DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
22. januar 1986 *

I sag 266/84

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

Denkavit France SARL

og

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 15 i Kommissionens forordning nr. 1380/75 af 29. maj 1975 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 139, s. 37),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

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

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgte i hovedsagen, FORMA, ved advokat P. Villey,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved D. Sorasio, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. oktober 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Fransk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved dom af 9. november 1984, indgået til Domstolen den 12. november s.å., har tribunal administratif de Rouen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicelle spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 15 i Kommissionens forordning nr. 1380/75 af 29. maj 1975 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 139, s. 37).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem selskabet Denkavit France (herefter benævnt Denkavit) og det franske inteventionsorgan, Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (herefter benævnt FORMA), som har afslået selskabets begæring om udbetaling af monetære udligningsbeløb.

3 Nævnte artikel 15 i forordning nr. 1380/75 bestemmer følgende: »Bortset fra tilfælde af force majeure skal dokumenterne om betaling af det monetære udligningsbeløb indgives senest seks måneder efter den dag, da toldformaliteterne er blevet afsluttet, idet kravet i modsat fald er forældet«. Principielt føres der bevis for, at toldformaliteterne er afsluttet efter de retningslinier, som er foreskrevet i samme forordnings artikel 11, stk. 2, nemlig ved fremlæggelse af kontroleksemplaret T5, jfr. artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 2315/69 af 19. november 1969 (EFT 1969 II, s. 502).

4 Ved Kommissionens forordning nr. 1498/76 af 25. juni 1976 (EFT L 167, s. 28) blev der til sidstnævnte artikel tilføjet et stk. 5, som bl.a. bestemmer: »Når det i stk. 2 omhandlede kontroleksemplar ikke er tilbagesendt til afgangstoldstedet eller det centrale kontor inden for en frist på 3 måneder fra dets udstedelse at regne som følge af omstændigheder, som ikke kan tilregnes den pågældende, kan denne til den kompetente myndighed indgive en begrundet anmodning om ligestilling i bevismæssig henseende ledsaget af bevisdokumenter...«

5 For så vidt den nærmere fremgangsmåde i forbindelse med udbetalingen af monetære udligningsbeløb er relevant for den foreliggende sag, bemærkes, at det ved eksport af varer fra Frankrig til Det forenede Kongerige, ifølge en aftale mellem de to medlemsstater, indgået i medfør af artikel 2a i forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (1971 I, s. 231), som ændret ved forordning nr. 1112/73 (EFT 114, s. 4), er de franske myndigheder, som betaler den erhvervsdrivende de monetære udligningsbeløb, der ellers påhviler Det forenede Kongerige. Efter administrativ praksis i Frankrig tilbagesendes orginalen af T5-formularen i øvrigt til den erhvervsdrivende selv via afgangstoldstedet. Den videresendes således ikke direkte af toldmyndighederne i bestemmelsesstaten til den udbetalende myndighed, således som det er praksis i de øvrige medlemsstater.

6 Som det fremgår af sagens akter eksporterede Denkavit den 19. januar 1977 20 tons »Finisher C 2« til Det forenede Kongerige, hvilket produkt anvendes til foder og giver ret til udbetaling af monetære udligningsbeløb ved import til Det forenede Kongerige. Der blev i den forbindelse udfærdiget et kontroleksemplar T5.

7 Originalen af kontroleksemplaret blev imidlertid ikke tilbagesendt, hvilket Denkavit meddelte FORMA ved skrivelse af 25. april 1977.

8 Den 4. november 1977 forelagde Denkavit FORMA en række dokumenter med ansøgning om udbetaling af beløbene, herunder de bilag, som Denkavit rådede over, hvoriblandt fandtes en skrivelse af 11. oktober 1977, som de britiske toldmyndigheder havde udfærdiget på Denkavits foranledning, og i hvilken det oplystes, at kontroleksemplaret T5 var bortkommet.

9 Fra den 10. maj 1978 traf Denkavit en række foranstaltninger til at komme i besiddelse af en række bevismæssigt ligestillede dokumenter hos de britiske toldmyndigheder, som den herefter forelagde for FORMA den 29. august 1978 med anmodning om udbetaling af de monetære udligningsbeløb.

10 FORMA afslog imidlertid den 1. september 1978 at udbetale monetære udligningsbeløb under henvisning til, at Denkavit ikke havde ført bevis for, at selskabet havde udvist al den påpasselighed, som var nødvendig i forbindelse med indgivelse af ansøgningen om udbetaling af beløbene inden for den i forordningen fastsatte frist på seks måneder efter varens indførsel. Denne beslutning indbragte Denkavit herefter til prøvelse for tribunal administratif de Rouen med påstand om annullation.

11 Ved den nævnte ret har Denkavit blandt andet gjort gældende, at forældelse ikke er en sanktion, der står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, hvorfor artikel 15 i forordning nr. 1380/75 må anses for ugyldig. Dernæst har selskabet anført, at den omstændighed, at kontroleksemplaret T5 er bortkommet hos toldmyndighederne, må betragtes som et tilfælde af force majeure, der udelukker forældelse.

12 Heroverfor har FORMA gjort gældende, at artikel 15 må være gyldig, og at den omstændighed, at originalen af T5 kontroldokumenet ikke blev returneret, ikke udgør et tilfælde af force majeure, når henses til at Denkavit ikke havde udvist den fornødne påpasselighed forud for den 20. juli 1977, hvor fristen udløb for at indgive en begrundet anmodning til den kompetente myndighed om ligestilling i bevismæssig henseende ledsaget af bevisdokumenter. Følgelig var forældelsen allerede indtrådt ved indgivelse af dokumenterne til støtte for ansøgningen af 29. august 1978 om udbetaling af de monetære udligningsbeløb.

13 Med henblik på afgørelsen af denne tvist har tribunal administratif de Rouen udsat sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse vedrørende de to præjudicielle spørgsmål, der er formuleret på følgende måde i forlæggelsesdommen;

»— Er forældelsesfristen i henhold til artikel 15 i forordning nr. 1380/75 — som stridende mod proportionalitetsprincippet og Fællesskabets ordning for udbetaling af monetære udligningsbeløb — udtryk for tilsidesættelse af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger.

— Såfremt dette spørgsmål må besvares bekræftende, udgør den manglende tilbagesendelse af kontroleksemplar T5 et force majeure-tilfælde, og hvilke betingelser skal i så fald i øvrigt være opfyldt?«

Første spørgsmål

14 Denkavit har vedrørende dette spørgsmål gjort gældende, at forældelsesreglen i artikel 15 i forordning nr. 1380/75 er i strid med to af EF-rettens almindelige retsgrundsætninger. For det første er den i strid med proportionalitetsprincippet, fordi der er fastsat en sanktion, som går udover hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at opfylde det tilstræbte formål, jfr. hverved Domstolens praksis navnlig dommene af 29. februar 1979 i sag 122/78 (Buitoni, Sml. s. 677) og af 9. november 1983 i sag 46/82 (Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 3549). Derimod kan dommen af 29. april 1982 i sag 147/81 (Merkur, Sml. s. 1389), som vedrører ordningen for suspension af importafgifter, ikke anvendes

på monetære udligningsbeløb. For det andet er forældelsesreglen i strid med princippet om »ordningen for udbetaling af monetære udligningsbeløb«, hvorfor artikel 15 også af denne grund må anses for ugyldig.

15 FORMA har heroverfor gjort gældende, at artikel 15 hverken er i strid med proportionalitetsprincippet eller med det formål, der ligger til grund for ordningen med de monetære udligningsbeløb.

16 Kommissionen har først gjort gældende, at forældelsesvirkningen er den normale følge, når en ufravigelig frist overskrides, og at den ikke har karakter af en sanktion. Dernæst anfører Kommissionen, at der ikke blandt EF-rettens almindige retsgrundsætninger består noget princip om iagttagelse af »ordningen for udbetaling af de monetære udligningsbeløb«. Dette er nemlig i virkeligheden blot et særligt aspekt af proportionalitetsprincippet. Vedrørende sidstnævnte princip gør Kommissionen gældende, at fastsættelsen af en ufravigelig frist, som indebærer forældelse, såfremt den overskrides, er et nødvendigt og egnet middel til at sikre ligebehandlingen af de erhvervsdrivende i forbindelse med forvaltningen af de monetære udligningsbeløb. Endvidere er fristen på seks måneder rimelig, når henses til de nationale toldmyndigheders praksis. I øvrigt er der ved forordningens artikel 15 taget hensyn til undtagelsestilfælde.

17 Det bemærkes, at ved afgørelsen af, om en EF-retlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, må det efter fast praksis ved Domstolen først undersøges, om de foranstaltninger, der iværksættes til gennemførelse af bestemmelsens formål, er afpasset efter formålets betydning, og for det andet, om foranstaltningerne er nødvendige for at gennemføre det.

18 I den foreliggende sag fremgår formålet med den pågældende frist af den 14. betragtning til forordning nr. 1380/75, ifølge hvilken det »med henblik på en tilfredsstillende administration bør... kræves, at anmodningen om betaling af udligningsbeløbet indgives inden for en rimelig frist«. Fristens formål er altså at få afsluttet de administrative formaliteter uden urimelige forsinkelser.

19 Videre bemærkes, at med grundlag i disse betragtninger samt af hensyn til »at undgå fordrejninger af konkurrencen mellem medlemsstaternes importører og eksportører«, suppleres ordningen desuden af forordningens artikel 16, som principielt pålægger de kompetente myndigheder at foretage udbetalingen af de monetære udligningsbeløb inden to måneder efter den dag, hvor indgivelsen af samtlige dokumenter har fundet sted.

20 Med henblik på gennemførelsen af nævnte formål er en ufravigelig frist en nødvendig foranstaltning. Fastsættelsen, af en sådan frist til seks måneder er endvidere ikke urimelig, dels henset til de erhvervsdrivendes interesse i at modtage de monetære udligningsbeløb hurtigst muligt, dels til, at kontroldokumentet efter almindelig administrativ praksis i medlemsstaterne — som det fremgår af sagens akter — normalt returneres ret hurtigt.

21 Desuden bemærkes, at den forældelsesvirkning, der indtræffer ved en forsinket indgivelse af dokumenterne, som hovedregel er den normale konsekvens, når en ufravigelig frist udløber, og ikke udgør nogen sanktion. Der henvises i den forbindelse til, at særlige omstændigheder, som udgør force majeure, efter artikel 15 kan begrunde en forsinkelse.

22 Under disse forhold er der ikke grundlag for at antage, at forældelsesvirkningen efter artikel 15 skulle stå i urimeligt forhold til det formål, der tilstræbes af fællesskabslovgiver.

23 Den nationale rets første spørgsmål må herefter besvares med, at gennemgangen af spørgsmålet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 15 i forordning nr. 1380/75.

Andet spørgsmål

24 Denkavit har herom gjort gældende, at bortkomsten af kontroleksemplar T5 på grund af toldmyndighedernes forsømmelighed må anses for at udgøre et tilfælde af force majeure. Selskabet tilføjer, at FORMA blev underrettet herom den 25. april 1977, altså inden fristens udløb. Desuden er tremånedersfristen for indgivelse af ansøgningen om bevismæssig ligestilling af dokumenterne i henhold til artikel 11,

stk. 5, i forordning nr. 1380/75 fakultativ, til støtte for hvilket Denkavit har påberåbt sig dommen af 6. oktober 1982 i sag 302/81 Eggers (Sml. 1982, s. 3443).

25 Efter FORMA's opfattelse kan den omstændighed, at kontroleksemplaret T5 ikke er blevet tilbagesendt, imidlertid ikke i sig selv anses for force majeure, idet den erhvervsdrivende efter forordningens artikel 11 har mulighed for ved egen påpasselighed at undgå følgerne af en sådan usædvanlig begivenhed.

26 Kommissionen har gjort gældende, at administrationens handlinger ligger uden for den erhvervsdrivendes indflydelse og principielt, såfremt der foreligger en tjenestefejl, dvs. i tilfælde, hvor den offentlige forvaltning ikke har fungeret, har fungeret dårligt eller har truffet de pågældende foranstaltninger for sent, har karakter af uforudsigelige og usædvanlige omstændigheder. Efter Kommissionens opfattelse skal der imidlertid være opfyldt yderligere en betingelse, for at der kan antages at foreligge force majeure, nemlig at den erhvervsdrivende har udvist normal påpasselighed. I den forbindelse anfører Kommissionen, at den omstændighed, at den pågældende ikke inden for seksmånedersfristen har udnyttet muligheden efter forordningens artikel 11, stk. 5 for at indgive en ansøgning om bevismæssig ligestilling af dokumenterne, ikke i sig selv er ensbetydende med, at den erhvervsdrivende ikke har udvist den påpasselighed, der normalt kræves. Efter Kommissionens opfattelse kan den normale påpasselighed nemlig også bestå i, at der sker henvendelse til myndighederne med henblik på at udvirke, at kontroleksemplaret T5 tilbagesendes. På den anden side ophører forpligtelsen til at udvise normal påpasselighed ikke med udløbet af seksmånedersfristen, idet den erhvervsdrivende endog også efter fristens udløb må iværksætte de mest ihærdige anstrengelser. Han har således mulighed for at fremskaffe andre dokumenter, der efter fællesskabets retsforskrifter bevismæssigt vil kunne ligestilles med kontroldokumentet.

27 Det bemærkes, at begrebet force majeure efter Domstolens faste praksis 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.

28 Ved artikel 11, stk. 5, er der i den erhvervsdrivendes interesse foreskrevet en særlig fremgangsmåde netop for det tilfælde, hvor kontroleksemplaret ikke er tilbagesendt til afgangstoldstedet eller centralkontoret inden tre måneder efter dets udstedelse. Efter denne fremgangsmåde kan den erhvervsdrivende ansøge den kompe-

tente myndighed om ligestilling i bevismæssig henseende og dermed undgå følgerne af kontroleksemplarets bortkomst. Det fremgår af selve den ved forordning nr. 1380/75 indførte ordning, at en agtpågivende erhvervsdrivende skal indgive ansøgningen hurtigst muligt og i hvert fald inden udløbet af den frist på seks måneder, som er fastsat i nævnte artikel 15. Har den erhvervsdrivende ikke udnyttet denne mulighed, kan han ikke påberåbe sig, at der foreligger force majeure efter artikel 15.

29 Det andet spørgsmål må herefter besvares med, at såfremt kontroleksemplaret T5 ikke er tilbagesendt, er den erhvervsdrivende udelukket fra at påberåbe sig force majeure, når han ikke har udvist den fornødne påpasselighed for at undgå følgerne heraf, navnlig således, at han har undladt at indgive den ansøgning om bevismæssig ligestilling, som er omhandlet i artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 1380/75, inden for fristen på seks måneder.

Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg ved Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (femte afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af tribunal administratif de Rouen ved dommen af 9. november 1984, for ret:

1) Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 15 i forordning nr. 1380/75.

2) Returneres kontroleksemplaret T5 ikke, kan den erhvervsdrivende ikke påberåbe sig force majeure, når han har undladt at indgive den ansøgning om bevismæssig ligestilling af dokumenterne, som er omhandlet i artikel 11, stk. 5 i forordning nr. 1380/75, inden for fristen på seks måneder.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. januar 1986.

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Formand for femte afdeling