rådets vilje, der er kommet til udtryk i artikel 5 i forordning nr. 563/76, og hvorefter de økonomiske byrder ved ordningen om sikkerhedsstillelse skal bæres af køberne af de proteinholdige produkter. Den i artikel 5 fastlagte fordeling af byrderne vedrører ganske vist kun kontrakter afsluttet inden forordningens ikraft-

træden, men den må med hensyn til sådanne ældre kontrakter omfatte såvel frigivelse af en stillet sikkerhed som tilbagebetaling af et beløb, der er erlagt definitivt som følge af, at sikkerheden er inddraget. Efter Kommissionens opfattelse er der ingen principiel forskel mellem de to tilfælde: der er i begge tilfælde tale om en byrde for importøren i henhold til forordning nr. 563/76. Da byrderne i henhold til den pågældende forordning efter fællesskabslovgivers udtrykkelige vilje burde overvæltes på tredjemand, er Domstolens dom i sag 66/80 ifølge Kommissionen til hinder for, at der kan ske nogen form for tilbagebetaling i de to tilfælde, i hvert fald for så vidt der er tale om ældre kontrakter. Det af Domstolen anvendte udtryk »fortabt sikkerhedsstillelse« er ikke et teknisk begreb.

Spørgsmålene fire, fem og seks

33. Hverken sagsøgeren eller Kommissionen er fremkommet med bemærkninger til disse spørgsmål.

C. Kakouris
Refererende dommer