DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 16. DECEMBER 1982 [1]

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung mod Firma H. und J. Brüggen (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht)

Sag 71/82

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — korn — import- og eksportlicenser — forlængelse af gyldigheden på grund af force majeure — forlængelse med tilbagevirkende gyldighed — tilladelighed — betingelser — retsvirkninger

(Kommissionens forordning nr. 473/67, art. 9, stk. 1)

Da licenssystemets pålidelighed principielt ikke påvirkes som følge af snævert definerede undtagelser, som ydermere er begrænset til force majeure, bør retsvirkningerne af, at det på grund af force majeure besluttes at forlænge gyldighedsperioden for en eksportlicens, være de samme, uanset om denne forlængelse sker før eller efter udløbet af licensens gyldighedsperiode.

Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 473/67 skal fortolkes således, at den tillader, at en eksportlicens med forudfastsat restitution forlænges for en periode, der ligger forud i tid, og således forlænges med tilbagevirkende gyldighed, når den kompetente myndighed med urette har afslået rettidigt at meddele en forlængelse, som skulle være givet på grund af force majeure, og når eksporten derfor har måttet gennemføres på grundlag af en nyindhentet licens for samme transaktion. Den nye licens kan i så fald ikke medføre retsvirkninger og skal derfor formeligt annulleres.

I sag 71/82

angående en anmodning, som Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt am Main,

1 — Processprog: Tysk.

mod

FIRMA H. UND J. BRÜGGEN, Lübeck,

at opnå en præjudciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 9, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF af 21. august 1967 (JO nr. 204/16 af 24. 8. 1967 om import- og eksportlicenser til korn,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden P. Pescatore, dommerne O. Due og K. Bahlmann,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De europæiske Fællesskabers Domstol, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

I medfør af forordning nr. 473/67/EØF ansøgte firma H. & J. Brüggen den 27. november 1969 sagsøgte om og fik meddelt licens til eksport af 595 920 kg havregryn til Peru, hvilken licens var gyldig til 31. maj 1970. Havregrynene skulle fremstilles af havre importeret fra Den tyske demokratiske Republik. Restitutionen var blevet forudfastsat i overensstemmelse med Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1967, s. 29).

Som følge af en afbrydelse af flodtrafikken i DDR på grund af frost, hvilket

medførte usædvanlige hindringer for kornhandelens afvikling med den virkning, at Brüggen ikke kunne få leveret al den havre fra DDR, som skulle anvendes til fremstilling af de gryn, der skulle eksporteres, kunne virksomheden indtil eksportlicensens udløb den 31. maj 1970 kun udføre 298 039 kg af den pågældende vare.

En ansøgning fra Brüggen den 13. maj 1970 om forlængelse af licensens gyldighed blev afslået med den begrundelse, at der ikke forelå en sådan force majeure, som kunne begrunde en forlængelse.

I juni 1970 måtte Brüggen derfor ansøge om en ny licens for den resterende eksportmængde, og en sådan meddeltes firmaet. Da den i juni 1970 gældende restitutionssats på 288,96 DM/ton var lavere end den forudfastsatte restitutionssats på 307,05 DM/ton, som gjaldt for den første licens, led Brüggen et tab på 5 388,67 DM.

Brüggen anlagde sag ved Verwaltungsgericht med påstand om forlængelse af den første licens. Verwaltungsgericht gav Brüggen medhold, og Brüggen fik tillige medhold under sagens anke til Verwaltungsgerichtshof. Under anken ændredes påstanden fra forlængelse af eksportlicensens gyldighed til, at BALM tilpligtedes at anerkende, at Brüggen retligt, dvs. med hensyn til sikkerhedsstillelsen og eksportrestitutionen, blev stillet, som om de havregryn, der var blevet udført efter den 31. maj 1970, var blevet udført på grundlag af den første licens. For Bundesverwaltungsgericht har Brüggen — subsidiært — gentaget den for Verwaltungsgericht nedlagte påstand.

Bundesverwaltungsgericht har udtalt som sin opfattelse, at Brüggen må anses at have været berettiget til en forlængelse på grund af force majeure, men retten nærer tvivl om, hvorvidt det kan pålægges vedkommende myndighed med tilbagevirkning at forlænge licensens gyldighed, når en eksportlicens er udløbet. Det er således Bundesverwaltungsgericht's opfattelse, at en dom af et sådant indhold kunne ødelægge systemets funktion, og at de udstedte licensers pålidelighed som indikatorer for udviklingen på markedet derved ville blive begrænset.

Af hensyn til Brüggens interesse i at få dom for, at firmaet kan gennemføre eksporten på grundlag af restitutionssatsen efter den første licens, og til at firmaet ikke vil kunne få medhold i et erstatningssøgsmål mod de nationale myndigheder, da der ikke foreligger en åbenbar fejl fra disses side, har Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 ved kendelse af 17. december 1981 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Kan ifølge artikel 9, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF af 21. august 1967 (JO 204 af 24. 8. 1967, s. 16) en eksportlicens med forudfastsat restitution forlænges for en periode, der ligger forud i tid, og således forlænges med tilbagevirkende gyldighed, for på denne måde at sikre en eksportør, hvis licens ikke er blevet rettidigt forlænget, og som derpå har gennemført eksporten på grundlag af en nyindhentet licens, at den forud fastsatte restitutionssats anvendes på denne eksport?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 18. februar 1982.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved J. Sack, som befuldmægtiget, og af H. & J. Brüggen ved advokat Festge.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen

Kommissionen har indledningsvis anført, at det havde været opportunt, hvis Bundesverwaltungsgericht også havde forelagt et spørgsmål om, hvorvidt der i sagen forelå et tilfælde af force majeure i forordning nr. 473/67/EØF's forstand. For hvis dette spørgsmål blev besvaret, så ville det præjudicielle spørgsmål nemlig ikke være så skarpt sat op, og sagen ville let kunne afgøres på grundlag af tysk ret.

Vedrørende den efterfølgende forlængelse af en eksportlicens i tilfælde af force majeure har Kommissionen gjort gældende, at en sådan forlængelse er hjemlet i artikel 9 i forordning nr. 473/67/EØF, når en ansøgning herom med urette er blevet afslået, og de pågældende varer som følge heraf er blevet udført på grundlag af en anden eksportlicens.

Til støtte for sit standpunkt har Kommissionen anført følgende:

Det er næppe muligt, at man i tilfælde af tvist om, hvorvidt der foreligger force majeure, inden for den korte tid, der er til rådighed, kan få afklaret, om eksportøren har krav på forlængelse af eksportlicensens gyldighedsperiode.

Hvis man ville antage, at forlængelse af licensen efter gyldighedsperiodens udløb ikke kan ske, selv om eksportøren ifølge fællesskabsretten har krav herpå, ville han i praksis — i hvert fald ikke i alle situationer — ikke have mulighed for at gennemføre sit krav på anden vis. Kommissionen har herved anført, at der efter national ret normalt kun er mulighed for et erstatningssøgsmål mod de nationale myndigheder, hvis søgsmålsgrunden er en urigtig afgørelse, der kan tilregnes vedkommende myndighed som en fejl. En sådan situation vil sjældent foreligge med hensyn til vanskelige vurderingsspørgsmål vedrørende force majeure efter fællesskabsretten. Kommissionen anser det endvidere for utilfredsstillende at henvise eksportøren til sådanne eventuelle erstatningskrav i henhold til national ret.

Kommissionen har videre anført, at hvis man antog, at der ikke efterfølgende kan ske en forlængelse af eksportlicensens gyldighed, men at der kan afsiges dom om, at vedkommende myndighed på ansøgningstidspunktet var forpligtet til at forlænge licensen, ville eksportøren højst være hjulpet, for så vidt angår sikkerheden, som da måtte tilbagebetales. Det ville derimod være udelukket også at tilkende eksportøren den forudfastsatte restitution, da man helt klart ville savne hjemmel hertil, når varerne ikke var blevet udført på grundlag af den omstridte licens. Også på det punkt er der imidlertid efter Kommissionens opfattelse behov for at beskytte eksportørens rettigheder, hvilket kun kan ske ved en efterfølgende forlængelse af licensen.

Kommissionen mener følgelig, at kun særdeles tungtvejende almene hensyn kan begrunde, at en licensindehaver hindres i effektivt at udøve rettigheder, der har udtrykkelig hjemmel. Efter Kommissionens opfattelse foreligger der imidlertid ikke i denne sag sådanne tungtvejende hensyn.

Kommissionen har anført, at for det første adskiller denne sag sig klart fra

sag 85/78, som Bundesverwaltungsgericht i første række har påberåbt sig. Kommissionen har i den forbindelse bemærket, at den pågældende sag drejede sig om, hvorvidt og i hvilken udstrækning viljeserklæringer, der var afgivet i henhold til fællesskabsretten (ansøgning om importlicens), eventuelt kunne tilbagekaldes på grund af vildfarelse i medfør af nationale retsregler. Den foreliggende sag drejer sig imidlertid ikke om en udvidet anvendelse af national ret i forhold til fællesskabsretten, men om den fulde udøvelse af de i selve fællesskabsretten hjemlede rettigheder. Det må altså antages, at bortset fra sådanne begrænsninger, som er udtrykkeligt hjemlet i fællesskabsretten, kan begrænsninger kun komme på tale i ganske særlige tilfælde.

Kommissionen har tilføjet, at en efterfølgende forlængelse af en eksportlicens altid må følges af en annullation af licens nr. 2, og at det er givet, at efterfølgende ændringer af de to licenser begrænser pålideligheden af den fælles landbrugsordnings system med import- og eksportlicenser for landbrugsprodukter. Dette må gælde så meget mere, når ændringerne, som her, finder sted mere end tolv år efter gennemførelsen af den omstridte transaktion.

Kommissionen finder imidlertid, at anvendelsen i denne sag af artikel 9 i forordning nr. 473/67/EØF ikke frembyder fare herfor, eftersom tilfælde af force majeure er relativt sjældne og bygger på objektive, faktiske forhold, som klart kan efterprøves, og som ligger uden for eksportørens herredømme. I de objektivt konstaterbare tilfælde af force majeure er faren følgelig betydeligt mindre.

Kommissionen har således anført, at ud fra et ønske om, at tilfælde, hvor der antages at foreligge force majeure, fremdeles bør være få, således at de kun vil have ringe indflydelse på den gnidningsløse funktion af ordningen med import- og eksportlicenser, selv hvis der efterfølgende sker ændring af enkelte licenser, er det væsentligt, at nationale myndigheder og domstole stiller forholdsvis strenge krav, når de tager stilling til spørgsmålet, om der foreligger et tilfælde af force majeure i fællesskabsreglernes forstand.

Hvis det antages, at begrundede ansøgninger om annullation eller forlængelse af licensers gyldighedstid ikke vil være særligt hyppige, således at de negative virkninger på licensordningens funktion derfor vil være begrænsede, kan disse virkninger efter Kommissionens opfattelse ikke begrunde en begrænsning i den fulde udøvelse af eksportørens rettigheder i medfør af fællesskabsretten.

Kommissionen har dernæst anført, at der imidlertid i sagen foreligger et andet og langt vanskeligere problem, nemlig spørgsmålet om hjemmelen til at annullere licens nr. 2, på grundlag af hvilken varerne blev eksporteret. Forordning nr. 473/67/EØF indeholder ikke hjemmel til annullation i en sådan situation. Navnlig kan forordningens artikel 9 ikke finde anvendelse, da det ikke skyldes force majeure, at den anden licens ikke skal finde anvendelse. Efter Kommissionens opfattelse foreligger der her en lakune i fællesskabsretten.

Hvis sagen imidlertid skulle løses alene på grundlag af tysk forvaltningsret, mener Kommissionen, at man ikke ville stå over for nogen lakune. Reglerne om ophævelse af virkningerne af en ugyldig forvaltningsakt (»Folgenbeseitigungsanspruch«), som er udviklet i tysk retspraksis, ville i denne sag forpligte myndighederne til at annullere licens nr. 2. I den foreliggende sag er der imidlertid tale om et spørgsmål, som udelukkende skal besvares på grundlag af fællesskabsretten.

I mangel af udtrykkelige regler i fællesskabsretten og under hensyn til, at det pågældende problem må løses for at sikre effektiv beskyttelse af de retsundergivne, mener Kommissionen, at Domstolen kan udfylde fællesskabsretten med dommerskabt ret ved at antage, at myndighederne har pligt til at annullere en eksportlicens, som der kun var behov for at ansøge om og udstede, fordi den nationale myndighed fejlagtigt havde nægtet at forlænge en tidligere udstedt licens' gyldighedsperiode på trods af, at der forelå et tilfælde af force majeure. Idet Kommissionen antager, at bestemmelser om force majeure normalt ikke kan anvendes analogt, finder den dog på grundlag af denne sags konkrete omstændigheder, at der kunne antages en forpligtelse for den nationale myndighed til at annullere licens nr. 2 ved analog anvendelse af artikel 9, stk. 1, litra a), og artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 473/67/EØF.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået Domstolen at besvare spørgsmålet fra Bundesverwaltungsgericht som følger:

»Gyldighedstiden for en eksportlicens, der er udstedt i medfør af artikel 12 i Rådets forordning nr. 120/76/EØF af 13. juni 1967 om oprettelse af en fælles markedsordning for korn, og for hvilken der er forudfastsat restitution i medfør af samme forordnings artikel 16, stk. 4, kan forlænges i medfør af artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF, selv efter gyldighedsperiodens udløb, når den kompetente myndighed fejlagtigt har afslået at meddele en rettidig forlængelse, således at den erhvervsdrivende har været nødt til at gennemføre eksporten på grundlag af en ny licens. Denne senere udstedte licens bør samtidig annulleres.«

Brüggen har indledningsvis ligesom Kommissionen gjort gældende, at en efterfølgende forlængelse for et allerede afsluttet tidsrum er mulig efter gældende ret. Brüggen har påberåbt sig artikel 36, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 3183/80, hvorefter der kan ansøges om forlængelse af en licens' gyldighedsperiode indtil 30 dage efter ophøret af licensens gyldighed, hvilket vil sige, at afgørelsen vedrørende ansøgningen ligger endnu senere. Efter Brüggens opfattelse måtte dette imidlertid allerede før ikrafttrædelsen af denne bestemmelse anses at følge af den grundsætning, som Domstolens fastslog med sin dom af 30. januar 1974, hvorefter der i mangel af modstående bestemmelse kan ansøges om forlængelse af en licens også efter udløbet af licensens gyldighedsperiode (sag 158/73, E. Kampffmeyer, Sml. 1974, s. 101).

Brüggen har endvidere gjort gældende, at den forudfastsatte højere restitutionssats også bør gælde, når eksporten gennemføres efter licensens udløb, efter at forlængelse er blevet afslået med urette og eksporten følgelig er sket på grundlag af en ny licens.

Brüggen har herved påberåbt sig Domstolens dom i sag 64/74 (Reich, dom af 20. 2. 1975, Sml. 1975, s. 221), hvor Domstolen fastslog, at et forudfastsat afgiftsbeløb stadig finder anvendelse på en forsinket import, når forsinkelse skyldes force majeure. Firmaet har anført, at hvad der således gælder for et forudfastsat afgiftsbeløb må tilsvarende gælde for et forudfastsat restitutionsbeløb.

Brüggen har bemærket, at den foreliggende sag adskiller sig fra sag 64/74 ved, at importen i den pågældende sag fandt sted på grundlag af samme licens, men efter udløbet af den periode, for hvilken afgiftssatsen var forudfastsat, mens der i

den foreliggende sag er udstedt en ny licens. På grund af dette forhold har den nationale domstol været betænkelig ved at gå med til forlængelse med tilbagevirkende gyldighed, da en sådan fremgangsmåde efter Bundesverwaltungsgericht's opfattelse mærkbart ville kunne påvirke licensordningens pålidelighed.

Ifølge Brüggens opfattelse må indvendingen imidlertid forkastes, da licensordningen har til formål at skaffe de myndigheder, der har ansvaret for markedsordningen, overblik over markedet. Dette overblik over markedet forstyrres dog ikke af, at en eksportør, som har ansøgt om forlængelse af en eksportlicens, ansøger om ny licens, enten fordi myndighederne afgør sagen for sent (eller træffer en afgørelse, der indeholder en retsvildfarelse) eller fordi det haster med at foretage leveringen. Firmaet har anført, at den nye licens derfor skal erstatte den gamle, således at det vil være klart for myndighederne, at den pågældende mængde kun vil blive eksporteret én gang. Desuden var den gamle licens allerede udløbet, inden der blev taget stilling til ansøgningen om forlængelse, og inden der blev ansøgt om en ny licens, således at myndighederne allerede dengang vidste, at en vis del af licensen ikke var blevet udnyttet. Beskrivelsen af markedet kunne følgelig korrigeres i overensstemmelse hermed.

Endvidere har Brüggen gjort gældende, at kravet om tilkendelse af den højere forudfastsatte restitution for de varer, der er eksporteret på grundlag af en ny licens, har støtte i proportionalitetsprincippet, da fællesskabsretten ikke bør pålægge byrder, som ikke er nødvendige til gennemførelse af traktatens formål. Firmaet har herved anført, at proportionalitetsprincippet mere præcist ifølge generaladvokat Warner's opfattelse, jfr. forslaget til afgørelse i sag 63/73 (Reich, Sml. 1975, s. 270), indebærer, »at de erhvervsdrivende friholdes for virkningerne af forhold, der kan sidestilles med force majeure«. Dette må imidlertid efter Brüggen's opfattelse i den foreliggende sag betyde, at når eksportøren på grund af force majeure ikke rettidigt har kunnet benytte en licens med forudfastsat restitution, og interventionsorganet retsstridigt afslår at meddele en rettidig forlængelse af licensen, skal den erhvervsdrivende alligevel stilles, som om licensen var blevet rettidigt forlænget.

Endelig har Brüggen gjort gældende, at afslaget på at bevilge den højere, forudfastsatte restitution desuden strider mod lighedsgrundsætningen, når ensartede sager behandles forskelligt afhængigt af, med hvilken hurtighed og sikkerhed myndighederne arbejder i de forskellige medlemsstater. Dette ville stride mod principperne om lighed og billighed (dom af 12. 11. 1981 i sagerne 212-217/80).

Sammenfattende har Brüggen foreslået samme besvarelse af spørgsmålet fra Bundesverwaltungsgericht, som Kommissionen har foreslået.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 7. oktober 1982 har H. & J. Brüggen ved advokat Barbara Festge, Hamburg, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung ved advokat Albrecht Stockburger, Hamburg, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack, som befuldmægtiget afgivet indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. november 1982.

I retsmødet den 7. oktober 1982 var Domstolen (anden afdeling) sammensat af afdelingsformanden A. Chloros og dommerne O. Due og K. Bahlmann.

I henhold til procesreglementets artikel 27, stk. 2, deltager alene de dommere, der har været til stede under den mundtlige forhandling, i rådslagningen og afstemningen. På grund af afdelingsformand Chloros' død besluttede anden afdeling ved kendelse af 17. november 1982, at den mundtlige forhandling skulle finde sted igen for afdelingen i dens nye sammensætning.

Sagens parter meddelte anden afdeling, at de ikke agtede at give møde i retsmødet den 2. december 1982, idet de henholdt sig til de anbringender og argumenter, som de fremførte under deres mundtlige indlæg i retsmødet den 7. oktober 1982.

Generaladvokaten har i samme retsmøde den 2. december 1981 bekræftet sit forslag til afgørelse, som blev fremsat i retsmødet den 11. november 1982.

Præmisser

1 Ved kendelse af 17. december 1981, indgået til Domstolen den 18. februar 1982, har Bundesverwaltungsgericht i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 9, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 473/67 af 21. august 1967 om import- og eksportlicenser for korn (JO 204 af 24. 8. 1967 s. 16).

2 Spørgsmålet er rejst i forbindelse med en retssag mellem virksomheden H. & J. Brüggen, Lübeck, sagsøgeren i hovedsagen, og Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Frankfurt am Main, og det skal herved fastslås, hvorvidt gyldigheden af en eksportlicens med forudfastsat restitution kan forlænges med tilbagevirkende kraft.

3 Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, fik H. & J. Brüggen den 27. november 1969 meddelt en licens til eksport til Peru af 595 920 kg havregryn. Licensens gyldighed udløb den 31. maj 1970. Den 13. maj 1970 ansøgte firmaet om forlængelse af licensen under henvisning til, at det havde været afskåret fra at få leveret hele det parti havre, som skulle bruges til fremstilling af de havregryn, som skulle eksporteres, og som stammede fra Den tyske demokratiske Republik. Grunden var, at floder og kanaler mellem Frankfurt/Oder og Lübeck havde været tilfrosset i en usædvanlig lang

periode fra december 1969 til april 1970. Af denne grund havde Brüggen pr. 31. maj 1970 kun udført 298 039 kg havregryn i henhold til den udstedte licens.

4 Denne forlængelsesansøgning blev afslået af den myndighed, som Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung har afløst, under henvisning til, at selv om artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 473/67 ganske vist som eksempel på force majeure nævner indstilling af flodsejladsen på grund af tilfrysning, kunne Brüggen ikke påberåbe sig denne bestemmelse, fordi de omstændigheder, som udgjorde force majeure, kun forhindrede indførsel af de råvarer, hvoraf licensvaren skulle fremstilles, men derimod ikke var til hinder for, at denne vare blev udført.

5 Brüggen så sig derfor nødsaget til at ansøge om en ny licens; efter at denne var blevet meddelt, kunne firmaet eksportere restpartiet på 297 881 kg havregryn efter den 31. maj 1970. Da den restitution, som blev udbetalt firmaet på grundlag af den nye licens, androg 288,96 DM pr. ton mod en restitution på 307,05 DM på grundlag af den første licens, led Brüggen som følge deraf et tab på 5 388,67 DM.

6 De nationale domstole har både i under- og ankeinstansen i princippet anerkendt, at Brüggens ansøgning om forlængelse af gyldighedsperioden for den første eksportlicens burde have været imødekommet, og at firmaet derfor bør stilles, som om den oprindelige ansøgning herom var blevet imødekommet.

7 Bundesverwaltungsgericht, som sagen nu verserer for, har i lighed med underinstanserne anerkendt, at sagsøgte i hovedsagen burde have meddelt Brüggen forlængelse af gyldigheden af den første licens. Derimod har den forelæggende ret givet udtryk for tvivl med hensyn til, om det er muligt at forlænge gyldigheden af den udløbne licens, da dette — som er den eneste måde, hvorpå Brüggen kunne blive stillet, som om eksporten havde fundet sted i henhold til den første licens — er uforeneligt med den nationale retsorden, eftersom denne ikke giver firmaet ret til ophævelse af de skadelige virkninger af den urigtige forvaltningsakt.

8 Endvidere har Bundesverwaltungsgericht givet udtryk for, at en sådan efterfølgende forlængelse kunne gribe forstyrrende ind i eksportlicensordningens gnidningsløse funktion, dels fordi den anden licens kun ville fungere som en

midlertidig erstatning med den følge, at systemets pålidelighed som indikator for markedsudviklingen ville forringes, dels fordi licensindehaveren herved i en vis forstand ville have mulighed for at forlænge licensens gyldighedsperiode på egen hånd.

9 På den anden side fandt den forelæggende ret, at det ud fra hensynet til retsbeskyttelsen af de erhvervsdrivende inden for Fællesskaberne var lidet tilfredsstillende, at det ikke skulle være muligt at forlænge eksportlicensens gyldighedsperiode med tilbagevirkende kraft i tilfælde af, at der indtrådte force majeure.

10 Under disse omstændigheder har Bundesverwaltungsgericht stillet Domstolen følgende spørgsmål:

»Kan ifølge artikel 9, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF af 21. august 1967 (JO nr. 204/16 af 24. 8. 1967) en eksportlicens med forudfastsat restitution forlænges for en periode, der ligger forud i tid, og således forlænges med tilbagevirkende gyldighed, for på denne måde at sikre en eksportør, hvis licens ikke er blevet rettidigt forlænget, og som derpå har gennemført eksporten på grundlag af en nyindhentet licens, at den forud fastsatte restitutionssats anvendes på denne eksport?«

11 Ved spørgsmålet ønsker den forelæggende ret i det væsentlige klarlagt, om artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 473/67, tillader, at gyldighedsperioden for en sådan eksportlicens forlænges med tilbagevirkende kraft, når den kompetente myndighed med urette har afslået rettidigt at meddele en forlængelse, som skulle være givet på grund af force majeure, og når eksporten har måttet finde sted på grundlag af en ny eksportlicens vedrørende samme forretning. Dette spørgsmål rejser tillige problemet vedrørende gyldigheden af den anden licens.

12 Det bemærkes indledningsvis, at det følger af ordlyden og ordbygningen af stk. 1 og stk. 2 i artikel 9 i forordning nr. 473/67, at force majeure på én gang er den nødvendige og tilstrækkelige betingelse for, at gyldighedsperioden for import- eller eksportlicensen for korn forlænges.

13 Heraf følger, at når de nationale myndigheder, under forbehold af en efterfølgende prøvelse ved de kompetente domstole, fastslår, at der foreligger force majeure, eller ikke længere bestrider dette, har de pågældende importører og eksportører krav på, at licensens gyldighedsperiode forlænges, så snart de ansøger derom.

14 For så vidt angår spørgsmålet om forlængelse af eksportlicensens gyldighedsperiode med tilbagevirkende kraft bemærkes, at formålet med at antage et krav for Brüggen på, at gyldighedsperioden for firmaets eksportlicens forlænges, er, at firmaet skal sættes i stand til at gennemføre eksportforretningen på grundlag af den for vedkommende licens forudfastsatte restitutionssats, uanset hindringerne som følge af de begivenheder, der udgør force majeure; licensen bør derfor kunne medføre alle de nødvendige retsvirkninger for at nå dette mål.

15 Da licenssystemets pålidelighed principielt ikke påvirkes som følge af de snævert definerede undtagelser, som ydermere er begrænset til force majeure, bør retsvirkningerne af, at det på grund af force majeure besluttes at forlænge gyldighedsperioden for en eksportlicens, være de samme, uanset om denne forlængelse sker før eller efter udløbet af licensens gyldighedsperiode.

16 Dernæst findes hensynet til licensindehaverens retsbeskyttelse at måtte føre til dette resultat, da han, såfremt der ikke var mulighed for efterfølgende forlængelse, ikke kunne udnytte de rettigheder, som artikel 9 i forordning nr. 473/67 tillægger ham.

17 Det bemærkes tillige, at Domstolen i en sag, hvor bortkomsten af en licens blev betragtet som force majeure, har fastslået, at en anmodning i henhold til artikel 18, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1373/70 af 10. juli 1970 (EFT 1970 II, s. 382) retmæssigt kunne indgives efter udløbet af licensens gyldighedsperiode (dom af 30. 1. 1974 i sag 158/73, Kampffmeyer, Sml. s. 101). For øvrigt kan gyldigheden af en sådan efterfølgende forlængelse udledes af en regel, som er trådt i kraft efter, at de begivenheder fandt sted, som ligger til grund for nærværende sag, nemlig artikel 36, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 338, s. 1). Ifølge artiklen kan en anmodning om forlængelse af licensens gyldighedsperiode i tilfælde af force majeure indgives op til 30 dage efter, at licensens gyldighedsperiode er udløbet. Det er herved åbenbart, at afgørelsen om ansøgningen også kan træffes efterfølgende, således, at forlængelsen gælder med tilbagevirkende kraft for perioden mellem det tidspunkt, da licensens gyldighed udløb, og det tidspunkt, da afgørelsen vedrørende forlængelsesansøgningen træffes.

18 Herefter og under hensyn til licensindehaverens retsbeskyttelse må en efterfølgende forlængelse, som ikke mærkbart forringer licenssystemets pålidelighed, anses for gyldig i henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 473/67.

19 Det bemærkes endvidere, at anerkendelsen af denne efterfølgende forlængelse rejser det spørgsmål, om den anden licens, som i det foreliggende tilfælde er udstedt til Brüggen, kan anses for gyldig.

20 Det følger i så henseende af det anførte, at dersom den første licens skal have fuld retsvirkning, efter at dens gyldighed er forlænget, må retsvirkningerne af den anden, for samme eksportforretning udstedte licens, automatisk ophøre, hvorfor den formeligt må annulleres.

21 Svaret på det forelagte spørgsmål er herefter, at artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 473/67 skal fortolkes således, at den tillader, at en eksportlicens med forudfastsat restitution forlænges for en periode, der ligger forud i tid, og således forlænges med tilbagevirkende gyldighed, når den kompetente myndighed med urette har afslået rettidigt at meddele en forlængelse, som skulle være givet på grund af force majeure, og når eksporten derfor har måttet gennemføres på grundlag af en nyindhentet licens for samme transaktion. Den nye licens kan i så fald ikke medføre retsvirkninger og skal derfor formeligt annulleres.

Sagens omkostninger

22 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres.

23 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for Bundesverwaltungsgericht, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 17. december 1981, for ret:

Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 473/67 skal fortolkes således, at den tillader, at en eksportlicens med forudfastsat restitution forlænges for en periode, der ligger forud i tid, og således forlænges med tilbagevirkende gyldighed, når den kompetente myndighed med urette har afslået rettidigt at meddele en forlængelse, som skulle være givet på grund af force majeure, og når eksporten derfor har måttet gennemføres på grundlag af en nyindhentet licens for samme transaktion. Den nye licens kan i så fald ikke medføre retsvirkninger og skal derfor formeligt annulleres.

Pescatore Due Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. december 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 2. DECEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

De faktiske omstændigheder i den præjudicielle sag, som jeg i dag tager stilling til, kan sammenfattes som følger:

H. & J. Brüggen, (herefter benævnt Brüggen), som er sagsøger og appelindstævnt i hovedsagen, driver en kornforarbejdningsvirksomhed i Lübeck. Med henblik på eksport af 595 920 kg havregryn til Peru fik Brüggen af det daværende Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel mod sikkerhedsstillelse udstedt en eksportlicens med forudfastsat restitution, som gjaldt indtil 31. maj 1970. Havregrynene skulle fremstilles af havre, der via flodtransport skulle leveres fra DDR i to partier i første og anden halvdel af april samme år. På grund af den dengang usædvanligt strenge vinter, som medførte en langvarig tilfrysning af floder og kanaler i DDR, blev leveringen

1 — Oversat fra tysk.