

- et på en gang nødvendigt og velegnet middel til at sætte de kompetente myndigheder i stand til at afgøre, på hvilken måde de mest effektivt kan gribe ind på kornmarkedet. Ordningen med disse licenser kræver ikke nogen fundamental rettighed.
4. Begrebet force majeure, som det anvendes i landbrugsforordningerne, er ikke begrænset til absolut umulighed men skal forstås som helt usædvanlige, uden for importørens eller eksportørens vilje liggende omstændigheder, hvis følger trods enhver udvist agtpågivenhed kun ville have kunnet undgås ved helt uforholdsmæssige opofrelser. (Dom af 11. juli 1968, sag 4/68. Sml. 1965—1968, s. 527; org. ref. Recueil XIV — 1968, s. 563).
5. Ved at foreskrive, at bortfald af pligten til at eksportere samt frigivelse af sikkerheden kun kan ske i tilfælde af force majeure, har fællesskabslovgiver skabt en bestemmelse, som, uden at pålægge importørerne eller eksportørerne en urimelig byrde, er egnet til ud fra de i traktatens artikel 39 omhandlede almene hensyn at sikre den normale funktion af den fælles markedsordning for korn.

I sag 11/70

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er forelagt Domstolen af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main for i en sag, som verserer for denne ret mellem

INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT MBH, FRANKFURT AM MAIN,

og

EINFUHR- UND VORRATSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL (interventionsorgan for kornmarkedet), Frankfurt am Main,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 12, stk. 1, 3. afsnit i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn og artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF af 21. august 1967 om import- og eksportlicenser for korn, produkter forarbejdet på basis af korn, ris, brudris og produkter forarbejdet på basis af ris,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene A.M. Donner og A. Trabucchi, dommerne R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (refererende) og H. Kutscher,

generaladvokat: A. Dutheillet de Lamothe

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

1. Ved kendelse af 18. marts 1970, indgået på Domstolens justitskontor den 26. marts 1970, har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet to spørgsmål vedrørende gyldigheden af eksportlicensordningen og den dertil knyttede sikkerhedsstillelse — herefter benævnt »ordningen med sikkerhedsstillelse« — ifølge Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1967, s. 29; org. ref. JO 1967, s. 2269) og Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF af 21. august 1967 om import- og eksportlicenser (JO 204 1967, s. 16).
2. Det fremgår af forelæggelseskendelsens grunde, at Verwaltungsgericht hidtil har nægtet at anerkende gyldigheden af de nævnte bestemmelser, og at den derfor anser det for ganske uomgængeligt at få denne retsusikkerhed bragt til ophør ;

ifølge Verwaltungsgericht strider ordningen med sikkerhedsstillelse mod visse strukturelle principper i den nationale forfatningsret, der skulle være beskyttet inden for rammerne af fællesskabsretten, således at den overnationale rets forrang viger for principperne i den tyske grundlov ;

nærmere bestemt skulle ordningen med sikkerhedsstillelse krænke principperne om handle- og dispositionsfrihed, om økonomisk frihed og om forhold mellem mål og midler, principper som især følger af grundlovens artikel 2, stk. 1 og artikel 14 ;

ifølge Verwaltungsgericht er den forpligtelse til at importere eller eksportere, der affødes af licensudstedelsen, sammen med den hertil knyttede sikkerhedsstillelse et for vidtgående indgreb i de erhvervsdrivendes dispositionsret, idet forordningernes mål kunne være nået ved indgreb med mindre alvorlige konsekvenser.

Vedrørende beskyttelsen af de fundamentale rettigheder i Fællesskabets retssystem.

3. En vurdering af gyldigheden af fællesskabsinstitutionernes retsakter ud fra nationalretlige regler eller begreber ville skade fællesskabsrettens enhed og effektivitet ;

disse retsakters gyldighed kan kun bedømmes efter fællesskabsretten :

dersom nemlig den af traktaten, dvs. af en autonom retskilde flydende ret skulle vige for nationale retsregler, af hvad art disse end måtte være, ville den miste sin

karakter af fællesskabsret, og det retlige grundlag for selve Fællesskabet ville blive bragt i fare;

derfor påvirkes en fællesskabsakts gyldighed eller virkning i en medlemsstat ikke af, at det gøres gældende, at den krænker de fundamentale rettigheder, som de er udformet i statens forfatning, eller grundsætningerne i en national forfatningsstruktur.

4. Det skal dog undersøges, om der ikke er sket en krænkelse af en tilsvarende fællesskabsretlig garanti;

overholdelsen af de fundamentale rettigheder indgår nemlig i de almindelige retsprincipper, hvis overholdelse Domstolen skal sikre;

respekten for disse rettigheder skal, selv om den har sit grundlag i medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, sikres inden for rammerne af Fællesskabets struktur og mål;

når henses til den af Verwaltungsgericht udtrykte tvivl må det derfor undersøges, om ordningen med sikkerhedsstillelse har krænket fundamentale rettigheder, hvis iagttagelse skal sikres i Fællesskabets retsorden.

Vedrørende det første spørgsmål (lovligheden af ordningen med sikkerhedsstillelse)

5. Det første spørgsmål fra Verwaltungsgericht Frankfurt er, om den i artikel 12, stk. 1, 3. afsnit i forordning nr. 120/67 indeholdte forpligtelse til at eksportere, den dertil knyttede sikkerhedsstillelse og fortabelsen af sikkerheden, såfremt eksporten ikke finder sted i eksportlicensens gyldighedsperiode, er retmæssig.
6. Ifølge den trettende betragtning i præamblen til forordning nr. 120/67 skal »de kompetente myndigheder . . . sættes i stand til at følge varebevægelserne til standighed for at kunne bedømme markedsudviklingen og i givet fald anvende de nødvendige foranstaltninger«, og »med dette mål for øje bør der skabes regler for udstedelsen af import- og eksportlicenser ledsaget af en sikkerhedsstillelse, som garanterer gennemførelsen af de transaktioner, til hvilke disse licenser er blevet begæret«;

det fremgår heraf såvel som af forordningens almindelige system, at sikkerhedsstillelsens formål er at sikre, at de indførsler eller udførsler, for hvilke licenserne begæres, faktisk gennemføres, for at både Fællesskabet og medlemslandene kan få nøjagtigt kendskab til planlagte transaktioner;

7. dette kendskab er sammen med øvrige tilgængelige oplysninger vedrørende markedets tilstand uundværligt for de kompetente myndigheders ansvarlige anvendelse af de ordinære og ekstraordinære interventionsmuligheder, som de har fået stillet til rådighed med henblik på at garantere det ved forordningen indførte prissystems funktion, såsom opkøb, ind- og udtagelse af lager, fastsættelse af denatureringspræmier, fastsættelse af eksportrestitutioner, gennemførelse af beskyttelsesforanstaltninger og valg af forholdsregler mod omlægninger i samhandelen;

denne nødvendighed er så meget stærkere, som gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik pålægger Fællesskabet og medlemsstaterne store økonomiske byrder;

8. det er derfor vigtigt, at de kompetente myndigheder råder ikke blot over statistiske oplysninger vedrørende markedssituationen men også over nøjagtige forudsigelser om fremtidige indførsler og udførsler;

idet medlemsstaterne i henhold til artikel 12 i forordning nr. 120/67 er forpligtet til at udstede import- og eksportlicenser til alle ansøgere, ville planlægning for fremtiden være uden mening, dersom licensen ikke indebar, at indehaverne blev forpligtet til at handle i overensstemmelse hermed;

denne forpligtelse ville på sin side være uden virkning, hvis dens overholdelse ikke sikredes ved passende midler;

9. fællesskabslovgivers valg af sikkerhedsstillelsen til dette formål kan ikke kritiseres i betragtning af, at denne ordning er knyttet til licensbegæringernes frivillige karakter, og at den i forhold til andre mulige systemer har den fordel at være både enkel og effektiv;
10. en ordning, der blot indebar, at de foretagne udførsler og ubrugte licenser blev anmeldt, således som sagsøgeren i hovedsagen har foreslået, ville på grund af sin tilbagevirkende karakter og manglende sikkerhed for gennemførelsen ikke kunne forsyne de kompetente myndigheder med sikre data om udviklingen i varebevægelserne;
11. også en ordning med efterfølgende bøder ville medføre betydelige byrder for forvaltningerne og domstolene såvel ved fastsættelsen som ved inddrivelsen, et forhold, som ville blive forværret ved, at forordningens artikel 12 pålægger medlemsstaterne pligt til at udstede licens til enhver, som anmoder herom, »uanset stedet for hans etablering inden for Fællesskabet«, og de pågældende handlende således kunne unddrage sig interventionsorganernes indgriben, såfremt de var hjemmehørende på en anden medlemsstats territorium;

12. det ses således, at kravet om import- og eksportlicenser, som for indehaverne medfører pligt til mod sikkerhedsstillelse at gennemføre de planlagte transaktioner, er et på én gang nødvendigt og velegnet middel for de kompetente myndigheder til på den mest effektive måde at gribe ind på kornmarkedet;
13. ordningen med sikkerhedsstillelse kan således ikke anfægtes principielt.
14. Det skal imidlertid undersøges, om disse detaljer i ordningen med sikkerhedsstillelse kan anfægtes ud fra de af Verwaltungsgericht anførte principper, hvortil sagsøgeren i hovedsagen desuden har hævdet, at sikkerhedsstillelsen er overdrevent byrdefuld for handelen i en sådan grad, at den krænker de fundamentale rettigheder.
15. Ved bedømmelsen af den reelle byrde, som sikkerhedsstillelsen påfører handelen, er det ikke så meget størrelsen af den stillede sikkerhed — nemlig 0,5 regningsenheder pr. 1 000 kg, hvilket beløb jo tilbagebetales — men udgifterne og byrderne ved dens tilvejebringelse, der skal tages i betragtning;

der kan ikke ved bedømmelsen af denne byrde tages hensyn til tabet af selve sikkerhedsstillelsen, idet de handlende på passende måde er beskyttet af forordningens bestemmelser vedrørende de omstændigheder, der anerkendes som force majeure;

16. udgifterne til sikkerhedsstillelse er ikke uforholdsmæssigt store sammenholdt med varernes fulde værdi og andre handelsudgifter;

det ses altså, at byrderne ved ordningen med sikkerhedsstillelse ikke er overdrevent store men er den normale følge af en markedsordning, som er udformet under hensyn til de krav, der skyldes almenvellet, som det defineres i traktatens artikel 39, hvis formål er at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, samtidig med, at der sikres rimelige priser ved levering til forbrugerne.

17. Sagsøger i hovedsagen har yderligere anført, at fortabelsen af sikkerheden, såfremt pligten til at importere eller eksportere ikke opfyldes, i virkeligheden er en bøde eller en straf, som traktaten ikke har bemyndiget Rådet eller Kommissionen til at indføre.
18. Dette anbringende er udtryk for en fejlagtig forståelse af ordningen med sikkerhedsstillelse, som ikke kan sidestilles med straf, idet den kun udgør en garanti for gennemførelsen af en frivilligt påtaget forpligtelse.
19. Det er endelig også irrelevant, når sagsøger i hovedsagen har gjort gældende, dels at Kommissionens tjenestegrene ikke teknisk er i stand til at udnytte de oplysninger, som indgår i kraft af den kritiserede ordning, der følgelig skulle være

uden praktisk værdi, dels at de varer, som udgør stridens genstand, er omfattet af ordningen med aktiv forædling;

disse indsigelser kan ikke anfægte selve princippet i ordningen med sikkerhedsstillelse.

20. Det følger af alle disse betragtninger, at licensordningen, som for de licensbegærende indeholder en pligt til at importere eller eksportere, som er garanteret ved en sikkerhedsstillelse, ikke krænker nogen rettighed af fundamental art;

ordningen med sikkerhedsstillelse er i overensstemmelse med traktatens artikel 40, stk. 3 et egnet middel til gennemførelse af den fælles markedsordning for landbrugsvarer, og den opfylder desuden kravene i artikel 43.

Vedrørende det andet spørgsmål
(begrebet »force majeure«)

21. Det andet spørgsmål fra Verwaltungsgericht Frankfurt er — forudsat at Domstolen bekræfter, at den omhandlede bestemmelse i forordning nr. 120/67 er gyldig — om artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 473/67, der er udstedt i medfør af førstnævnte forordning, er retmæssig, idet den kun i tilfælde af force majeure udelukker, at sikkerheden fortabes.
22. Det fremgår af forelæggelseskendelsens grunde, at Verwaltungsgericht finder artikel 9 i forordning nr. 473/67 for vidtgående og i strid med de ovennævnte principper, idet artiklen bestemmer, at bortfaldet af pligten til at importere eller eksportere og frigivelsen af sikkerheden kun sker i »tilfælde, der må anses som force majeure«;

Verwaltungsgericht finder efter sine erfaringer, at bestemmelsen er for snæver, idet eksportørerne også skal bære tabet ved sikkerhedens forfald, såfremt eksport ikke har fundet sted af årsager, som vel er berettigede, men som ikke kan ligestilles med force majeure i snæver forstand;

sagsøgeren i hovedsagen har hertil anført, at bestemmelsen er for streng, fordi den begrænser sikkerhedens frigivelse til tilfælde af force majeure uden hensyntagen til de af importørernes eller eksportørernes dispositioner, som nødvendigvis gøres af kommercielle hensyn.

23. Landbrugsforordningernes force majeure-begreb tager hensyn til de særlige offentligtretlige forhold mellem de erhvervsdrivende og den nationale forvaltning såvel som til reglernes formål;

det følger både af disse formål og af de positive bestemmelser i de omhandlede forordninger, at begrebet force majeure ikke er begrænset til absolut umulighed

men skal forstås som helt usædvanlige, uden for importørens eller eksportørens vilje liggende omstændigheder, hvis følger trods enhver udvist agtpågivenhed kun ville have kunnet undgås ved helt uforholdsmæssige opofrelser ;

dette begreb er tilstrækkeligt elastisk, hvad angår ikke blot den påberåbte begivenheds art, men tillige den agtpågivenhed, som eksportøren burde have udvist til imødegåelse heraf, og omfanget af de ofre, som han burde have påtaget sig i den henseende ;

24. så vidt ses, vedrører de af Verwaltungsgericht anførte eksempler på sikkerhedens fortabelse, som skulle have pålagt eksportøren en uberettiget og uforholdsmæssigt stor byrde, tilfælde, hvor en eksport ikke har fundet sted grundet enten eksportørens egen uagtsomhed eller vildfarelse eller rent kommercielle hensyn ;

kritikken mod artikel 9 i forordning nr. 473/67 munder således i virkeligheden ud i, at en ordning, der er indført i Fællesskabets almene interesse, skal tilsidesættes udelukkende af hensyn til bestemte erhvervsdrivendes adfærd og interesser ;

den ordning, som i overensstemmelse med principperne i forordning nr. 120/67 er gennemført ved forordning nr. 473/67, fritager kun de erhvervsdrivende for deres forpligtelse i de tilfælde, hvor importen eller eksporten ikke har kunnet gennemføres i licensens gyldighedsperiode som følge af de i de nævnte retsakter anførte begivenheder ;

når bortses fra sådanne begivenheder, som ikke kan tilregnes dem, skal importørerne og eksportørerne rette sig efter forskrifterne i landbrugsforordningerne, som de ikke kan tilsidesætte ud fra hensynet til egne interesser ;

25. det ses altså, at fællesskabslovgiver ved at foreskrive, at der kun kan ske bortfald af pligten til at eksportere og frigivelse af sikkerheden i tilfælde af force majeure, har skabt en bestemmelse, som, uden at pålægge importørerne eller eksportørerne en urimelig byrde, er egnet til ud fra de i traktatens artikel 39 omhandlede almene hensyn at sikre den normale funktion af markedsordningen for korn ;

det følger heraf, at intet i de bestemmelser, som begrænser sikkerhedens frigivelse til tilfælde af force majeure, kan anføres mod gyldigheden af ordningen med sikkerhedsstillelse.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som ved kendelse af 18. marts 1970 er forelagt den af Verwaltungsgesellschaft Frankfurt am Main, for ret:

Undersøgelsen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af:

1. artikel 12, stk. 1, 3. afsnit i Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967, der betinger udstedelsen af import- og eksportlicenserne af, at der stilles sikkerhed for opfyldelsen af forpligtelsen til at gennemføre importen eller eksporten inden for licensens gyldighedsperiode;
2. artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF af 21. august 1967, som foreskriver, at der kun kan ske bortfald af forpligtelsen til at importere eller eksportere og frigivelse af den stillede sikkerhed i tilfælde, der må betragtes som force majeure.

Lecourt	Donner	Trabucchi
Monaco	Mertens de Wilmars	Pescatore
		Kutscher

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1970.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE
FREMSAT DEN 2. DECEMBER 1970

Høje Ret.

De fire sager (11/70, 25/70, 26/70 og 30/70), som behandles i dag, angår på adskillige punkter samme eller nært beslægtede problemer.

Hvad drejer det sig hovedsageligt om?

1. Om gyldigheden af bestemmelserne i tre fællesskabsforordninger, forordningerne nr. 102/64, 120/67 og 473/67, som fastslår, at udstedelsen af import- eller eksportlicenser for de i grundforordning

- nr. 19 omhandlede produkter er betinget af, at der stilles sikkerhed, og at sikkerheden bortset fra force majeure-tilfælde fortabes, såfremt transaktionen ikke er blevet gennemført af licensindehaveren.
2. I en af sagerne, 30/70, om gyldigheden i forhold til fællesskabsretten af forordning nr. 87/62 og om en medlemsstats indførelse af det nævnte sikkerhedssystem fra den 30. juli 1962, dvs. før udstedelsen i 1964 af den første fællesskabsforordning om sikkerhedssystemert for hele Fællesskabet.