4. en anmodning i henhold til artikel 18, stk. 1 i forordning nr. 1383/70 kan lovligt indgives efter udløbet af licensens gyldighedsperiode.

Lecourt Sørensen Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Ó Dálaigh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. januar 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 13. DECEMBER 1973 [1]

Høje Ret.

Denne sag er indbragt for Domstolen ved en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Frankfurt-am-Main. Den rejser en række spørgsmål angående konsekvenserne under den relevante fællesskabslovgivning af bortkomsten af en importørs importlicens for kornprodukter.

Som De vil erindre, har Rådets forordning nr. 120/67/EØF indført en fælles markedsordning for korn.

Fra præamblen til denne forordning citeres:

»de kompetente myndigheder må bringes i stand til at følge varebevægelserne til stadighed for at kunne bedømme markedsudviklingen og i givet fald anvende de nødvendige foranstaltninger, som er fastsat i denne forordning.«

og:

»med dette formål for øje bør der skabes hjemmel til at udstede import- og eksportlicenser i forbindelse med en sikkerhedsstillelse, som garanterer gennemførelsen af de transaktioner, til hvilke disse licenser er blevet begæret«.

Dette viser, hvorfor nævnte forordnings artikel 12, stk. 1 foreskriver, at der for enhver import i Fællesskabet eller enhver eksport fra Fællesskabet af et hvilket som helst af de produkter, som omfattes af forordningen, kræves der fremlagt en import- eller eksportlicens, som udstedes af vedkommende medlemsstat, og præamblen fortsætter:

»Udstedelsen af disse licenser betinges af, at der stilles sikkerhed for opfyldelsen af forpligtelsen til at gennemføre importen eller eksporten inden for licensens gyldighedsperiode; sikkerheden fortabes helt eller delvis, såfremt transaktionen ikke eller kun delvis har fundet sted inden for den nævnte frist.«

Artikel 12, stk. 2 foreskriver indførelse af detaljerede regler for nævnte artikels anvendelse. Så vidt angår den foreliggende sag, findes de relevante bestemmelser i

1 — Oversat fra engelsk.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 1373/70.

Nævnte forordnings artikel 2, stk. 1 bestemmer:

»Import ... licensen berettiger og forpligter til med denne licens inden for dens gyldighedsperiode at importere ... den angivne nettomængde af produktet. Licensen ... kan efter omstændighederne forsynes med angivelse af den forudfastsatte afgifts- eller restitutionssats efter de for hver produktsektor givne regler«.

De vil være fortrolige med ordningen vedrørende forudfastsættelse af afgifter ved hjælp af attester. Den har kun ringe relevans i den foreliggende sag.

Forordningens artikel 8, stk. 2 bestemmer, for så vidt det her er væsentligt:

»Licenserne udfærdiges i mindst to eksemplarer. Det første, der benævnes »eksemplar til indehaveren« og bærer nr. 1, udleveres straks til ansøgeren. Det andet, der benævnes »eksemplar til den udstedende myndighed« og bærer nr. 2, opbevares af nævnte myndighed.

Licenseksemplar nr. 1 fremlægges:

a) når det drejer sig om en importlicens ... for det kontor, der foretager toldbehandlingen ved import,

.....

Efter afskrivning og påtegning af det i foregående afsnit omhandlede kontor tilbageleveres licenseksemplar nr. 1 til den pågældende«.

Artikel 15 er en omfattende artikel, af hvilken følgende forskrifter i særlig grad er relevante:

»1. For så vidt angår licensernes gyldighedsperiode betragtes:

a) forpligtelsen til at importere som opfyldt og retten til import i henhold til licensen som udnyttet den dag, den i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, under litra a omhandlede toldbehandling har fundet sted;

.....

2. Frigivelsen af sikkerhedsstillelsen er betinget af fremlæggelse af følgende bevis:

a) ved import, bevis for, at den i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, under litra a, omhandlede toldbehandling af det pågældende produkt har fundet sted;

.....

3. De i stk. 2 foreskrevne beviser føres efter nedenstående regler:

a) i de i stk. 2, under litra a nævnte tilfælde ... ved fremlæggelse af licensens eksemplar nr. 1 ..., påtegnet i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 8;

.....

4. I tilfælde af bortkomst af licens ... kan de udstedende myndigheder undtagelsesvis til den pågældende udstede et duplikat af disse dokumenter, udfærdiget og påtegnet på samme måde som originale dokumenter; hvert eksemplar skal tydeligt påtegnes »Duplikat«.

Duplikaterne kan ikke fremlægges til gennemførelse af en importforretning«.

Kommissionen har i sit indlæg forklaret, at begrundelsen for denne sidste bestemmelse er ønsket om at forhindre, at en svigagtig forretningsmand to gange drager fordel af en forudfastsættelsesattest, første gang ved at udnytte en angiveligt bortkommet licens, der kan benyttes som en sådan attest, anden gang ved at udnytte duplikatet. Formålet med duplikatet er således kun at sætte indehaveren i stand til at sikre frigivelsen af så meget af sikkerhedsstillelsen, som svarer til, hvad der er importeret på grundlag af licensen inden dens bortkomst.

Artikel 16 bestemmer blandt andet følgende:

»1. Sikkerhedsstillelsen frigives, så snart de i artikel 15, stk. 2 og 3, omhandlede beviser er fremskaffet.

2. Under forbehold af anvendelsen af bestemmelserne i artiklerne ... og 18, fortabes sikkerhedsstillelsen, når

forpligtelsen til at importere... ikke er blevet opfyldt med hensyn til en mængde, der er lig forskellen mellem:

a) ... den i licensen angivne nettomængde, og

b) den faktisk importerede... nettomængde

. . . . . .

3. Efter anmodning af licensens indehaver kan medlemsstaten frigive sikkerhedsstillelsen opdelt i beløb i forhold til de varemængder, for hvilke beviserne, der omhandles af artikel 15, stk. 2 og 3, er blevet fremskaffet...«

Til slut foreskriver artikel 18 blandt andet følgende:

»1. Kan importen... ikke ske inden for licensens gyldighedsperiode som følge af et tilfælde af *force majeure*, afgør den kompetente myndighed i den licensudstedende medlemsstat efter anmodning fra licensens indehaver, om forpligtelsen til at importere... skal ophæves mod frigivelse af sikkerhedsstillelsen, eller om licensens gyldighedsperiode skal forlænges med det tidsrum, der anses for nødvendigt under hensyn til det påberåbte forhold.

Afgørelsen med hensyn til ophævelse eller forlængelse er begrænset til den varemængde, som ikke har kunnet importeres... som følge af tilfældet af *force majeure*.

. . . . . .

3. Anerkender den kompetente myndighed et tilfælde som *force majeure*, giver den medlemsstat, til hvilken den hører, straks meddelelse herom til Kommissionen, der underretter de øvrige medlemsstater.

4. Licensens indehaver skal føre bevis for de som *force majeure* ansete omstændigheder«.

Det er ovennævnte bestemmelser, Domstolen skal beskæftige sig med i denne sag.

Af den måde, hvorpå Verwaltungsgericht Frankfurt i sin forelæggelseskendelse fremstiller sagens faktiske omstændigheder, udleder jeg, at den ikke har fuldført arbejdet med at udfinde disse men har fundet det bedst at henvise til Domstolen på et tidligt tidspunkt, i det mindste til dels fordi den ønsker at vide, hvilke faktiske omstændigheder, det er nødvendigt at bedømme. Med dette forbehold ser det ud til, at sagens faktiske omstændigheder kan fremstilles på følgende måde. Sagsøgerne er et importfirma, der driver forretning i Hamburg. De begærede hos sagsøgte, den kompetente tyske myndighed, en importlicens for 2 000 tons hvedeklidpiller og stillede den fornødne sikkerhed herfor. De modtog hehørigt en sådan licens dateret den 15. juni 1972 med gyldighed indtil den 31. oktober 1972. På grundlag af denne licens foretog de et antal indførsler, som i alt beløb sig til omkring 821 000 kg, og hvis nærmere enkeltheder blev påført licensen. Derpå sendte de den 17. oktober 1972 licensen ved anbefalet brev til deres agenter i Rotterdam, Peterson's Havenbedrijf N.V. (»Peterson's«), for at sætte sidstnævnte i stand til at importere omkring 60 000 kg piller. Samtidig blev Peterson's anmodet om straks, når toldformaliteterne vedrørende nævnte indførsel var afsluttet, at fremsende licensen med ekspresbrev til firmaet Bachmann i Bremen, som ifølge sagsøgernes fremstilling af sagen skulle foretage importen af den resterende mængde piller, som omfattedes af licensen. Den 25. oktober 1972 modtog Peterson's licensen retur fra toldmyndighederne i Rotterdam og afsendte den angiveligt samme dag til Bachmann's som ekspres — men ikke som anbefalet brev. Det siges, at brugen af anbefalet brev under sådanne omstændigheder er usædvanlig i Nederlandene, selv om det ville være normalt i Tyskland. Der findes ved Domstolen en vis praksis, som synes at bekræfte dette — se sag nr. 61/72 *Mij PPW International NV mod Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten* (Rec. 1973, s. 301), hvor den i Nederlandene for udstedelse af licenser kompetente myndighed selv

sendte en sådan ved simpelt brev. Hvorom alting er, sagsøgerne hævder, at brevet med licensen aldrig kom frem til Bachmann's med den følge, at Bachmann's var ude af stand til at anvende den til foretagelse af de resterende indførsler. Den 16. november 1972 ansøgte sagsøgerne sagsøgte om et duplikat i henhold til forordning nr. 1373/70, artikel 15, stk. 4, hvilket behørigt blev udstedt.

Tvisten i sagen for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main drejer sig om, hvorvidt sagsøgerne under de nævnte omstændigheder er berettiget til at få frigivet hele sikkerhedsstillelsen, eller hvorvidt de som af sagsøgte hævdet, må tåle at fortabe den del, som dækker de af licensen omfattede indførsler, som faktisk ikke blev foretaget, og som beløber sig til ca. 11 400 DM.

Sagsøgerne gør i første række gældende, at den endelige bortkomst af en importlicens ikke er et tilfælde af force majeure omfattet af artikel 18 i forordning nr. 1373/70, men at den ifølge artiklerne 2, stk. 1 og 15, stk. 4 automatisk medfører bortfald af forpligtelsen til at importere. De anfører, at begrundelsen herfor er, at licensens bortkomst medfører fortabelse af retten til at importere, fra hvilken den tilsvarende forpligtelse ikke kan adskilles. Alternativt nedlægger de påstand om anvendelse af artikel 18 til deres fordel.

Kommissionen bestrider anbringendet om, at bortkomsten af en licens automatisk annullerer retten og forpligtelsen til at importere. Den gør gældende, at det, som en sådan bortkomst medfører, er at forhindre udøvelsen af rettigheden samt opfyldelsen af forpligtelsen, medmindre og indtil licensen er genfundet inden gyldighedsperiodens udløb. Kommissionen anerkender imidlertid, at bortkomsten af en licens kan være et tilfælde af force majeure. Den fremhæver blot, at artikel 18 bør anvendes og fortolkes således, at misbrug heraf undgås.

Ingen har nedlagt en påstand om, at Domstolen forkaster både sagsøgerens første påstand og den opfattelse, at bortkomsten af en licens kan være et tilfælde af force majeure. Ifølge min opfattelse ville en sådan påstand være uholdbar. Som præamblen til forordning nr. 120/67 udtrykkeligt udtaler, er formålet med licenssystemet udelukkende at sætte de kompetente fællesskabsmyndigheder i stand til at bedømme markedsudviklingen, så at de er i stand til at udøve deres beføjelser til at styre markedet på grundlag af oplysninger herfra. Ud fra denne synsvinkel ville det være unødigt strengt at straffe en handlende med fortabelse af hans sikkerhedsstillelse, når han påviste, at han uden egens skyld havde været ude af stand til at opfylde sin forpligtelse til at importere. Selve artikel 18's tilstedeværelse viser da også, at dette ikke er formålet med lovgivningen.

Jeg kan ikke se nogen grund til, at den hændelige bortkomst eller ødelæggelse af en licens ikke kan være et tilfælde af force majeure inden for nævnte artikels område. Den forhindrer selvfølgelig ikke helt import, idet der kan søges om en ny licens. Men for at opnå denne må der stilles sikkerhed på ny. Hvad bortkomst af en licens forhindrer, er import på grundlag af denne licens, og forretningsmandens bekymring angår skæbnen for den af ham stillede sikkerhed for nævnte licens. I sagsfremstillingen blev der henvist til de bestemmelser, som artikel 18 har afløst, og hvori der fandtes en lang række eksempler på tilfælde af force majeure. Det blev påpeget; at alle disse eksempler angik begivenheder, som forhindrede selve varebevægelsen, såsom krig, skibbrud, strejker og lignende. Men det var ikke meningen, at denne opregning skulle være udtømmende, og den indeholdt ét eksempel på en hindring, der snarere var af juridisk end af fysisk art, nemlig »interdictions d'exportation ou d'importation édictés par les États« [1]. Under alle omstændigheder indeholder artikel 8 ingen sådan opregning.

Domstolen er i en række sager blevet anmodet om at fortolke udtrykket »force majeure« i tilsvarende bestemmelser som artikel 18. Den første og måske mest

1 — forbud mod eksport eller import, som nedlægges af staterne (Domstolens oversættelse)

relevante af disse sager er sag nr. 4/68 *Firma Schwarzwaldmilch GmbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette* (Rec. 1968, s. 549). Domstolen påpegede i nævnte sag, at indholdet af begrebet force majeure kunne variere i overensstemmelse med den sammenhæng, i hvilken det skulle have retsvirkning, og at det følgelig i den foreliggende sammenhæng bør forstås i relation til formålet med den pågældende forordning samt til formålet med de ved nævnte forordning skabte og lovfæstede rettigheders og forpligtelsers særlige beskaffenhed. Den offentlige interesse, som krævede, at fællesskabsmyndighederne skulle være i stand til at forudse handelsudviklingen så nøjagtigt som muligt, og følgelig fordrede sikkerhedsstillelse ved udstedelsen af importlicenser, krævede også, at samhandelen ikke måtte hindres derved, at der blev pålagt de forretningsdrivende uforholdsmæssigt strenge forpligtelser. Det var meningen, at truslen om fortabelse af sikkerhedsstillelse skulle afholde de handlende, som fik importlicenser, fra at undlade at foretage de herved tilladte indførsler. Heraf fulgte principielt, at en forretningsmand, som havde udvist den fornødne agtpågivenhed, og som af omstændigheder, han ikke var herre over, blev forhindret i at effektuere en import, skulle være frigjort fra forpligtelsen hertil. Omstændigheder uden for den pågældendes herredømme skulle forstås som omstændigheder, som en forsigtig og omhyggelig handlende ville anse som usandsynlige, og hvis følger kun kunne undgås ved uforholdsmæssigt store omkostninger for ham. Denne fortolkning af begrebet force majeure blev gentaget af Domstolen i sagerne nr. 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Rec. 1970, s. 1139) og nr. 25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel mod Köster, Berodt & Co* (sst 1970, s. 1179). I begge de nævnte sager fremhævede Domstolen dette begrebs elastiske beskaffenhed.

Nævnte sager giver ifølge min opfattelse tilstrækkeligt grundlag for at statuere, at en handlende, som forhindres i at foretage en import ved licensens bortkomst, vil kunne kræve sig frigjort under henvisning til artikel 18 under forudsætning af, at han kan bevise, at tabet ikke skyldtes nogen mangel på rimelig omhu fra hans side. Det er imidlertid interessant at mærke sig, at Judicial Committee of the Privy Council i *Turulsagen* [1919] A.C. 515 statuerede, at kaptajnen på et skib, som var blevet forhindret i at sejle inden for den i Den sjette Haag-konventions artikel 1 fastsatte frist på grund af den omstændighed, at han uden egen skyld var blevet berøvet skibets papirer og søkort, havde været udsat for et tilfælde af force majeure i den betydning, der er forudsat i nævnte konventions artikel 2. Dette er en konkret hjemmel for antagelsen af, at begrebet force majeure kan udstrækkes til det tilfælde, hvor en person er forhindret i at foretage sig noget, fordi han uden egen skyld er blevet berøvet et dokument, som var nødvendigt for at sætte ham i stand til at gøre det.

Jeg ville følgelig forkaste sagsøgernes første påstand, fordi den er uforenelig med det synspunkt, at sagen henhører under artikel 18, og fordi der er gode grunde til at foretrække dette synspunkt. Jeg er af den formening, at forordningens forfattere, hvis de havde ment, at bortkomsten af en licens automatisk skulle annullere de af udstedelsen opståede rettigheder og forpligtelser, udtrykkeligt ville have udtalt dette, og at de endvidere ville have foreskrevet, at Kommissionen blev underrettet om bortkomsten, således at den var i stand til at tilpasse sine beregninger, som artikel 18, stk. 3 foreskriver det. De ville endvidere efter min opfattelse have indføjet en forskrift med hensyn til beviset i lighed med bestemmelsen i nævnte artikels stk. 4.

Jeg mener derfor, at spørgsmålene 1 og 2 a, som er forelagt Domstolen af Verwaltungsgericht Frankfurt, bør besvares således:

»1. Artiklerne 2, stk. 1 og 15, stk. 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1373/70 skal ikke fortolkes såle-

des, at bortkomsten af en importlicens automatisk medfører bortfald af den ved dens udstedelse skabte forpligtelse til at importere.

2. a) Bortkomsten af en sådan licens er et tilfælde af force majeure i den i nævnte forordnings artikel 18 forudsatte betydning, hvis den er indtruffet til trods for, at licensindehaveren har foretaget alle de foranstaltninger, som kan forventes af en forsigtig og omhyggelig handlende«.

Det af Verwaltungsgericht Frankfurt stillede spørgsmål 2 b omhandler i virkeligheden den grad af agtpågivenhed, der kan forventes af en forsigtig og omhyggelig handlende. Efterlever han ikke denne norm, hvis han fremsender en licens ved simpelt brev? Jeg er tilbøjelig til at svare, at det gør han ikke. Dokumenters bortkomst under postforsendelse er uheldigvis en velkendt forekomst, og den normale metode til at sikre sig herimod er at fremsende dem anbefalet. Sagsøgerne indvender, at dette ikke er en perfekt beskyttelsesforanstaltning. Jeg er enig heri, men det er en almindelig erfaring, at når dokumenter sendes anbefalet, formindskes risikoen for deres bortkomst. Jeg er imidlertid nået til den slutning, at det ikke er Domstolens opgave at udtale sig om, hvorvidt en bestemt handlende i en bestemt sag har udvist den fornødne grad af agtpågivenhed eller ikke. Dette er efter min mening noget, som bør afgøres af den nationale ret, som er i stand til at veje alle de faktiske omstændigheder, hvori den handlende befandt sig, herunder, i en sag som den foreliggende, sådanne faktorer som, hvor meget sagen hastede, de på stedet værende postfaciliteter og så fremdeles.

Jeg mener derfor, at spørgsmål 2 b bør besvares således:

»Hvorvidt en licensindehaver i en bestemt sag har udvist den grad af agtpågivenhed, som kan forventes af en forsigtig og omhyggelig handlende, er et spørgsmål, som bør afgøres, efter at den faktiske situation, hvori nævnte handlende befandt sig, er blevet bedømt«.

Det sidste af de af Verwaltungsgericht Frankfurt stillede sørgsmål (spørgsmål 2 c) drejer sig om, hvorvidt en ansøgning i henhold til artikel 18, stk. 1 kan indsendes efter udløbet af licensens gyldighedsperiode. Jeg er ikke i tvivl om, at svaret på nævnte spørgsmål må blive »ja«. En begivenhed, der udgør et tilfælde af force majeure, kan indtræffe så tæt på datoen for udløbet af en licens, at der for den pågældende forretningsdrivende ikke er tilstrækkelig tid til at sætte artikel 18's maskineri i gang inden nævnte dato. Underretning om begivenheden når ham måske først efter nævnte dato. Det ville i et sådant tilfælde være yderst vilkårligt at udtale, at han skulle berøves fordelen ved artikel 18.