

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. CAPOTORTI
FREMSAT DEN 30. JANUAR 1979¹

Høje Ret.

1. Efter de fælles markedsordninger for landbrugsvarer indføres og udføres produkter, der er omfattet af en fælles prisordning, som bekendt i henhold til licenser med en begrænset gyldighedsperiode, der udstedes mod sikkerhedsstillelse. Denne sikkerhedsstillelse skal hovedsaglig sikre opfyldelsen af forpligtelsen til at indføre eller udføre i licensens gyldighedsperiode, som det præciseres i den sjette betragtning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 193/75 af 17. januar 1975. Ifølge forordningens artikel 17, stk. 2 frigives sikkerheden, når der er fremlagt bevis for, at toldbehandlingen ved indførsel eller udførsel har fundet sted. Artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 499/76 af 5. marts 1976 har føjet et nyt stykke til artikel 18 i forordning nr. 193/75, hvorefter sikkerheden fortabes, såfremt de i artikel 17 omhandlede beviser ikke føres inden for seks måneder efter den sidste dag, licensen var gyldig, medmindre forsinkelsen skyldes force majeure. Det fremgår af den tredje betragtning til forordningen, at bestemmelsen er indført »for at lette forvaltningen«.

I november 1976 fik det franske firma Buitoni mod sikkerhedsstillelse udstedt importlicenser for et parti tomatkoncentrat med oprindelse i tredjelande. Firmaet indførte herefter varen inden for licensernes gyldighedsperiode. På grund af en fejl i firmaets administration blev beviserne for indførselen dog først fremlagt for det franske interventionsorgan fem uger efter udløbet af den netop nævnte frist. Det franske interventionsorgan bestred ikke, at firmaet Buitoni havde gennemført importen, men bestemte dog,

at firmaets anmodning om frigivelse af sikkerheden ikke kunne imødekommes. Det erklærede derfor sikkerheden for forfalden.

Firmaet Buitoni har indbragt denne afgørelse for Tribunal administratif de Paris med påstand om, at artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 499/76 er ugyldig. Denne ret har ved dom af 22. marts 1978 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe afgørelse »vedrørende gyldigheden og fortolkningen« af den nævnte artikel.

For at forstå den nøjagtige rækkevidde af anmodningen om præjudiciel afgørelse må man inddrage de anbringender, som det pågældende firma har fremsat ved Tribunal administratif de Paris, idet dennes dom udtrykkeligt er begrundet med, at »det ikke er klart, hvilket svar der skal gives på stævningens søgsmålsgrunde«.

¹ — Oversat fra italiensk.

Firmaet Buitoni har altså den opfattelse, at forordning nr. 499/76 indeholder en sanktion, som hverken Kommissionen eller Rådet var beføjede til at indføre. Selv om fortabelsen af sikkerheden måtte være en logisk og hensigtsmæssig foranstaltning, såfremt den forpligtelse, som sikkerheden skal sikre, ikke opfyldes, er der dog herved tale om en anden sanktion, når den benyttes under omstændigheder som i det her foreliggende tilfælde, hvor sanktionen rammer det forhold, at bestemte dokumenter fremlægges for sent men ikke, at forpligtelsen til at indføre ikke opfyldes inden for fristen.

Firma Buitoni anfører videre, at det også strider mod princippet om forholdet mellem mål og midler, at samme sanktion gælder for såvel pligtens tilsidesættelse som for en almindelig forsinkelse med beviserne for dens gennemførelse. I forordning nr. 193/75 er der taget hensyn til dette princip, idet det (i artikel 18, stk. 2 og 3) bestemmes, at sikkerheden frigives i forhold til de faktisk indførte eller udførte mængder. Det kan derfor ikke anerkendes, at en handlende, som fuldt ud har overholdt sin forpligtelse til at indføre — men har forsømt at fremlægge bevis herfor rettidigt — pålægges en strengere sanktion end den, der er foreskrevet for en delvis opfyldelse af den samme forpligtelse. Ligebehandlingsprincippet krænkes på denne måde også.

Sagsøgerne i hovedsagen hævder endelig, at artikel 3 i forordning nr. 499/76 strider mod formålet og ånden i Fælleskabets regler om sikkerhedsstillelse. Selv om ordningens formål er at tilskynde den handlende til at overholde sin forpligtelse til at indføre eller udføre, er det aldeles uberettiget også at lade sikkerheden forfalde i det tilfælde, at forpligtelsen er blevet opfyldt.

2. Det er disse betragtninger, som ligger til grund for den nationale rets anmodning til Domstolen om at træffe afgørelse vedrørende gyldigheden af

forordning nr. 499/76. Men da Tribunal administratif de Paris formulerede spørgsmålet, nævnte retten også fortolkningen af artiklen. Dette punkt må straks klargøres for at udskille et falsk problem fra undersøgelsen.

Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at dersom den omtvistede regel måtte blive fundet gyldig, bør den dog fortolkes »lempeligt« eller »efter billighed« således, at firmaet kan få udbetalt sikkerheden. Firmaet har dog ikke selv kunnet angive, hvorledes artikel 3 kan fortolkes efter billighed; firmaet ser hellere, at artiklen strækkes meget vidt, således at det administrative svigt i ferieperioden betragtes som et force majeure-tilfælde. Hertil må svares, at det tilkommer den nationale ret og ikke Domstolen at anvende den omhandlede fællesskabsregel på det konkrete tilfælde; Domstolen skal vurdere fortolkningsproblemet helt generelt. Hvis det antoges, at den forelæggende ret havde haft til hensigt at anmode om fortolkning af udtrykket »undtagen i tilfælde af force majeure« i artikel 3, så måtte der ganske enkelt svares, at begrebet force majeure vedrører anormale omstændigheder, som ikke kan tilregnes den handlende, som påberåber sig force majeure for at frigøre

sig for en pligt eller for at undgå et ansvar (jf. dom at 11. 7. 1968 i sag 4/68, Schwarzwaldmilch — Sml. 1965-1968, s. 527; af 17. 12. 1970 i sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft — Sml. 1970, s. 235; af 30. 1. 1974 i sag 158/73, Kampffmeyer — Sml. 1974, s. 101; af 15. 3. 1974 i sag 186/73, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor — Sml. 1974, s. 533; af 28. 5. 1974 i sag 3/74, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel — Sml. 1974, s. 589; af 20. 2. 1975 i sag 64/74, Reich — Sml. 1975, s. 261). Jeg finder derfor ikke, at den omstændighed, at et handelsfirmas kontorer ikke fungerer tilfredsstillende, kan betragtes som et force majeure-tilfælde. Dersom tvivlen hos den nationale ret endelig vedrørte fastlæggelsen af en margin, som artikel 3 antagelig kunne give den nationale forvaltning eller de nationale domstole ved deres billighedsvurdering, kunne besvarelsen kun blive benægtende; artiklen giver ikke plads for en sådan margin.

3. Jeg vil nu behandle problemet om den undersøgte regels gyldighed ud fra Kommissionens betragtninger. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg forsvaret lovligheden af artikel 3 i forordning nr. 499/76, i det væsentligste under henvisning til, at bestemmelsen var påkrævet for at gennemføre to formål, nemlig at harmonisere forskellene i administrativ praksis i medlemsstaterne vedrørende betingelser og frister for frigivelsen af sikkerheden og at fastsætte en frist for den endelige afslutning af hver sag.

Kommissionen har under den mundtlige forhandling redegjort for et tredje synspunkt, som knap nok var blevet nævnt i det skriftlige indlæg. Nærmere bestemt, Kommissionen har understreget den informationsfunktion, som ligger i systemet med import- og eksportlicenser. Dette system skal bl. a. gøre det muligt for Fællesskabet at følge markedsudviklingen nøjagtigt. Fastsættelsen af den samme frist for hele Fællesskabet, inden for hvilken en sag med sikkerhedsstillelse

skal være afsluttet, tjener til at sikre, at denne oplysningsfunktion opfyldes rigtigt. Kommissionen har anført, at det kun er gennem importørernes og eksportørernes fremlæggelse af beviser, at de nationale organer og fællesskabsorganerne nøjagtigt kan få kendskab til de handeler, der er gennemført på grundlag af licenserne. Den strenge sanktion for tilsidesættelse af fristen for fremlæggelse af beviserne er ifølge Kommissionen berettiget ud fra den væsentlige betydning, som Kommissionen tillægger det forhold, at oplysningsfunktionen skal fungere rigtigt. Når Kommissionen ikke får beviserne fremlagt, må den lægge til grund, at den handel, som visse licenser vedrørte, ikke er blevet gennemført, og dette forvansker dens kendskab til de økonomiske realiteter.

Med hensyn til det første punkt, en harmonisering af medlemsstaternes administrative praksis vedrørende sikkerhedens forfald, har Kommissionen blot anført, at visse nationale forvaltninger har været strengere end andre. Den har dog ikke nævnt noget tilfælde fra tiden før den anfægtede regel, hvor sikkerheden forfaldt alene på grund af forsinkelse med fremlæggelse af beviserne.

Ifølge Kommissionen må hensynet til at harmonisere de nationale procedurer dog ikke nødvendigvis føre til den strenge løsning, der blev valgt i artikel 3 i forordning nr. 499/76.

Som det fremgår af den mundtlige forhandling var det andet punkt i Kommissionens argumentation faktisk vægtigere end det første. Jeg tænker her på, at det rent administrativt er nødvendigt at afslutte løbende sager inden for en vis frist, og jeg skal henvise til, at den ovennævnte forordnings tredje betragtning begrundet reglen i artikel 3 med at »lette forvaltningen«.

Det er utvivlsomt et rimeligt praktisk krav i enhver forvaltning, at behandlingen af sagerne ikke kan vare ved i det uendelige. Firma Buitoni selv har ikke bestridt, at et sådant krav er berettiget, og at der må gælde en frist for fremlæggelse af beviserne for hver enkelt indførsel eller udførsel. Der er heller ikke gjort indsigelse mod længden af fristen i forordning nr. 499/76. Kommissionen har med rette fastslået, at en seks måneders frist er rimelig. Lige så rimeligt er det, at fristen er en »ordensforskrift«, der ikke medfører rettighedsfortabelse, som Kommissionen har understreget. Den praktiske konsekvens heraf er, at beviserne for de gennemførte handeler kan fremlægges selv efter fristens udløb. Men alt dette har ingen betydning for vurderingen af den sanktion, som rammer den, der ikke overholder fristen: det afgørende spørgsmål er her, om sanktionen er rimelig, og ikke om der er tale om en ordensforskrift.

Hvad endelig angår den informationsfunktion, som Kommissionen tillægger ordningen med sikkerhedsstillelse, må det udelukkes, at kendskabet til markedsituationen er afhængigt af, at der rettidigt fremlægges beviser for gennemførelsen af indførselen eller udførselen af de varer, for hvilke der kræves licens. Den redegørelse, som Kommissionen fremkom med som svar på spørgsmål, der blev stillet den i retsmødet,

bekræfter, at medlemsstaternes toldmyndigheder holder Kommissionen underrettet om enhver indførsel eller udførsel af de forskellige varegrupper. Disse oplysninger er udtømmende med hensyn til varernes mængde og gør det muligt for Kommissionen at tage hensyn markedsituationen og vekselkurserne; de gør det dog ikke muligt at udskille de virksomheder, som har indgået de forpligtelser til at indføre eller udføre, som er forbundet med ordningen med de omhandlede licenser. Informationsfunktionen synes derfor at være begrænset til at levere de dokumenter, der kræves, for at Kommissionen — blandt de varebevægelser, som den allerede er blevet underrettet om af de nationale toldmyndigheder — kan udskille de handeler, som er blevet gennemført på grundlag af import- eller eksportlicenser, navnlig de virksomheder, som har opfyldt de til licenserne knyttede betingelser. Efter min mening kan så sekundær og begrænset informationsværdi ikke tillægges en sådan betydning, at den kan retfærdiggøre den alvorlige sanktion, at sikkerheden fortabes, såfremt licenserne fremlægges for sent. Det bør efter min mening også bemærkes, at dersom Kommissionen fra begyndelsen var gået ud fra, at der fandtes en snæver forbindelse mellem oplysningsfunktionen, forpligtelsen til at bevise gennemførelsen af de handeler, som var sket inden for en given frist og de hertil hørende sank-

tioner, skulle denne forbindelse have fremgået af begrundelsen til den omtvistede forordning, hvilket dog ikke er tilfældet.

4. Nøglen til løsningen af problemet ligger i, at den sanktion, der indeholdes i artikel 3 i forordning nr. 499/76, skal vurderes i forhold til princippet om forholdet mellem mål og midler, hvoraf følger, at enhver byrde, der pålægges personer, der er omfattet af fællesskabsreglerne, skal være begrænset til det, der er nødvendigt for at opnå det ønskede mål og tillige kræve så få ofre som muligt af de personer, den rammer. Det er næppe nødvendigt at nævne, at dette princip nu ligger fast forankret i fællesskabsretten (af Domstolen praksis kan nævnes dom af 13. 7. 1962 i sag 19/61, Mannesmann-Sml. 1954-1964, s. 333; af 17. 12. 1970 i sag 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide — Sml. 1970, s. 259; af 24. 10. 1973 i sag 5/73, Balkan Import-Export — Sml. 1973, s. 1091; af 13. 11. 1973 i de forenede sager 63-69/72, Werhahn — Sml. 1973, s. 1230; af 11. 5. 1977 i de forenede sager 99 og 100/76, De Beste Boter et Hoche — Sml. 1977, s. 861; af 5. 7. 1977 i sag 14/76, Bela Mühle — Sml. 1977, s. 1211). Jeg vil især fremhæve dommen af 11. maj 1977 i sagerne 99 og 100/76, idet et problem om sikkerhedsstillelse på landbrugsområdet blev vurderet i forhold til princippet om forholdet mellem mål og midler. I dommen blev det antaget, at det, der var hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det ønskede mål, ikke var overskredet, da sikkerhedens forfald ikke kunne betragtes som havende »karakter af en sanktion for krænkelse af en isoleret forpligtelse« (11. præmis).

Da der skal foretages en vurdering af, om der er rimeligt forhold mellem det anvendte middel (ordningen med sikkerhedsstillelse) og de ønskede mål, er det klart hensigtsmæssigt at begynde med at definere ordningens mål. Jeg har allerede nævnt den sjette betragtning til Kommissionens forordning nr. 193/75 af 17.

januar 1975, hvorefter sikkerhedsstillelsen »sikrer opfyldelsen af forpligtelsen til at indføre eller udføre inden for licensens gyldighedsperiode«; denne præcisering er så meget desto væsentligere, som forordning nr. 193/75 skulle konsolidere de allerede gældende regler for import- og eksportlicenser, regnet fra Kommissionens forordning nr. 1373/70/EØF af 10. juli 1970 (jf. den anden betragtning til forordning nr. 193/75). Domstolen havde allerede med hensyn til forordning nr. 1373/70 fastslået, at »ordningen med sikkerhedsstillelse skal sikre gennemførelsen af indførslerne og udførslerne«. Hvad angår formålet for ordningen med sikkerhedsstillelse inden for systemet med import- og eksportlicenser, er der ingen tvivl. Formålets logiske og retlige konsekvens er, at sikkerheden fortæbes, dersom den planlagte handel ikke gennemføres.

Men den manglende opfyldelse af den frivilligt påtagne forpligtelse til at indføre eller udføre inden for en vis frist er klart noget helt andet end den manglende fremlæggelse af dokumenterne som bevis for gennemførelsen af indførselen eller udførselen inden for den i forordning nr. 499/76 fastsatte frist. Udvides imidlertid sanktionen for tilsidesættelsen af førstnævnte pligt, dvs. fortabelsen af sikkerheden, til også at omfatte sidstnævnte tilsidesættelse, så anvender man et

middel for ordningen med sikkerhedsstillelse til et andet end det oprindelige mål, dvs. (med Domstolens egne udtryk fra dommen af 11. 5. 1977) at sikkerhedens forfald har karakter af en sanktion for krænkelse af en isoleret forpligtelse. To betragtninger er påkrævede i denne forbindelse.

For det første, dersom den manglende fremlæggelse af beviset skyldes, at den planlagte handel ikke er blevet gennemført, er denne omstændighed i hvert fald afgørende for fortabelsen af sikkerheden. En regel som artikel 3 i forordning nr. 499/76 er derfor kun berettiget, hvis det er meningen at sanktionere den manglende fremlæggelse af beviserne som sådan, dvs. uafhængigt af, om indførselen (eller udførselen) er blevet gennemført. For det andet, ordningen med sikkerhedsstillelse havde allerede været gældende i længere tid, da forordning nr. 499/76 blev udstedt, og fortabelsen af sikkerheden var derfor sanktion for ikke at opfylde forpligtelsen til at indføre eller udføre. Den omstændighed, at sikkerheden ikke kunne tilbagebetales, førend der forelå bevis for, at handelen var blevet gennemført, tilskyndede virksomhederne til ikke at vente for længe med at fremlægge beviset. Den virkelige fornyelse ved den omhandlede forordning er, at sikkerheden også fortabes, såfremt »ordens«fristen for fremlæggelse af beviserne er udløbet, selv om den påtagne forpligtelse overholdes.

En så streng straf for en ren formkrænkelse af klart mindre alvorlig art end tilsidesættelse af den forpligtelse, som sikkerheden skal sikre, forekommer mig for streng, og den ulempe, som det kunne være for forvaltningsmyndigheden at

holde en sag åben i stedet for definitivt at afslutte den seks måneder efter udløbet af licensens gyldighedsperiode, forekommer ikke tilstrækkelig til at berettige den.

Kommissionen har anført, at den frygter de ulemper, som det kunne være for dens tjenestegrene, såfremt de handlende frit kunne fremlægge de nødvendige beviser til frigivelsen af sikkerheden på et hvilket som helst tidspunkt. Hertil kan i hvert fald anføres, at enhver virksomhed har interesse i så hurtigt som muligt at få frigivet sikkerheden, selv om denne er blevet stillet som en almindelig bankgaranti, idet det ikke generelt kan antages, at bankerne giver deres kunder fordele uden modydelser. Det må for det andet bemærkes, at der mellem retten til at fremlægge bevis for gennemførelse af handelen uden tidsbegrænsning og den strenge regel i artikel 3 i forordning nr. 499/76 findes en mellemløsning, nemlig at fastsætte en ordensfrist for fremlæggelse af beviset, således som det er sket og i øvrigt sanktionere fristoverskridelse ved en almindelig forhalingssanktion, afhængig af forsinkelsens længde (og proportionalt og med en rimelig sats). På denne måde ville virksomhederne få endnu en grund til at overholde den satte frist, og administrationen får en kompensation for ulemperne ved en eventuel forsinkelse.

Den omstændighed, at det klart er muligt at nå det ønskede mål ved langt mindre belastende foranstaltninger, mener jeg er afgørende for, at den her omhandlede foranstaltning strider mod princippet om forholdet mellem mål og midler og derfor er ugyldig.

5. Af disse grunde vil jeg foreslå Domstolen at besvare den anmodning, som blev indgivet af Tribunal administratif de Paris ved dom af 22. februar 1978, ved at statuere, at artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 499/76 af 5. marts 1976 er ugyldig.