DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
24. september 1985 *

I sag 181/84

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved dommer Glidewell, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd,

sagsøger,

mod

Intervention Board for Agricultural Produce (IBAP),

sagsøgt,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 6, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1880/83 af 8. juli 1983 om en løbende hovedlicitation med henblik på fastsættelse af en eksportafgift og/eller eksportrestitution for hvidt sukker (EFT L 187, s. 5),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, selskabet Man Sugar, ved Simmons & Simmons, Solicitors, og F. Jacobs, Queen's Counsel,

— Det forenede Kongeriges regering ved S. J. Hay, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget,

* Processprog: Engelsk.

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. G. Lawrence, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. juni 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved endelse af 4. juli 1984, indgået til Domstolen den 10. juli s.å., har High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved dommer Glidewell, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 6, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1880/83 af 8. juli 1983 om en løbende hovedlicitation med henblik på fastsættelse af en eksportafgift og/eller eksportrestitution for hvidt sukker (EFT L 187, s. 5).

2 Spørgsmålet er stillet som led i en tvist mellem selskabet E .D. & F. Man (Sugar) Ltd (herefter benævnt »Man Sugar«), et britisk selskab, der driver handels- og mæglervirksomhed med sukker, og Intervention Board for Agricultural Produce (herefter benævnt »IBAP«), det organ i Det forenede Kongerige, der forvalter den fælles landsbrugspolitik.

3 Ved telex af 27. juli 1983 indgav Man Sugar til IBAP syv bud vedrørende eksport af sukker til tredjelande, idet selskabet havde stillet den nødvendige sikkerhed i form af en bankgaranti. Den følgende dag meddelte IBAP Man Sugar, at fem af buddene, i alt vedrørende 30 000 tons sukker til udførsel, var antaget.

4 I medfør af gældende fællesskabsretlige bestemmelser havde Man Sugar herefter pligt til at indgive ansøgning om eksportlicenser senest den 2. august 1983 kl.

12.00 lokal tid i Det forenede Kongerige. IBAP modtog imidlertid først ansøgningerne om eksportlicens pr. telex mellem kl. 15.41 og 15.57 samme dag.

5 Man Sugar anerkendte, at de omstændigheder, der lå til grund for den nævnte forsinkelse på et par timer, ikke var et tilfælde af force majeure. De pågældende telex-meddelelser havde været færdige, således at de kunne være blevet sendt til sædvanlig tid. Men den medarbejder, der skulle sende dem, havde ikke været til stede, og den anden medarbejder, som i stedet skulle sende dem, var overbebyrdet med arbejde, hvorfor telex-meddelelserne var blevet afsendt lidt senere.

6 Herefter traf IBAP afgørelse om, at sikkerheden på £ 1 670 370 var fortabt. Man Sugar anlagde derefter sag ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, med påstand om tilbagebetaling af sikkerheden, idet selskabet gjorde gældende, at fortabelsen af sikkerheden var »groft urimelig«, og at de fællesskabsbestemmelser, som foreskriver, at sikkerheden fortabes, er i strid med proportionalitetsprincippet.

7 Dommer Glidewell udsatte sagen og forelagde følgende spørgsmål for Domstolen:

» Er artikel 6, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1880/83 ugyldig som stridende mod proportionalitetsprincippet, for så vidt bestemmelsen, bortset fra tilfælde af force majeure, tilsyndeladende foreskriver, at hele sikkerheden fortabes i ethvert tilfælde, hvor en ansøgning om eksportlicens som følge af en uagtsom fejl fra ansøgerens side ikke modtages af vedkommende interventionsorgan inden for den fastsatte frist?«

Gældende fællesskabsbestemmelser vedrørende eksport af sukker til tredjelande

8 I mange år har sukkermarkedet inden for Fællesskabet været præget af et strukturbetinget overskud og af, at priserne er højere end verdensmarkedspriserne. Inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, hvor de grundlæggende bestemmelser findes i Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981 (EFT L 177, s. 4), kan sukkeroverskuddet udføres til tredjelande på betingelse af, at der er

udstedt en eksportlicens, ligesom der ydes restitutioner med det formål at udligne forskellen mellem prisen inden for Fællesskabet og den lavere pris på verdensmarkedet. I henhold til forordningens artikel 13er udstedelsen af eksportlicensen betinget af, at der stilles sikkerhed som garanti for opfyldelse af forpligtelsen til at udføre inden for licensens gyldighedsperiode; sikkerheden fortabes helt eller delvis, såfremt forretningen ikke eller kun delvis har fundet sted inden for denne frist.

9 Generelt fungerer ordningen på den måde, at Kommissionen til stadighed har løbende licitationer med henblik på fastsættelse af eksportrestitutioner for sukker, og de erhvervsdrivende indgiver bud til de nationale interventionsorganer, hvorefter Kommissionen udvælger tilslagsmodtagerne efter høring af forvaltningskomiteen for sukker. I buddene skal blandt andet angives den mængde sukker, som den bydende ønsker at udføre, og den restitution, der efter hans opfattelse er nødvendig for at kunne sælge sukkeret på verdensmarkedet. På grundlag af de indkomne bud er det derfor kun Kommissionen, der kan træffe afgørelse om, hvilken mængde sukker, der skal sælges, og hvor stor en restitution, der er passende.

10 Artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 1880/83 af 8. juli 1983, som er udstedt til gennemførelse af Rådets forordning nr. 1785/81, og som finder anvendelse i den foreliggende sag, bestemmer, at »der åbnes en løbende hovedlicitation med henblik på fastsættelse af en eksportafgift og/eller eksportrestitution for hvidt sukker og inden for dennes gyldighedsperiode holdes der dellicitationer«. Forordningen indeholder endvidere bestemmelser om de bydendes indgivelse af bud, de oplysninger, som skal angives i buddene, samt betingelserne for udstedelse af eksportlicenser og nærmere regler om sikkerhedsstillelse og dennes frigivelse.

11 Det fremgår af Rådets forordning nr. 1785/81 og Kommissionens ovennævnte forordning nr. 1880/83, sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer, at den således indførte ordning kan opdeles i følgende tre faser: i første fase indgiver virksomheden et bud til det pågældende nationale organ. På det tidspunkt skal den have stillet en sikkerhed på 9 ECU pr. 100 kg sukker til udførsel, og virksomheden skal

desuden forpligte sig til at ansøge om eksportlicens inden for 4 dage, efter at buddet er antaget (artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 1880/83).

12 Anden fase begynder, når den bydende virksomhed har fået meddelelse om, at den er blevet tilslagsmodtager. I medfør af artikel 12, litra b), i forordning nr. 1880/83 er den herefter forpligtet til at indgive ansøgning om eksportlicens inden for 4 dage. Såfremt ansøgningen ikke indgives inden for den nævnte frist, således som det er tilfældet i den foreliggende sag, fortabes den oprindelige sikkerhed for den mængde, for hvilken der ikke er indgivet ansøgning om eksportlicens.

13 Artikel 6, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1880/83, hvis gyldighed omtvistes, har følgende ordlyd:

»3) Bortset fra tilfælde af force majeure frigives sikkerheden kun:

...

b) for så vidt angår tilslagsmodtagerne, såfremt de har ansøgt om eksportlicens inden for den i artikel 12, litra b), omhandlede frist og da kun for den mængde, for hvilken de har opfyldt eksportforpligtelsen i medfør af den i artikel 12, litra b), omhandlede eksportlicens, idet artikel 33 i forordning (EØF) nr. 3183/80 stadig anvendes. Sikkerheden fortabes for den mængde, for hvilken disse forpligtelser ikke er opfyldt«.

14 Hvis der er indgivet ansøgning om eksportlicenser og disse er udstedt i overensstemmelse med reglerne, begynder den tredje fase, og sikkerheden på 9 ECU pr. 100 kg sukker garanterer, at sukkeret udføres. Selve eksporten skal finde sted inden udløbet af den femte måned efter den måned, hvori licitationen har fundet sted. Sikkerheden fortabes, hvis eksporten ikke er gennemført inden det nævnte tidspunkt, og der kan opkræves en yderligere sikkerhedsstillelse, såfremt prisen på verdensmarkedet har svinget ud over visse grænser, således at enhver form for spekulation fra de erhvervsdrivendes side undgås (artikel 13, stk. 3 i forordning nr. 1880/83). Hvis endelig eksporten kun delvis er gennemført, frigives sikkerheden kun i forhold til de faktiske eksporterede mængder, forudsat at dog mindst 5% af den i licensen angivne mængde er eksporteret (artikel 33 i forordning nr. 3183/80).

Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål

15 Man Sugar har principalt gjort gældende, at pligten til at ansøge om eksportlicens ikke har til formål at sikre opfyldelse af hovedforpligtelsen, nemlig til at eksportere, som er den eneste grundlæggende forpligtelse i ovennævnte fællesskabsretlige ordning. Reelt er forpligtelsen til at indgive en sådan ansøgning uden nogen berettigelse.

16 Subsidiært har Man Sugar gjort gældende, at selv om forpligtelsen til at ansøge om eksportlicens måtte være berettiget, er en fuldstændig fortabelse af sikkerheden som følge af manglende overholdelse af den nævnte forpligtelse i strid med proportionalitetsprincippet, navnlig af følgende grunde: sanktionen for manglende opfyldelse af en accessorisk forpligtelse såsom ansøgningen om eksportlicens er i den omtvistede forordning uden rimelig grund den samme som ved manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen, som er at eksportere sukkeret; forpligtelsen til at ansøge om eksportlicens kan sikres overholdt med mindre strenge midler end fortabelse af hele sikkerheden; den pålagte byrde er således ikke nødvendig for at nå formålene med ordningen; en så streng sanktion står ikke i noget forhold til overtrædelsen, som i den foreliggende sag kun kan betragtes som værende ubetydelig og af rent praktisk art.

17 Det forenede Kongeriges regering har anført, at den korte frist, som tilslagsmodtagerne har til at indgive ansøgning om eksportlicens, efter de nye bestemmelser, der har været gældende siden 1981, ikke længere har en væsentlig funktion som led i forvaltningen af sukkermarkedet. Eksportlicensen har kun to rent administrative funktioner: dels er den for Kommissionen en bekræftelse af de oplysninger, virksomheden allerede har givet i sit bud, dels fastlægger deneksportørens valg af monetære udligningsbeløb (forudfastsættelse eller variable beløb).

18 Ifølge Det forenede Kongeriges regering må det derfor være muligt at erstatte den gældende ordning med mindre strenge bestemmelser, som også kan sikre overholdelse af hovedformålet, dvs. eksporten af sukker, samtidig med at de begrænser de erhvervsdrivendes risiko for at blive pålagt den sanktion, der er fastsat ved uagtsom overskridelse af fristen for indgivelse af ansøgninger om eksportlicens.

19 Heroverfor har Kommissionen anført, at den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 1880/83 er gyldig. Kommissionen har først bemærket, at med hensyn til proportionalitetsprincippet har Domstolen fastlagt en sondring mellem to former for forpligtelser i henhold til fællesskabslovgivningen: for det første hovedforpligtelser, hvor det efter lovgivningen kræves, at der udføres en handling, som er nødvendig for at nå de mål, der søges tilgodeset, og hvis tilsidesættelse kan medføre fuldstændig fortabelse af en sikkerhed, og dernæst sekundære forpligtelser, der i det væsentlige er af administrativ karakter. Ifølge Kommissionen fremgår det af Domstolens praksis, at kun i tilfælde af manglende opfyldelse af de nævnte sekundære forpligtelser skal sanktionen afpasses efter det hensyn til at lette forvaltningen, som er formålet med den pågældende foranstaltning. I den foreliggende sag er pligten til at ansøge om eksportlicens en hovedforpligtelse, helt på linje med eksportforpligtelsen.

20 Som Domstolen har fastslået i dommene af 20. februar 1979 (Buitoni, sag 122/78, Sml. s. 677) og af 23. februar 1983 (Fromençais mod FORMA, sag 66/82, Sml. s. 395), skal det ved afgørelsen af, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, undersøges, om de midler, som iværksættes, er rimelige og nødvendige for at opfylde det tilsigtede mål. Når der i en fællesskabsordning sondres mellem en hovedforpligtelse, hvisopfyldelse er nødvendig for at nå det tilsigtede mål, og en sekundær forpligtelse, der i det væsentlige er af administrativ karakter, kan man ikke uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet sanktionere manglende opfyldelse af den sekundære forpligtelse lige så strengt som manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen.

21 Det fremgår af selve ordlyden af ovennævnte forordninger fra Rådet og Kommissionen om den løbende licitationsprocedure for eksport af sukker, af betragtningerne til forordningerne, og af de oplysninger, Kommissionen er fremkommet med under sagens behandling ved Domstolen, at sikkerhedsstillelsen frem for alt har til formål at sikre, at den forpligtelse, den erhvervsdrivende frivilligt har påtaget sig, nemlig at eksportere de mængder sukker, der har været genstand for licitationen, overholdes. Forpligtelsen til at eksportere, som påhviler de erhvervsdrivende, er således en hovedforpligtelse, hvis overholdelse er sikret på den måde, at der oprindelig er stillet en sikkerhed på 9 ECU pr. 100 kg sukker.

22 Kommissionen har dog anført, at pligten til at ansøge om eksportlicens inden for en kort frist og at overholde fristen strengt også er en hovedforpligtelse, helt på linie med eksportforpligtelsen. Kun herved sikres en sund forvaltning af sukkermarkedet. Den omstændighed, at førstnævnte forpligtelse ikke opfyldes, og navnlig at fristen overskrides, selv om overskridelsen er ubetydelig og uagtsom, gør det efter Kommissionens opfattelse helt berettiget, at sikkerheden fuldstændig fortabes, på samme måde som hvis hovedforpligtelsen til at eksportere slet ikke overholdes.

23 Både under skriftvekslingen og under den mundtlige forhandling har Kommissionen i den forbindelse påpeget, at eksportlicenserne har fire hver for sig vigtige funktioner:

— at regulere de mængder sukker, der bringes på markedet;

— at forhindre transaktioner i spekulationsøjemed;

— at informere Kommissionens tjenestegrene;

— at fastlægge eksportørens valg af monetære udligningsbeløb.

24 For så vidt spørgsmålet om regulering af de mængder sukker, der udføres til verdensmarkedet, bemærkes, at de erhvervsdrivende skal gennemføre den nævnte eksport inden for frist på fem måneder, og at der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser, hvorefter de skal fordele eksporten over hele den nævnte periode: de kan således lovligt vælge at lægge deres eksport i en meget kort periode. Under de omstændigheder kan eksportlicenserne ikke antages at have den regulerende virkning, Kommissionen har anført. En sådan virkning er i øvrigt delvis sikret alene i kraft af den tidsmæssige spredning af licitationerne.

25 Kommissionen har dernæst bemærket, at den omstændighed, at sikkerheden fortabes fuldstændigt, såfremt fristen for indgivelse af ansøgninger om eksportlicens ikke overholdes, forhindrer transaktioner i spekulationsøjemed, idet de erhvervsdrivende ikke kan spekulere i svingninger i noteringerne for sukker og i valutakurserne ved at udsætte indgivelsen af ansøgningen om eksportlicens.

26 Det bemærkes, at selv om en sådan risiko for spekulation antages at være til stede, har tilslagsmodtageren i henhold til artikel 12, litra c), i forordning nr. 1880/83

pligt til at stille den i samme forordnings artikel 13, stk. 3, nævnte yderligere sikkerhed. Under retsforhandlingerne ved Domstolen har Kommissionen iøvrigt selv anerkendt, at denne sikkerhedsstillelse udelukker enhver risiko for spekulation fra de erhvervsdrivendes side. Imidlertid har Kommissionen under den mundtlige forhandling stillet sig tvivlende over for, om artikel 13, stk. 3, i ovennævnte forordning kan finde anvendelse, inden eksportlicenserne udstedes. Selv om det antages, at den tvivl, Kommissionen har givet udtryk for, er begrundet, er forholdet dog det, at en beskeden ændring af ordningen med yderligere sikkerhedsstillelse, f.eks. derved, at denyderligere sikkerhed i givet fald allerede skal stilles under licitationsproceduren, altså endog før eksportlicensen udstedes, ville betyde, at det tilsigtede mål kunne nås med et middel, der var langt mindre byrdefuldt for de erhvervsdrivende. Det kan derfor heller ikke antages, at bestræbelserne for at undgå transaktioner i spekulationsøjemed udgør fornøden begrundelse for den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 1880/83.

27 For så vidt angår de to sidstnævnte funktioner, eksportlicenserne efter Kommissionens opfattelse har, er det vel rigtigt, at eksportlicenserne sætter Kommissionen i stand til nøjagtigt at følge bevægelserne i eksporten af sukker til tredjelande; licenserne giver dog ikke Kommissionen væsentlige nye oplysninger i forhold til de oplysninger, buddene indeholder, og de garanterer ikke i sig selv, at eksporten vil blive gennemført. Tilsvarende er det korrekt, at eksportlicensen giver eksportøren mulighed for at vælge mellem forudfastsættelse og variable monetære udligningsbeløb.

28 Det skal dog bemærkes, at selv om det af det anførte fremgår, at forpligtelsen til at ansøge om eksportlicenser i administrativ henseende er et nyttigt redskab for Kommissionen, kan den forpligtelse ikke antages at have samme betydning som eksportforpligtelsen, som er hovedformålet med den omtvistede EF-ordning.

29 Heraf følger nødvendigvis, at den faste og automatiske sanktion i form af fortabelse af sikkerheden som følge af en langt mindre alvorlig overtrædelse end en tilsidesættelse af hovedforpligtelsen, hvis opfyldelse selve sikkerhedsstillelsen skal garantere, er for vidtgående i forhold til de administrative lettelser, som ordningen med eksportlicenser indebærer.

30 Selv om Kommissionen af hensyn til en bedre forvaltning med føje har kunnet fastsætte en frist for indgivelse af ansøgninger om eksportlicens, burde den imid-

lertid have ledsaget en overskridelse af fristen med en sanktion, som var væsentligt mildere for de erhvervsdrivende end en fuldstændig fortabelse af sikkerheden, og som i højere grad var afstemt efter de praktiske virkninger af en overskridelse.

31 Spørgsmålet fra den forelæggende ret må derfor besvares således, at artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1880/83 er ugyldig, for så vidt den foreskriver, at hele sikkerheden fortabes, såfremt fristen for indgivelse af ansøgninger om eksportlicens ikke er overholdt.

Sagens omkostninger

32 De udgifter, der er afholdt af Det forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (femte afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved dommer Glidewell, ved kendelse af 4. juli 1984, for ret:

Artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1880/83 er ugyldig, for så vidt den foreskriver, at hele sikkerheden fortabes, såfremt fristen for indgivelse af ansøgninger om eksportlicens ikke er overholdt.

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. september 1985.

P. Heim O. Due

Justitssekretær Formand for femte afdeling