FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO
fremsat den 23. september 1986 *

Høje Domstol.

Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel har anmodet Domstolen om en fortolkning af Kommissionens forordning nr. 1371/81 af 19. maj 1981 om forskrifter for den administrative anvendelse af monetære udligningsbeløb (EFT 1981, L 138, s. 1), navnlig artikel 17, stk. 3, som bestemmer:

»...

Udbetaling af monetære udligningsbeløb foretages af myndighederne inden to måneder efter dagen for indgivelsen af alle dokumenter, bortset fra i tilfælde af

a) force majeure,

b) at der er indledt en administrativ undersøgelse vedrørende retten til de monetære udligningsbeløb. I sådanne tilfælde finder udbetaling kun sted, når retten til de monetære udligningsbeløb er anerkendt.«

Da der er gjort rede for de faktiske omstændigheder og sagens forhistorie i retsmøderapporten, er det ikke nødvendigt, at jeg gentager denne redegørelse her.

Jeg vil først undersøge spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt tomånedersfristen for udbetaling begynder at løbe, og dernæst fortolkningen af begrebet »force majeure«, idet jeg hver gang vil gengive ordlyden af den forelæggende rets spørgsmål.

1. *Tomånedersfristens begyndelsestidspunkt*

Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, har først forelagt følgende spørgsmål:

»Skal artikel 17, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/81 fortolkes således, at den deri fastsatte frist på to måneder, inden for hvilken de monetære udligningsbeløb skal udbetales, løber fra dagen efter indgivelsen til den nationale myndighed af ansøgningen om udbetaling af monetære udligningsbeløb samt af de øvrige dokumenter, som ansøgeren skal fremlægge, eller løber den først fra den dag, hvor det på grundlag af en af den nationale myndighed iværksat undersøgelse er fastslået, at samtlige relevante dokumenter er indgivet, og at ansøgeren har ret til monetære udligningsbeløb?«

Denkavit og *Kommissionen* finder, at det tidspunkt, der er afgørende for udløsningen af den omhandlede frist, er tidspunktet for indgivelsen til den kompetente myndighed, her Office Central des Contingents et des Licenses (herefter benævnt »OCCL«), af ansøgningen og de dokumenter, der skal være vedlagt.

Derimod mener *den belgiske stat*, at alle dokumenter først er indgivet og tomånedersfristen derfor begyndt at løbe, når OCCL har afsluttet sagsbehandlingen, som ifølge den belgiske stat (i kronologisk orden) omfatter følgende: modtagelse af ansøgningen, registrering af denne og tildeling af et løbe-

* Oversat fra fransk.

nummer, meddelelse til ansøgeren om dette nummer, fotokopi af tolddokumentet, undersøgelse af oplysningerne sammenlignet med tolddokumentet og eventuelt en forespørgsel hos toldmyndigheden.

Efter min opfattelse kan der ikke være tvivl om, at den første fortolkning er den rigtige, af grunde, som står i forbindelse både med ordlyden af artikel 17 og med bestemmelsens formål.

For det første er bestemmelsen klar: fristen løber fra »dagen for indgivelsen af alle dokumenter«. Indgivelsen af dokumenterne skyldes nødvendigvis ansøgeren; den kan ikke være afhængig af forholdene i den instans, hvortil den pågældende indgiver ansøgningen.

Myndigheden kan ganske vist undersøge, om alle dokumenterne foreligger, dvs. om alle de foreskrevne dokumenter er vedlagt ansøgningen, men ansøgeren skal i hvert fald klart og tydeligt kunne få at vide, på hvilket tidspunkt fristen begynder at løbe.

I nærværende sag kunne de belgiske myndigheder f. eks. have pålagt en eller flere embedsmænd at modtage og registrere de nye ansøgninger.

Myndighederne kunne have undersøgt, om de nødvendige dokumenter var vedlagt ansøgningen. Med hensyn til import fra Nederlandene var der i virkeligheden kun tale om ét dokument, nemlig et eksemplar af angivelse X-10 (se herom meddelelse fra det belgiske landbrugsministerium, offentliggjort i *Moniteur belge* af 25. 2. 1982).

Hvis dette dokument havde manglet, kunne man have sendt ansøgningen tilbage, og fristen ville ikke være begyndt at løbe.

I modsat fald kunne ansøgningen have været registreret uden forsinkelse, og fristen ville være begyndt at løbe fra tidspunktet for denne registrering.

Undersøgelsen af overensstemmelsen mellem det eksemplar af angivelse X 10, der er vedlagt ansøgningen, og det, der er indsendt direkte til toldvæsenet, indgår helt klart i undersøgelsen af, om en ansøgning er velbegrundet.

For det andet fremgår det af den anden betragtning til Kommissionens forordning nr. 343/74 af 11. februar 1974 (EFT 1974, L 40, s. 4), som har indført begrebet frist for betaling af monetære udligningsbeløb i forskrifterne for anvendelsen af disse beløb, at formålet hermed er at »undgå fordrejning af konkurrencen mellem de interesserede i medlemsstaterne«. Den anførte begrundelse er gentaget i den fjortende betragtning til Kommissionens forordning nr. 1380/75 af 29. maj 1975 (EFT 1975, L 139, s. 37), hvis afsnit om forskrifterne for den administrative anvendelse af monetære udligningsbeløb netop er erstattet af forordning nr. 1371/81, som Domstolen er blevet anmodet om at fortolke.

Opnåelsen af dette formål ville blive bragt i fare, hvis det tidspunkt, hvorfra fristen begynder at løbe, var forskelligt fra den ene medlemsstat til den anden som følge enten af eventuelle divergenser i sagsbehandlingen eller af de kompetente myndigheders større eller mindre iver. Derfor er der også fastsat en forholdsvis kort frist, således at de tidsmæssige forskelle, der kan være ved udbetalingen af monetære udligningsbeløb fra den ene medlemsstat til den anden, reduceres mest muligt.

Endelig er det kun naturligt og rimeligt, at den nævnte tomånedersfrist har samme bindende og objektive karakter som den, der er fastsat for ansøgernes vedkommende i medfør af artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1371/81. Denne artikel bestemmer, at bortset fra i tilfælde af force majeure »bortfalder

retten til monetære udligningsbeløb, medmindre dokumenterne indgives senest tolv måneder efter den dag, hvor toldmyndighederne antog indførselsangivelsen eller udførselsangivelsen.«

I dommen af 22. januar 1986 i sag 266/84 (Denkavit France mod FORMA, Sml. s. 149)[1] fandt Domstolen, at tomånedersfristen i stk. 3 »supplerer den ordning«, der er indført i stk. 2, hvis formål er »at få afsluttet de administrative formaliteter uden urimelige forsinkelser« (præmisserne 18 og 19). For at opnå dette formål er det imidlertid lige så nødvendigt at lade tomånedersfristen (inden for hvilken den kompetente myndighed skal opfylde sin betalingsforpligtelse) løbe fra det tidspunkt, hvor ansøgeren har indgivet sin ansøgning og de foreskrevne dokumenter, som det er at lade tolvmånedersfristen (inden for hvilken ansøgeren skal indgive sine dokumenter) løbe fra det tidspunkt, hvor toldmyndighederne antog indførselsangivelsen eller udførselsangivelsen.

Situationen er en helt anden, når den kompetente myndighed finder det tvivlsomt, om ansøgeren har ret til monetære udligningsbeløb. I dette tilfælde har den i medfør af artikel 17, stk. 3, litra b), mulighed for at indlede en administrativ undersøgelse, som eventuelt kan forsinke udbetalingen ud over de to måneder, indtil det tidspunkt, hvor det ubestrideligt er fastslået, at ansøgeren har krav på monetære udligningsbeløb. I så fald har forvaltningen imidlertid pligt til at underrette ansøgeren om, at der er indledt en undersøgelse, og at fristen som følge heraf sandsynligvis ikke kan overholdes.

Hvis der ikke indledes en sådan administrativ undersøgelse, og heller ikke træffes en afgørelse om afslag på ansøgningen inden for tomånedersfristen, er den nationale myndighed forpligtet til at udbetale beløbet inden for denne frist.

Af alle de anførte grunde må jeg komme til den konklusion, at den fortolkning, der må vælges, er den, der er givet i første del af det forelagte spørgsmål, og jeg skal derfor foreslå, at der gives følgende svar på dette præjudicielle spørgsmål:

»Artikel 17, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1371/81 skal fortolkes således, at den deri fastsatte frist på to måneder, inden for hvilken de monetære udligningsbeløb skal udbetales, løber fra dagen efter indgivelsen til den kompetente nationale myndighed af ansøgningen om udbetaling og af de øvrige dokumenter, som ansøgeren skal fremlægge.«

2. *Force majeure-begrebet*

Retten i Bruxelles har dernæst forelagt de to følgende spørgsmål:

»2) Kan force majeure påberåbes i henhold til artikel 17, stk. 3, litra a), i Kommissionens forordning nr. 1371/81, når ordningen for tildeling af monetære udligningsbeløb i en bestemt landbrugssektor er så indviklet, at gennemgangen af de indgivne dokumenter og beregningen af de rigtige udligningsbeløb i den grad vanskeliggøres, at det er umuligt for en medlemsstats kompetente myndighed — i tilfælde af pludselig og voldsom stigning i ansøgningerne om monetære udligningsbeløb — med indsættelse af alt disponibelt personale at overholde fristen på to måneder, jfr. forordningens artikel 17, stk. 3?

1 — Dommen vedrører forordning nr. 1380/75, hvis artikler 14, 15 og 16 — affattet på en lidt anden måde — er en forlober for artikel 17, stk. 1, 2 og 3, i forordning nr. 1371/81.

3) Kan den kompetente nationale myndighed påberåbe sig force majeure, jfr. artikel 17, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1371/81, hvis den på grund af en nedskæring af budgettet i henhold til national lov ikke har tilstrækkeligt personale til at klare en pludselig og voldsom stigning i antallet af ansøgninger om tildeling af monetære udligningsbeløb?«

Ifølge *den belgiske stat* må følgende tre undtagelsestilfælde betragtes som force majeure i den betydning, der er forudsat i artikel 17, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1371/81:

— den pludselige og voldsomme stigning i antallet af ansøgninger om monetære udligningsbeløb, som var en følge af, at der efter devalueringen af den belgisk / luxembourgske franc den 22. februar 1982 og indtil den 23. maj 1983 også, og for første gang, skulle udbetales monetære udligningsbeløb ved import til Belgien af landbrugsprodukter fra Nederlandene, Belgiens vigtigste handelspartner med hensyn til import af landbrugsprodukter;

— mangel på personale ved OCCL, som ikke kunne afhjælpes på grund af nedskæringer af budgettet i henhold til national lov;

— den komplicerede karakter af ordningen med monetære udligningsbeløb i foderstofsektoren, som forlænger den sagsbehandling, der skal gøre det muligt at fastslå, om ansøgeren har ret til monetære udligningsbeløb, og at opgøre beløbet.

Denkavit og *Kommissionen* er af den opfattelse, at ingen af disse omstændigheder opfylder de kriterier, som ifølge Domstolens praksis skal være opfyldt, for at der foreligger et tilfælde af force majeure.

I ovennævnte dom i sag 266/84 henviste Domstolen til sin faste praksis på området: »Begrebet force majeure... betegner de usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den erhvervsdrivende ikke har nogen indflydelse på, som han ikke har mulighed for at afværge, også selv om han udviser den størst mulige påpasselighed. Begrebet force majeure må endvidere vurderes på baggrund af bestemmelserne i hver enkelt af de forordninger, hvori udtrykket forekommer« (præmis 27) [2].

Nu er forholdet det, at i næsten alle de tilfælde, hvor begrebet force majeure er blevet gjort gældende for Domstolen, er det blevet det af virksomheder eller privatpersoner.

I de tre eneste sager, som jeg har kendskab til, hvor det er en medlemsstat, der har påberåbt sig force majeure, drejede det sig for denne medlemsstat om at begrunde, hvorfor den ikke havde overholdt en forpligtelse, og hvor der i den anledning var rejst sag mod den i medfør af EØF-traktatens artikel 169. I de to første tilfælde (dommene af 5. maj 1970 i sag 77/69, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 47, og af 18. november 1970 i sag 8/70, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 187, forkastede Domstolen indsigelsen

2 — I den seneste tid har Domstolen flere gange anvendt to andre formuleringer, som i det væsentlige er ens, når den skulle definere begrebet force majeure: »Begrebet force majeure tager bortset fra særlige omstændigheder på bestemte områder, hvor det anvendes, i det væsentlige sigte på udefra kommende begivenheder, som gør det umuligt at foretage den pågældende handling. Selv om der ikke stilles krav om absolut umulighed, kræves det dog, at der foreligger helt usædvanlige vanskeligheder, som den, der skal foretage handlingen, ikke har indflydelse på, og som forekommer uundgåelige, selv om der udvises alt den agtpågivenhed, som må forventes»(domme af 9. februar 1984, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA mod Kommissionen, sag 284/82, Sml. s. 557; af 30. maj 1984, Ferriera Vittoria SrL mod Kommissionen, sag 224/83, Sml. s. 2349; af 12. juli 1984, Ferriera Valsabbia SpA mod Kommissionen, sag 209/83, Sml. s. 3089). Eller: »Force majeure forudsætter imidlertid, at virkningerne af den udefra kommende årsag, de retsundergivne påberåber sig, er i den grad uafvendelige og uundgåelige, at det bliver umuligt for de pågældende at opfylde deres forpligtelser» (domme af 18. marts 1980, forenede sager 154, 205, 206, 226-228, 263 og 264/78, 31, 39, 83 og 85/79, Valsabbia m. fl. mod Kommissionen, Sml. s. 907; af 13. november 1984, forenede sager 98 og 230/83, Van Gend & Loos NV og Expeditiebedrijf Wim Bosman BV mod Kommissionen, Sml. s. 3763).

om force majeure, der støttedes på parlamentarisk sendrægtighed, med den begrundelse, at »en medlemsstat er ansvarlig i henhold til artikel 169, uanset hvilket af statens organer det er, hvis handling eller undladelse ligger til grund for krænkelsen, selv om det drejer sig om en forfatningsmæssigt uafhængig institution«.

I en nyere sag (dom af 11. juli 1985 i sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629) anerkendte Domstolen, at et attentat, som havde ødelagt et EDB-anlægs databank, »har... kunnet udgøre et force majeure-tilfælde, der gav anledning til... uoverstigelige vanskeligheder«, men tog ikke desto mindre ikke indsigelsen til følge med den begrundelse, at virkningerne af attentatet »ikke efter udløbet af det tidsrum, som en normalt påpasselig forvaltning faktisk skal bruge for at erstatte det ødelagte materiel og indsamle og behandle oplysningerne, fortsat har kunnet gøre sig gældende« (præmis 16).

Når det er sagt, tror jeg ikke, at man af det foregående kan udlede en forskel i Domstolens bedømmelse alt efter, om indsigelsen om force majeure gøres gældende af en privatperson eller en virksomhed på den ene side eller af en medlemsstat på den anden side. Tværtimod forekommer den nævnte praksis mig at burde anvendes på en hvilken som helst »retsundergiven«, og bedømmelsen af, om der foreligger force majeure, kan kun variere under hensyn til den retlige ramme, inden for hvilken begrebet er tænkt at have virkning.

I sagen her er den retlige ramme forordning nr. 1371/81.

Vi har ovenfor set, hvilke betragtninger der ligger til grund for artikel 17, stk. 3; det drejer sig først og fremmest om at undgå fordrejninger af konkurrencen mellem de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater.

Heraf følger, at de kompetente myndigheder ved anvendelsen af denne bestemmelse skal udvise den størst mulige påpasselighed.

Overskridelse af fristen er kun tilladt i et begrænset antal undtagelsestilfælde, nemlig når der foreligger force majeure eller foretages en administrativ undersøgelse.

a) Kan den indviklede beregning af monetære udligningsbeløb i foderstofsektoren udgøre et tilfælde af force majeure eller en integrerende bestanddel af et sådant tilfælde?

Hvad det angår, deler jeg Kommissionens opfattelse, hvorefter »det er meget lidt sandsynligt, at fællesskabslovgiver har haft til hensigt at fastsætte en betalingsfrist, som det er objektivt umuligt at overholde i en bestemt landbrugssektor, selv under normale omstændigheder. Det er endnu mindre sandsynligt (at lovgiver) har villet tage højde for en sådan objektiv umulighed ved hjælp af indsigelsen 'tilfælde af force majeure' i artikel 17, stk. 3, litra a)«.

Hvis fællesskabslovgiver havde været af den opfattelse, at der rejste sig et særligt problem i foderstofsektoren, ville der bestemt have været fastsat en frist på mere end to måneder, i det mindste for så vidt angår denne sektor.

Forordning nr. 1371/81 er blevet vedtaget efter overensstemmende udtalelse fra alle de pågældende forvaltningskomiteer (se sidste betragtning til forordningen). I alt fald flertallet af medlemsstaterne var altså af den opfattelse, at en frist på to måneder også kunne overholdes i foderstofsektoren. Det er endvidere ikke blevet tilkendegivet over for Domstolen, at der er forekommet forsinkelser ved udbetalingen i andre medlemsstater.

Det forekommer mig faktisk umuligt at anse den omstændighed, at en fællesskabslovgivning, som en medlemsstat har været med til at udarbejde, er indviklet, for en usædvanlig og uforudsigelig vanskelighed, som dens personale ikke kan overvinde trods den størst mulige påpasselighed.

For at lette de kompetente myndigheders opgave foreskriver artikel 6 i forordning nr. 1371/81 i øvrigt, at »den pågældende [skal] anføre alle oplysninger, som er nødvendige til fastsættelse af det monetære udligningsbeløb«, navnlig »produkternes sammensætning, for så vidt som det er nødvendigt for fastsættelsen af det monetære udligningsbeløb«.

Det fremgår endelig af Rechtbank's formulering af det andet spørgsmål, at retten heller ikke finder, at beregningernes indviklede karakter i sig selv kan udgøre et tilfælde af force majeure. Den henviser nemlig kun til dette forhold i forbindelse med »en pludselig og voldsom stigning i ansøgningerne«.

b) Herom skal jeg bemærke følgende:

Når en medlemsstat foranlediges til at devaluere sin valuta ud over en vis procent, bliver det fra den ene dag til den næste nødvendigt at udbetale monetære udligningsbeløb ved import af landbrugsprodukter fra alle andre medlemsstater end dem, som har devalueret i samme forhold, og fra tredjelande.

En situation karakteriseret af mangel på monetære udligningsbeløb efterfølges derfor pludselig af en lavine af ansøgninger.

Det er klart, at det ryster enhver forvaltning, selv om den er velforsynet med personale.

Alligevel har fællesskabslovgiver ikke foreskrevet en tilpasningsperiode (f. eks. i form af en midlertidigt længere betalingsfrist) for det tilfælde, at en medlemsstat skal indføre monetære udligningsbeløb for første gang.

Fællesskabslovgiver er altså gået ud fra, at medlemsstaterne ville træffe de nødvendige foranstaltninger for, at deres kompetente myndigheder kunne klare en eventuel indførelse eller udvidelse af anvendelsen af monetære udligningsbeløb i samhandelen.

En pludselig og voldsom stigning i antallet af ansøgninger om udbetaling af disse beløb er nemlig en helt normal og forudsigelig følge af selve indførelsen af ordningen med monetære udligningsbeløb, der selv bygger på den formodning, at der fra tid til anden vil forekomme monetære tilpasninger.

Belgien burde derfor også have truffet visse forholdsregler i den anledning.

Muligheden for indførelse af negative monetære udligningsbeløb ved import af landbrugsprodukter fra Belgiens vigtigste handelspartner på dette område, nemlig Nederlandene, var bestemt ikke længere en uforudselig begivenhed, efter at det i oktober 1981, ca. fire måneder før devalueringen af den belgisk / luxembourgske franc i 1982, var blevet bestemt, at Nederlandene ikke længere skulle anses for sammen med Belgien og Luxembourg at udgøre én medlemsstat ved anvendelsen af reglerne om monetære udligningsbeløb (efter den ændring i forordning nr. 1371/81, der var sket ved forordning nr. 2898/81 af 7. oktober 1981).

c) Med hensyn til det utilstrækkelige personale, der skyldes budgetmæssige nedskæringer i henhold til lov, kan dette heller ikke anses for en integrerende bestanddel af et tilfælde af force majeure, da det er en omstændighed, der er fremkaldt af den belgiske stat selv, og derfor på ingen måde er den ubekendt.

Det er i øvrigt ikke udelukket, at de kompetente tjenestegrene, selv med det eksisterende personale, kunne have overholdt tomånedersfristen ved så at sige at udbetale de monetære udligningsbeløb på forskud under udtrykkelig forudsætning af en senere, mere dybtgående kontrol.

Da de årsager, der har givet anledning til de omhandlede vanskeligheder, dels ikke er den belgiske stat ubekendt, dels ikke har haft virkninger, der er i den grad uafvendelige og uundgåelige, at det bliver umuligt for den pågældende stat at opfylde sine forpligtelser, må jeg drage den konklusion, at et sammenfald af disse årsager heller ikke kan udgøre et tilfælde af force majeure.

Jeg vil endda i overensstemmelse med ovennævnte dom i sag 101/84 sige, at selv om de kunne have udgjort et sådant tilfælde af force majeure og skabe uoverstigelige vanskeligheder, ville de selv i det tilfælde kun have kunnet være gjort gældende for så vidt angik det tidsrum, som en normalt påpasselig forvaltning skulle bruge til at afhjælpe dem. I nærværende sag synes den belgiske stat imidlertid at have påberåbt sig force majeure — i hvert fald over for selskabet Dankavit — i hele de omhandlede monetære udligningsbeløbs gyldighedsperiode, dvs. 15 måneder (fra den 24. februar 1982 til den 23. maj 1983).

Jeg skal derfor foreslå Domstolen at besvare de af Rechtbank van eerste Aanleg te Brussel, forelagte spørgsmål således:

1) Artikel 17, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1371/81 skal fortolkes således, at den deri fastsatte frist på to måneder, inden for hvilken de monetære udligningsbeløb skal udbetales, løber fra dagen efter indgivelsen til den kompetente nationale myndighed af ansøgningen om udbetaling og af de øvrige dokumenter, som ansøgeren skal fremlægge.

2) Force majeure kan ikke påberåbes i henhold til artikel 17, stk. 3, litra a), i Kommissionens forordning nr. 1371/81, når ordningen for tildeling af monetære udligningsbeløb i en bestemt landbrugssektor er så indviklet, at gennemgangen af de indgivne dokumenter og beregningen af de rigtige udligningsbeløb i den grad vanskeliggøres, at det er umuligt for en medlemsstats kompetente myndighed — i tilfælde af pludselig og voldsom stigning i ansøgningerne om monetære udligningsbeløb — med indsættelse af alt disponibelt personale at overholde fristen på to måneder, jfr. forordningens artikel 17, stk. 3.

3) Den kompetente nationale myndighed kan ikke påberåbe sig force majeure, jfr. artikel 17, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1371/81, hvis den på grund af en nedskæring af budgettet i henhold til national lov ikke har tilstrækkeligt personale til at klare en pludselig og voldsom stigning i antallet af ansøgninger om tildeling af monetære udligningsbeløb.

De udgifter, der er afholdt 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.