

DOMSTOLENS DOM
av den 17 december 1970*

I mål 11/70

har Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Internationale Handelsgesellschaft mbH, med säte i Frankfurt am Main,

och

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt am Main.

Begäran avser giltigheten av artikel 12.1 i tredje stycket i rådets förordning nr 120/67/EEG av den 13 juni 1967 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål och artikel 9 i kommissionens förordning nr 473/67/EEG av den 21 augusti 1967 om import- och exportlicenser för spannmål, bearbetade spannmålsprodukter, ris, smulris och betarbetade risprodukter.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena A. M. Donner och A. Trabucchi samt domarna R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (referent) och H. Kutscher,

generaladvokat: A. Dutheillet de Lamothe,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom ett beslut av den 18 mars 1970, som kom in till EG-domstolen den 26 mars 1970, har Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) i Frankfurt-am-Main i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt två förhandsfrågor om giltigheten av ordningen för exportlicenser och det ställande av säkerhet som är förbundet därmed – nedan kallat "ordningen för ställandet av säkerhet" – som föreskrivs i rådets förordning nr 120/67/EEG av den 13 juni 1967 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål (EGT 1967, s. 2269, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och i kommissionens förordning nr 473/67/EEG av den 21 augusti 1967 om import- och exportlicenser (EGT 1967, nr 204, s. 16, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).
- 2 Det framgår av beslutet om hänskjutande att förvaltningsdomstolen hitintills har vägrat att godkänna de ifrågavarande bestämmelsernas giltighet och att den därför anser det vara oundgängligt att den föreliggande rättsliga osäkerheten upphör.

Enligt den nationella domstolens uppfattning strider ordningen för ställandet av säkerhet mot vissa av de strukturella principer i den nationella författningen som gemenskapsrätten bör skydda. Den överstatliga rätten bör därför ge företräde åt principerna i den tyska grundlagen.

Ordningen för ställandet av säkerhet kränker enligt den nationella domstolen i synnerhet de principer om handlings- och förfogandefrihet, ekonomisk frihet och den proportionalitetsprincip som följer av bl.a. artiklarna 2 första stycket och 14 i den grundlagen.

Enligt den sistnämnda domstolen utgör den förpliktelse att importera eller exportera som följer av licensernas utfärdande, tillsammans med det därmed förbundna ställandet av säkerhet, ett alltför långtgående ingrepp i handelns förfogandefrihet; eftersom förordningarnas syfte kan uppnås genom ingrepp med mindre allvarliga konsekvenser.

Skydd för grundläggande rättigheter i gemenskapens rättsordning

- 3 Utnyttjandet av nationella rättsregler eller rättsbegrepp vid bedömningen av giltigheten i akter som utfärdats av gemenskapens institutioner skulle skada gemenskapsrättens enhetlighet och effektivitet.

Dessa akters giltighet kan endast bedömas i förhållande till gemenskapsrätten.

Om den rätt som följer av fördraget, dvs. av en självständig rättskälla, skulle åsidosättas av bestämmelser i nationell lagstiftning, av vilket slag de än kan vara, skulle den förlora karaktären av gemenskapsrätt och den rättsliga grundvalen för själva gemenskapen hotas.

Därför påverkas giltigheten av en gemenskapsakt eller dess verkan inom en medlemsstats territorium inte av att det görs gällande att den kränker grundläggande rättigheter i en medlemsstats författning eller principerna i dess förfättningsstruktur.

- 4 Det skall dock prövas om inte en motsvarande garanti i gemenskapsrätten har kränkts.

Iakttagandet av de grundläggande rättigheterna utgör nämligen en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vars upprätthållande domstolen skall säkerställa.

Respekten för dessa rättigheter är visserligen grundad på medlemsstaternas gemensamma författningsmässiga traditioner, men skall säkerställas inom ramen för gemenskapens struktur och mål.

Med hänsyn till de betänkligheter som förvaltningsdomstolen uttryckt bör det därför prövas om ordningen för ställandet av säkerheter har kränkt rättigheter av grundläggande karaktär, vars upprätthållande skall säkerställas inom ramen för gemenskapens rättsordning.

Den första frågan (lagligheten i ordningen för ställandet av säkerhet)

- 5 Förvaltningsdomstolens första fråga avser att klargöra lagligheten i den förpliktelse att exportera som föreskrivs i artikel 12.1 tredje stycket i förordning nr 120/67, det därmed förbundna ställandet av säkerhet och för-

verkandet av denna säkerhet om exporten inte äger rum inom exportlicensens giltighetstid.

- 6 Enligt det trettonde stycket i ingressen, beaktandemeningen oräknad, till förordning nr 120/67 "skall de behöriga myndigheterna ges möjlighet att ständigt följa varuutbytet för att kunna göra en bedömning av marknadsutvecklingen och vidta de eventuella åtgärder... som den kan kräva" samt att "det i detta syfte bör föreskrivas att import- eller exportlicenser skall utfärdas, vilka skall vara knutna till ställandet av en säkerhet för att garantera att de transaktioner för vilka licenser har begärts verkligen utförs".

Av detta och av förordningens allmänna system följer att ordningen för ställandet av säkerhet avser att garantera att den import och export för vilken licenser begärs verkligen utförs, för att säkerställa att gemenskapen och medlemsstaterna skall ha en exakt kännedom om planerade transaktioner.

- 7 Denna kännedom är, tillsammans med de övriga upplysningar som står till förfogande om marknadens tillstånd, oumbärliga för att de behöriga myndigheterna skall kunna göra en korrekt avvägning av de allmänna eller särskilda interventionsåtgärder som krävs och som står till deras förfogande för att säkerställa att det prissystem som införts genom förordningen fungerar korrekt, t.ex. i fråga om uppköp, lagring, utlagring, fastställandet av denatureringsbidrag och exportbidrag, vidtagandet av skyddsåtgärder samt valet av åtgärder för att undvika omläggning av handeln.

Detta behov är desto nödvändigare, eftersom genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken leder till stora ekonomiska kostnader för gemenskapen och medlemsstaterna.

- 8 Det är därför viktigt att de behöriga myndigheterna förfogar över inte endast statistiska upplysningar om marknadens tillstånd, utan även över tillförlitliga prognoser om framtida import och export.

Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 12 i förordning nr 120/67 är förpliktade att utfärda import- eller exportlicenser till alla sökande, skulle framtidsprognoser vara betydelselösa om licenserna inte innebar en förpliktelse för innehavaren att agera i enlighet med dessa.

Denna förpliktelse skulle å sin sida vara betydelselös om dess uppfyllande inte säkerställdes genom lämpliga åtgärder.

- 9 Att gemenskapslagstiftaren för detta ändamål valt medlet ställande av säkerhet kan inte kritiseras, eftersom den mekanismen är anpassad till licensansökningarnas frivilliga karaktär och jämfört med andra möjliga system har den dubbla fördelen att vara enkel och effektiv.
- 10 En ordning som endast innebär anmälan av utförd export och av outnyttjade licenser, såsom sökanden vid den nationella domstolen föreslagit, kan på grund av sin retrospektiva karaktär och avsaknaden av varje tillämpningsgaranti inte ge de behöriga myndigheterna säkra upplysningar om hur varuutbytet utvecklas.
- 11 Likaså skulle ett bötesystem "i efterhand" leda till betydande administrativa och rättsliga svårigheter i fråga om såväl beslut som verkställande. Dessa svårigheter skulle förvärras genom att medlemsstaterna enligt artikel 12 i förordningen är förpliktade att utfärda licenser till alla som begär det, "oavsett var i gemenskapen de är etablerade", och att de berörda aktörerna således kan undandra sig interventionsorganens ingripande på grund av bosättning inom en annan medlemsstats territorium.
- 12 Det framgår således att kravet på import- och exportlicenser, med en åtföljande förpliktelse för innehavaren att mot ställandet av en säkerhet genomföra de planerade transaktionerna, är ett på en gång nödvändigt och lämpligt medel för att ge de behöriga myndigheterna möjlighet att avgöra på vilket sätt de mest effektivt kan ingripa på marknaden för spannmål.
- 13 Några invändningar kan därför inte göras principiellt mot ordningen för ställandet av säkerhet.
- 14 Det bör dock provas om giltigheten av vissa bestämmelser i ordningen för ställandet av säkerhet kan bestridas med hänsyn till de principer som förvaltningsdomstolen har anfört. Sökanden vid den nationella domstolen har för övrigt anfört att ställandet av säkerheter utgör en så orimligt stor börda för handeln att den medför en kränkning av de grundläggande rättigheterna.
- 15 För att kunna bedöma den börda som ställandet av säkerhet faktiskt innebär för handeln, är det inte så mycket storleken av den ställda säkerheten – nämligen 0,5 beräkningsenheter per 1 000 kg, ett belopp som ju återbetalas – som skall beaktas, utan kostnaderna för upprättandet av säkerheten.

Vid beräkningen av denna börda kan en förlust av den ställda säkerheten inte beaktas, eftersom aktörerna på ett adekvat sätt skyddas av förordningens bestämmelser om de förhållanden som erkänns utgöra force majeure.

- 16 Kostnaderna för ställandet av säkerheten är inte oproportionerligt stora i förhållande till de ifrågavarande varornas sammanlagda värde och andra handelskostnader.

Det framgår således att den ekonomiska börda som följer av ordningen för ställandet av säkerhet inte är orimlig, utan är en normal konsekvens av en marknadsordning som utformats med hänsyn till det i artikel 39 i fördraget definierade allmänintresse, som syftar till att säkerställa en skälig levnadsnivå för jordbruksbefolkningen samtidigt som rimliga priser säkerställs för leveranser till konsumenterna.

- 17 Sökanden vid den nationella domstolen har även framhållit att förlust av säkerheten till följd av att förpliktelsen att importera eller exportera inte uppfyllts, faktiskt utgör böter eller annat straff som rådet och kommissionen inte bemyndigats att införa genom fördraget.

- 18 Detta argument vilar på en felaktig analys av ordningen för ställandet av säkerhet. Denna säkerhet kan inte jämföras med ett straff, eftersom den endast är en garanti för att en frivilligt ingången förpliktelse fullgörs.

- 19 Det är slutligen irrelevant att sökanden vid den nationella domstolen har gjort gällande dels att kommissionens avdelningar tekniskt sett inte är kapabla att utnyttja de upplysningar som det kritiserade systemet ger upphov till, och att systemet således saknar varje praktisk nytta, dels att de omtvistade varorna omfattas av systemet för aktiv förädling.

Dessa invändningar kan inte leda till att av själva principen för ordningen för ställandet av säkerhet ifrågasätts.

- 20 Av alla dessa överväganden följer att licenssystemet, som för de licenssökande innebär en import- eller exportförpliktelse som garanteras genom ställandet av en säkerhet, inte strider mot någon rättighet av grundläggande karaktär.

Mekanismen för ställandet av säkerhet utgör i överensstämmelse med artikel 40.3 i fördraget ett lämpligt medel för genomförandet av den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna och uppfyller dessutom kraven i artikel 43.

Den andra frågan (begreppet force majeure)

- 21 Förvaltningsdomstolens andra fråga avser – förutsatt att EG-domstolen bekräftar giltigheten av den ifrågasatta bestämmelsen i förordning nr 120/67 – att klargöra om artikel 9 i kommissionens förordning nr 473/67, som är en tillämpningsförfordning till den första förordningen, är lagenlig, eftersom den endast vid force majeure utesluter förlust av den ställda säkerheten.
- 22 Det framgår av grunderna för beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen har funnit att bestämmelsen i artikel 1 i förordning nr 473/67 är oskälig och strider mot de ovan angivna principerna, eftersom dess verkan är att begränsa upphävandet av import- respektive exportförpliktelsen och frisläppandet av säkerheten till endast ”sådana förhållanden som anses utgöra force majeure”.

Förvaltningsdomstolen har anfört att den av erfarenhet funnit denna bestämmelse vara för restriktiv, eftersom den låter exportörerna bära den ekonomiska bördan av en förverkad säkerhet om exporten inte har skett på grund av orsaker som är berättigade, men dock inte kan jämföras med force majeure i strikt mening.

Sökanden vid den nationella domstolen har å sin sida anfört att denna bestämmelse är alltför snäv, eftersom den begränsar frisläppandet av säkerheten till fall av force majeure, utan att beakta sådana åtgärder som importörerna eller exportörerna nödgas vidta av handelsmässiga hänsyn.

- 23 Begreppet force majeure i jordbruksförordningarna beaktar den särskilda karaktären av det offentlighetsrättsliga förhållandet mellan de ekonomiska aktörerna och den nationella förvaltningen, liksom det även beaktar bestämmelsernas syfte.

Av detta syfte och av de positiva bestämmelserna i de ifrågavarande förordningarna framgår det att begreppet force majeure inte är begränsat till absolut oförmåga, utan skall tolkas som onormala, utanför importörens eller exportörens vilja liggande omständigheter, vars konsekvenser, trots all omsorg, endast kunnat undvikas genom orimlig uppoffring.

Detta begrepp är tillräckligt flexibelt för att täcka inte endast arten av den åberopade omständigheten, utan även de åtgärder som exportören vidtagit för att lösa problemet och omfattningen av de uppoffringar han därvid nödgats göra.

- 24 I de fall där den nationella domstolen har gjort gällande att den förverkade säkerheten lagt en oberättigad och orimlig ekonomisk börda på exportören, avses av allt att döma tillfällen där en export inte har ägt rum på grund av exportörens egen oaktsamhet eller ett misstag från dennes sida, eller på grund av rent handelsmässiga skäl.

Kritiken mot artikel 9 i förordning nr 473/67 är således i verkligheten ämnad att med hänsyn till vissa ekonomiska aktörers intressen och tillvägagångssätt åsidosätta en ordning som fastställts i gemenskapens allmänintresse.

Systemet, som i enlighet med principerna i förordning nr 120/67 fastställs genom tillämpningsförordning nr 473/67, syftar till att befria de ekonomiska aktörerna från sin förpliktelse endast i de fall där en import- eller exporttransaktion inte har kunnat genomföras under licensens giltighetstid på grund av sådana förhållanden som anges i dessa förordningar.

Frånsett sådana förhållanden, för vilka importörerna och exportörerna inte kan ansvara, är de förpliktade att följa bestämmelserna i jordbruksförordningarna, utan att åsidosätta dessa av hänsyn till egna intressen.

- 25 Det framgår således att gemenskapslagstiftaren genom att begränsa upphävandet av exportförpliktelsen och frisläppandet av säkerheten till fall av force majeure, har antagit en bestämmelse som, utan att lägga en orimlig börda på importörerna eller exportörerna, är lämplig för att säkerställa att den gemensamma marknaden för spannmål fungerar normalt i det allmänintresse som fastställs i artikel 39 i fördraget.

Därav följer att inget i de bestämmelser som begränsar frisläppandet av den ställda säkerheten till force majeure kan anföras mot giltigheten i ordningen för ställandet av säkerhet.

Rättegångskostnader

- 26 De kostnader som har förorsakats de nederländska och tyska regeringarna och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.

- 27 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

I målet har domstolen

beaktat rättegångshandlingarna,

hört referentens rapport,

hört de muntliga yttrandena från sökanden vid den nationella domstolen och från Europeiska gemenskapernas kommission,

hört generaladvokatens förslag till avgörande,

beaktat Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt artiklarna 2, 39, 40, 43 och 177 i detta,

beaktat rådets förordning nr 120/67/EEG av den 13 juni 1967 och kommissionens förordning nr 473/67/EEG av den 21 augusti 1967,

beaktat protokollet om stadgan för Europeiska ekonomiska gemenskapens domstol, särskilt artikel 20 i detta, och

beaktat rättegångsreglerna för Europeiska gemenskapernas domstol.

Mot den bakgrunden och på ovan angivna grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående den fråga som genom beslut av den 18 mars 1970 förts vidare av Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main – följande dom:

Prövningen av de ställda frågorna har inte visat något som påverkar giltigheten av

- 1) artikel 12.1 tredje stycket i rådets förordning nr 120/67/EEG av den 13 juni 1967, som gör utfärdandet av import- eller exportlicenser beroende av att en säkerhet ställs för att garantera att förpliktelsen att importera eller exportera uppfylls under licensens giltighetstid;
- 2) artikel 9 i kommissionens förordning nr 473/67/EEG av den 21 augusti 1967, som föreskriver att förpliktelsen att importera eller exportera endast kan upphävas och säkerheten frisläppas under sådana omständigheter som kan anses utgöra force majeure.

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 december 1970.

	Lecourt	Donner	Trabucchi	
Monaco	Mertens de Wilmars		Pescatore	Kutscher

Luxemburg den 17 december 1970.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande