nemføres i den måned, der er angivet i licensbegæringen, såfremt den således indtrufne forsinkelse ikke kan henføres til importørens adfærd eller til normalt forudseelige omstændigheder men skyldes sådanne force majeure tilfælde, som er omhandlet i art. 8, stk. 3 i Kommissionens forordning nr. 87/62 af 25. juli 1962.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. februar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 4. FEBRUAR 1975 [1]

Høje Ret.

Denne sag er forelagt Domstolen som en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Finanzgericht Rheinland-Pfalz. Den vedrører to partier majs, som sagsøgeren den 3. oktober 1963 importerede fra Frankrig til forbundsrepublikken Tyskland. De vil huske, at den fælles markedsordning for korn på daværende tidspunkt endnu ikke var blevet oprettet, men at der ifølge Rådets forordning nr. 19 af 4. april 1962 gjaldt en overgangsordning. De vil også huske, at medlemsstaterne under denne ordning kunne opkræve afgifter ved import fra andre medlemsstater. Spørgsmålet her er, hvilket afgiftsbeløb Forbundsrepublikken kunne opkræve hos sagsøgeren for disse to importerede partier.

Spørgsmålet er opstået, fordi den kompetente tyske myndighed (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, der har interveneret i sagen for Finanzgericht) havde udstedt to importlicenser til sagsøgeren, hvori importafgiftssatsen var forudfastsat. På det første af disse licensdokumenter, der var dateret den 5. september 1963, var afgiftssatsen fastsat til 0,38 DM pr. 1 000 kg; på det andet, der var dateret den 13. september 1963, var den fastsat til 0. Licenserne var gyldige indtil den 31. december 1963 men med forbehold om, at de forudfastsatte afgiftssatser kun ville kunne anvendes på varer, der importeredes i september: for varer, der ville blive importeret fra oktober til december, ville importafgiften være den på importtidspunktet gældende dagligt fastsatte im-

1 — Oversat fra engelsk.

portafgift. Dette skyldtes artikel 2, stk. 4 i Rådets forordning nr. 31/63 (EØF) af 2. april 1963. I denne artikel bestemtes, at importafgifterne kunne forudfastsættes for import af en række varer, herunder majs, fra én medlemsstat til en anden. I bestemmelsens stk. 4 var det anført, at der ikke ville finde nogen forudfastsættelse sted for import af majs fra én medlemsstat til en anden i oktober, november og december og for import af andre kornsorter eller kornprodukter fra én medlemsstat til en anden i juli, august og september. I præamblen til forordningen er dissé undtagelser forklaret: i almindelighed er der en afbrydelse i udviklingen af markedspriserne på korn, når et nyt års høst kommer på markedet. Hvad angår majs, lader det til, at den nye høst under normale omstændigheder vil begynde at komme på markedet først i oktober, mens det for andre kornsorters vedkommende sker i juli.

Sagsøgeren hævder, at de her omhandlede to majssendinger skulle være ankommet til den tyske grænse i september, idet de var afsendt med tog fra Mulhouse den 25. i måneden, men at de som følge af en forsinkelse på denne jernbanestrækning faktisk ikke nåede frem før den 3. oktober. Sagsøgeren har gjort gældende, at dette må betegnes som et tilfælde af *force majeure,* og at de to sendinger burde anses for importeret i september. Men de tyske toldmyndigheder (der i sagen ved Finanzgericht er repræsenteret af Hauptzollamt Landau) fastholder, at sagsøgeren er pligtig at betale importafgift med den sats, der var gældende den 3. oktober, dvs. 77,10 DM pr. 1 000 kg.

Der er enighed om, at der ikke i Fællesskabets forordninger findes nogen bestemmelse om *force majeure,* der udtrykkeligt kan finde anvendelse i denne sag. Men for at forstå parternes argumentation og det spørgsmål, som Finanzgericht har forelagt Domstolen, er det nødvendigt at undersøge en række af disse forordninger.

Før jeg går i gang med denne opgave, bør jeg nævne et forhold. Finanzgericht har udtrykkeligt afholdt sig fra at spørge Domstolen, om en forsinkelse på jernbanen kan være et tilfælde af *force majeure.* Finanzgericht forbeholder dette spørgsmål til sin egen afgørelse. Jeg skal derfor intet sige om det.

Ved artikel 16 i forordning nr. 17 indførtes for korn og kornprodukters vedkommende den velkendte ordning om import- og eksportlicenser, hvis formål er at skaffe fællesskabsmyndighederne korrekte handelsstatistikker og- prognoser. Blandt andet var det i artiklen bestemt, at en vare, der var omfattet af forordningen, ikke kunne importeres i en medlemsstat, hvad enten dette skete fra en anden medlemsstat eller fra tredjelande, medmindre den pågældende medlemsstat udstedte en importlicens; at en importlicens for korn (til forskel fra kornprodukter) ville være gyldig indtil udgangen af den tredje måned efter dagen for dens udstedelse; at udstedelsen af en sådan licens var betinget af, at der blev stillet sikkerhed for, at pligten til at gennemføre importen i licensens gyldighedsperiode blev opfyldt; og at en sådan stillet sikkerhed ville være forfalden, såfremt importen ikke blev gennemført inden for denne periode.

I forordningens art. 17, stk. 1 bestemtes som almindelig regel, at den importafgift, der skulle opkræves, hvad enten importen skete fra en anden medlemsstat eller fra tredjelande, skulle være den, der var gældende på importdagen. I art. 17, stk. 2 gøres der en undtagelse fra denne regel, hvad angår import af korn fra tredjelande. I dette tilfælde skulle importafgiftsbeløbet forudfastsættes, såfremt importøren begærede dette i forbindelse med den pågældende licensansøgning. Gjorde han det, ville importsatsen være den, der var gældende på den dag, hvor licensbegæringen blev indleveret, men tilpasset i forhold til tærskelprisen på det forventede importtidspunkt, og afgiften ville blive suppleret med en præmie, der var fastsat efter en skala, som Kommissionen havde udfærdiget. Det er ikke vanskeligt at se, at formålet med denne undtagelse var at give

importørerne i medlemsstaterne et redskab, hvormed de kunne sikre sig mod ændringer i afgiftssatserne som følge af prisstigninger på verdensmarkedet. Der var intet behov for sikring mod ændringer i tærskelpriserne (den anden faktor, der indgik i afgiftsberegningen), eftersom disse blev bestemt forud en gang om året. Som De vil bemærke, var der i art. 17, stk. 2 ikke hjemmel til at forudfastsætte afgiften hverken for import fra tredjelande, bortset fra korn, eller for import fra medlemsstaterne af nogen af de varer, der var omfattet af forordning nr. 19.

Den 30. juni 1962 udstedte Rådet forordning nr. 54. Der er enighed om, at denne forordning efter sin klare ordlyd kun omhandlede den nærmere gennemførelse af art. 17, stk. 2 i forordning nr. 19. I det væsentlige omhandlede forordningen det grundlag, hvorpå Kommissionen skulle fastsætte de præmier, der var nævnt i denne bestemmelse: generelt sagt skulle Kommissionen fastsætte dem ud fra forskellen mellem verdensmarkedets pris ved levering straks og prisen ved senere levering (cif Nordsøhavne).

I forordning nr. 54 fandtes imidlertid også en bestemmelse, art. 7, om følgerne af, at en import, for hvilken afgiften var blevet forudfastsat i henhold til art. 17, stk. 2, ikke blev gennemført i den måned, der var angivet i den pågældende begæring. I art. 7 bestemmes det, at bortset fra undtagelser i henhold til senere udstedte forordninger skulle i et sådant tilfælde a) afgiften tilpasses efter den tærskelpris, der var gældende på den faktiske importdag, og b) den præmie, der skulle pålægges, være den højeste af dem, der i henhold til skemaet var gældende på den dag, hvor begæringen blev indgivet. Kommissionen har anført, at det er særdeles væsentligt, at denne artikel kun var gældende, såfremt importen fandt sted i en anden måned end den, der var angivet i begæringen, men dog inden for licensens gyldighedsperiode.

Forordning nr. 54 blev fulgt af Kommissionens forordning nr. 87 af 25. juli 1962. To af dennes artikler har relevans for argumentet: artikel 8 og 9.

Uden at udtrykket »force majeure« udtrykkeligt blev anvendt, idet dette først senere trængte ind i fællesskabslovgivningen, indførtes det som begreb i art. 8 i forbindelse med forfald af den sikkerhed, der var stillet for import- og eksportlicenser. I artiklen bestemtes, at der ved bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en sådan stillet sikkerhed var forfalden, skulle tages hensyn til omstændigheder, der kunne berettige en undtagelse, og der blev givet eksempler på begivenheder, der kunne udgøre en sådan omstændighed, dvs. begivenheder (strejke, krig o.l.) som, idet de lå uden for den pågældende handelsmands kontrol, kunne bevirke, at import eller eksport ikke kunne finde sted inden for den pågældende licens' gyldighedsperiode. Som jeg har angivet, vedrørte denne artikel både import- og eksportlicenser og omhandlede også handelen med tredjelande og mellem medlemsstaterne indbyrdes.

På den anden side vedrørte art. 9 kun det tilfælde, hvor import af korn fra tredjelande fandt sted, efter at afgiften var blevet forudfastsat i henhold til art. 17, stk. 2 i forordning nr. 19. Det bestemtes, at art. 7 i forordning nr. 54 ikke skulle finde anvendelse, såfremt en import af grunde, der ville berettige en undtagelse efter art. 8, ikke havde kunnet finde sted i den måned, der var blevet angivet i den pågældende begæring. Virkningen heraf var selvfølgelig, at importafgiften i et sådant tilfælde ikke ville blive ændret i forhold til den tærskelpris, der var gældende på den dag, hvor importen faktisk fandt sted, og at præmien heller ikke ville blive tilpasset: importøren betalte den forudfastsatte importafgift, som om importen var blevet gennemført i den måned, der var angivet i hans begæring. Igen har Kommissionen anført, at denne bestemmelse kun kunne finde anvendelse, såfremt importen blev gennemført i en anden måned end den, der var angivet i begæringen, men dog

inden for selve licensens gyldighedsperiode.

I Rådets forordning nr. 130 af 23. oktober 1962 blev ordningen med den forudfastsatte importafgift udstrakt til først at gælde for import af visse kornprodukter fra tredjelande (f.eks. hvedemel) og dernæst for import fra medlemsstaterne af blød hvede, blandssæd, byg og disse varers følgeprodukter. Dette skete imidlertid ikke ved, at artikel 17, stk. 2 blev udstrakt til også at gælde for sådanne importforretninger. Med særskilte afvigelser fra art. 17, stk. 1 blev der for disse importforretningers vedkommende indført en ordning, der svarede til ordningen efter art. 17, stk. 2 men med visse forskelle. Særligt var der intet krav om, at den måned, hvor importen forventedes at ville finde sted, skulle angives i begæringen om forudfastsættelse. Afgiftsbeløbet skulle under alle omstændigheder være det, der var gældende på datoen for begæringens indlevering, tilpasset i forhold til den tærskelpris, der ville være gældende på den dag, hvor importen faktisk fandt sted, såfremt den afveg fra tærskelprisen på begæringens tidspunkt. Desuden blev importafgiften i intet tilfælde suppleret med en præmie. Kommissionen har forklaret, at disse ændringer skyldtes, at ordningen efter art. 17, stk. 2 i praksis havde vist sig utilfredsstillende. Kommissionen har anført, at hele denne ordning da også siden er blevet forladt.

Den 2. april 1963 udstedte Rådet forordning nr. 31/63/EØF, som jeg i starten betegnede som den forordning, som indførte ordningen med forudfastsættelse af afgiften for bl.a. import af majs fra en medlemsstat til en anden. Faktisk erstattede denne forordning forordning nr. 130. Herved blev ordningen efter forordning nr. 130 dog ikke materielt ændret. Hvad der skete af betydning for nærværende sag var, at den ordning, der hidtil havde været gældende for import fra én medlemsstat til en anden, i henhold til art. 2 blev udvidet til at omfatte produkter (herunder majs), som den ikke før havde været gældende for, og som nævnt, ændret således, at den ikke længere skulle gælde for import fra én medlemsstat til en anden, såfremt denne fandt sted i de første 3 måneder i et høstår. Som i forordning nr. 130 blev ordningen efter art. 17, stk. 2 og de tilhørende gennemførelsesbestemmelser (særligt forordning nr. 54 og art. 9 i forordning nr. 87) ikke berørt af forordning nr. 31/63 hvad angår import af korn (herunder majs) fra tredjelande. For sådanne importforretningers vedkommende var der ingen bestemmelser vedrørende de første tre måneder i et høstår — sandsynligvis fordi sådanne produkter kunne komme hvor som helst fra i verden, herunder den sydlige halvkugle.

Således var den relevante fællesskabslovgivning, da omstændighederne i denne sag udspillede sig.

For Finanzgericht har sagsøgeren, som anført i denne rets forelæggelseskendelse, gjort gældende, at artikel 7, litra a i forordning nr. 54 og art. 9 i forordning nr. 87, efter at forordning nr. 130 var trådt i kraft, skulle udstrækkes til også at omfatte import fra medlemsstater, idet importører, der indførte fra medlemsstater i modsat fald ville blive stillet ugunstigt i forhold til importører, der indførte fra tredjelande.

Dette anbringende har fundet udtryk i det spørgsmål, som Finanzgericht har forelagt Domstolen, og som kort kan gengives som problemet om, hvorvidt art. 7, litra a i forordning nr. 54 og art. 9 i forordning nr. 87 skal fortolkes således, at den afgift, der efter art. 2 i forordning nr. 31/63 skal forudfastsættes for import af majs fra en medlemsstat, skal anvendes, også selv om importen som følge af en af de grunde, der efter art. 8, stk. 3 i forordning nr. 87 kan berettige en undtagelse, ikke har fundet sted i den måned, der var angivet i licensbegæringen.

Jeg er ikke i tvivl om, at dette spørgsmål må besvares således, at art. 7 i forordning nr. 54 og art. 9 i forordning nr. 87 ikke kunne finde anvendelse, når importen skete fra en medlemsstat, og importafgiften var forudfastsat i henhold til art. 2 i forordning nr. 31/63. Som nævnt, var

det i art. 7 bestemt, at der, såfremt en import, for hvilken afgiften var blevet forudfastsat i henhold til art. 17, stk. 2 i forordning nr. 19, faktisk fandt sted i en anden måned end den, der var angivet i begæringen, skulle ske tilpasning a) af importafgiften til den tærskelpris, der var gældende på dagen for importens faktiske gennemførelse, og b) af præmien. I artikel 9 var det faktisk bestemt, at art. 7 ikke skulle finde anvendelse, såfremt importen var blevet forsinket af *force majeure*. Efter min mening har disse bestemmelser ingen betydning for et tilfælde, der falder ind under forordning nr. 31/63, i) fordi der her ikke var opstillet noget krav om, at en særlig måned skulle angives i begæringen — det eneste krav var, at importen skulle finde sted inden for licensens gyldighedsperiode — ii) fordi tilpasningen i forhold til tærskelprisen var en bestanddel af selve ordningen og iii) fordi der ikke skulle pålægges nogen præmie.

Dette er imidlertid ikke afslutningen af sagen, for tilbage står spørgsmålet, hvorvidt der bør gives nogen afgiftslettelse til den importør, der i forventning om at kunne gennemføre en import fra en medlemsstat inden begyndelsen af et nyt høstår har begæret forudfastsættelse af importafgiften i henhold til art. 2 i forordning nr. 31/63 men må konstatere, at importen som følge af omstændigheder, der må betegnes som *force majeure,* vil blive forsinket indtil efter, at det nye høstår er begyndt.

Sagsøgeren og Kommissionen er enige om at anføre, at en sådan importør ud fra en billighedsbetragtning må være berettiget til afgiftsnedsættelse, og de er også enige om, at princippet om forholdet mellem mål og midler, der i en række afgørelser fra Domstolen er anerkendt som en del af fællesskabsretten, afgiver tilstrækkelig hjemmel for at indrømme en sådan nedsættelse. Hverken sagsøgte eller Einfuhr- und Vorratsstelle har fremsat nogen indsigelse herimod. Der er dog heller ingen af dem, der har afgivet skriftlige indlæg eller været repræsenteret under denne retssag.

Jeg tror, at sagsøgeren og Kommissionen har ret på dette punkt. Princippet om forholdet mellem mål og midler betyder, at de erhvervsdrivende ikke af fællesskabslovgivningen skal pålægges byrder, der er unødvendige for opnåelsen af lovgivningens mål, se for eksempel sagerne nr. 11/70, 25/70, 26/70 og 30/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH* mod *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel,* m.v. (Rec. 1970, s. 1125 *ff)* og sagerne 5/73 og 9/73 *Balkan — Import — Export GmbH* mod *Hauptzollamt Berlin-Packhof* og *Carl Schlüter* mod *Hauptzollamt Lörrach* Sml. 1973, s. 1091 *ff.* Hertil kommer, at det for mig ganske klart fremgår af Domstolens afgørelser i den førstnævnte af de to tilfældegrupper, at kravet om, at de handlende i givet fald skal fritages for følgerne af begivenheder, der må betegnes som *force majeure,* er en særlig anvendelse af nævnte princip.

Ganske vist har man altid tillagt princippet om forholdet mellem mål og midler ugyldighedsvirkning over for retsregler eller andre akter, der strider imod det. Men jeg mener ikke, at man bør anse dets anvendelsesområde for begrænset hertil. I alle vore retsordener kender vi almindelige principper, der ikke nødvendigvis medfører, at retsreglerne bliver ugyldige, men at de suppleres.

Det er klart, at det ville være for vidtgående at antage, at art. 2, stk. 4 i forordning nr. 31/63 måtte erklæres ugyldige, fordi den ikke udtrykkeligt omhandler et tilfælde af *force majeure* af den her omhandlede karakter (bortset fra det processuelle spørgsmål, at Finanzgericht ikke har rejst noget spørgsmål om gyldighed). Men efter min opfattelse er der intet i vejen for, at De kan statuere, at art. 2 som følge af princippet om forholdet mellem mål og midler må fortolkes således, at den indirekte indeholder en sådan bestemmelse. I modsat fald må den fortolkes som en bestemmelse, hvorefter de erhvervsdrivende udsættes for en ubillig behandling, uden at denne ubillige behandling er nødvendig for opnåelsen af dens formål.

Efter min opfattelse bør man således anse art. 2 for forudsætningsvis at indeholde en regel om, at den handlende, der i henhold til denne bestemmelse har fået forudfastsat en importafgift, men som følge af *force majeure* ikke har kunnet gennemføre den pågældende import før — for majs' vedkommende — begyndelsen af oktober og — for andre kornsorters vedkommende — begyndelsen af juli, i afgiftsmæssig henseende skal stilles, som om importen er blevet gennemført i rette tid.

Jeg ville afvise Kommissionens opfattelse, hvorefter art. 3 og 4 i forordning nr. 11/63 (EØF) af 1. oktober 1963, der trådte i kraft den 1. november 1963, under omstændigheder som de foreliggende skal anvendes »på forskud«. For det første fordi disse bestemmelser herved ville få tilbagevirkende gyldighed, og for det andet fordi disse bestemmelser, selv om de havde været i kraft på det afgørende tidspunkt, alligevel ikke ville have været relevante: art. 3 træder i stedet for art. 8 i forordning nr. 87, mens art. 4 alene ændrer forordningens art. 9.

Jeg er kommet til det resultat, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen af Finanzgericht Rheinland-Pfalz, bør besvares således:

»Artikel 7, litra a i Rådets forordning nr. 54 og artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 87 kan ikke finde anvendelse i tilfælde af, at afgiften ved import fra medlemsstater er forudfastsat i henhold til art. 2 i Kommissionens forordning nr. 31/63/EØF, men sidstnævnte artikel indeholder forudsætningsvis en regel om, at en handlende, der i medfør af denne bestemmelse har fået forudfastsat en importafgift på majs, men på grund af *force majeure* ikke kan gennemføre den pågældende import før begyndelsen af oktober, i afgiftsmæssig henseende skal stilles, som om importen var blevet gennemført i rette tid«.