I sag 122/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Tribunal administratif de Paris for i den sag, der verserer for nævnte ret mellem

S.A. BUITONI

og

FONDS D'ORIENTATION ET DE RÉGULARISATION DES MARCHÉS AGRICOLES

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 499/76 af 5. marts 1976 om ændring af forordning (EØF) nr. 193/75 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 59, s. 18),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Ifølge Kommissionens forordning nr. 193/75 af 17. januar 1975 om fælles

gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 25, s. 10), er de nationale interventionsmyndigheders udstedelse af import- og eksportlicenser betinget af, at der stilles en sikkerhedsgaranti for, at importen eller eksporten gennemføres inden for licensens gyldighedsperiode. Efter forordningens artikel 17, stk. 2 og 3 er frigivelsen af sikkerheden betinget af, at der fremlægges bevis for, at toldbehandling har fundet sted ved indførselen eller udførselen, hvilket sker ved fremlæggelse af eksemplar nr. 1 af licensen påtegnet af den myndighed, hvor toldformaliteterne er blevet opfyldt. Ifølge forordningens artikel 18, stk. 1 frigives sikkerheden, »så snart de i artikel 17, stk. 2 og 3 omhandlede beviser er forelagt«.

Den ovennævnte forordning blev ændret ved Kommissionens forordning nr. 499/76 af 5. marts 1976. Efter dennes artikel 3 indsættes et stykke 4 i artikel 18 i forordning nr. 193/75, der er affattet som følger:

»4. Sikkerhedsstillelsen fortabes, såfremt de i artikel 17, stk. 2 og 3 omhandlede beviser ikke føres, undtagen i tilfælde af force majeure, inden for seks måneder efter den sidste dag, licensen var gyldig.«

Begrundelsen for denne bestemmelse fremgår af forordningens tredje betragtning, hvori det anføres, at »for at lette forvaltningen bør det fastsættes, at de for frigørelsen af sikkerhedsstillelsen krævede beviser skal fremlægges inden for en rimelig frist, undtagen i tilfælde af force majeure«.

Det franske selskab S.A. Buitoni fik den 19. november 1976 tildelt fire importlicenser for 2 900 tons tomatkoncentrat med oprindelse i tredjelande og stillede en tilsvarende sikkerhed på 163 270 FF. Licenserne udløb den 1. februar 1977. Firmaet gennemførte importen inden for licensernes gyldighedsperiode, men undlod at fremlægge indførselsbeviser for det franske interventionsorgan, Fonds d'Orientation et de Regularisation des Marchés agricoles (FORMA), inden for fristen på seks måneder fra licensernes udløb (dvs. før den 1. august 1977).

FORMA erklærede ved brev af 28. august 1977 Buitonis sikkerhed for forfalden. Firmaet oversendte den 6. september 1977 et dokument med godtgørelse af, at det rettidigt havde opfyldt sin pligt til at indføre og anmodede om frigivelse af sikkerheden. Denne begæring blev afvist af FORMA den 26. oktober 1977.

Firmaet Buitoni anlagde derfor sag for Tribunal administratif de Paris og nedlagde påstand om, at afvisningen af anmodningen om frigivelse af sikkerheden blev omstødt.

Firmaet Buitoni har gjort gældende ved den nationale ret, at artikel 3 i forordning nr. 499/76 strider mod de almindelige fællesskabsretlige principper, idet den er i modstrid med reglen om, at sanktionen skal stå i et rimeligt forhold til retskrænkelsens karakter. Artiklen er også i strid med formål og ånd i Fællesskabets regler for sikkerhedsstillelse.

Ved dom af 22. marts 1978 har Tribunal administratif de Paris efter at have henvist til de søgsmålsgrunde, som firmaet Buitoni har gjort gældende for retten, udsat sagen, indtil Domstolen har truffet en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 3 i forordning nr. 499/76.

Forelæggelsesdommen er registreret på Domstolens justitskontor den 25. maj 1978.

Firmaet Buitoni, den franske regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen indgivet skriftlige indlæg.

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 i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

Ifølge *sagsøgerne i hovedsagen, firmaet Buitoni,* har Fællesskabets regler om sikkerhedsstillelse til formål dels at sikre opfyldelsen af en frivillig påtaget forpligtelse til at indføre eller udføre, dels at sikre at Fællesskabet og medlemsstaterne har et nøje kendskab til bevægelserne i samhandelen inden for og uden for Fællesskabet.

Af disse regler og Domstolens praksis fremgår det, at det (sekundære) formål, de økonomiske prognoser, ingenlunde berettiger til så drastiske foranstaltninger som hjemlet i artikel 3 i forordning nr. 499/76. Disse foranstaltninger bør derfor erklæres ugyldige, fordi de dels strider mod de fundamentale grundsætninger i fællesskabsretten, dels mod grundlaget for reglerne om sikkerhedsstillelse.

For det første er artikel 3 i forordning nr. 499/76 i strid med princippet om forholdet mellem mål og midler, som er en almindelig fællesskabsretlig grundsætning, der er stadfæstet af Domstolen (jf. dom af 17. december 1970 i sag 11/70, s. 235). Det statistiske overblik, der er nødvendigt for at sikre markedsbalancen, kan ikke berettige en *uforholdsmæssig* foranstaltning, idet det er ordningens væsentligste formål at tvinge den handlende til at gennemføre sine indførseler eller udførseler. Det strider mod princippet om forholdet mellem mål og midler at anvende samme sanktion såvel for manglende overholdelse af den forpligtelse, som sikkerheden skal sikre, som for en almindelig forsinkelse med fremlæggelse af beviserne for, at forpligtelsen er opfyldt rigtigt og rettidigt. Det strider såvel mod princippet om forholdet mellem mål og midler som mod principperne om ligebehandling over for offentlige byrder, at den handlende, som delvis har gennemført sin handel, og som inden for seks måneders fristen har fremlagt bevis for den delvise opfyldelse af sin forpligtelse, straffes mindre end den, der fuldt ud har opfyldt sin pligt, men ikke har fremlagt beviset herfor inden for den i forordning nr. 499/76 fastsatte frist.

Ifølge sagsøgerne burde Fællesskabet enten have ladet medlemsstaterne anvende de gældende nationale bestemmelser om sanktioner for forsinkelse eller foreskrive mindre alvorlige sanktioner ledsaget af billighedsklausuler.

Af almindelige billighedsgrunde. burde Kommissionen desuden have bestemt, at der automatisk blev sendt et påkrav før fristens udløb.

Sagsøgerne har for det andet anført, at artikel 3 i forordning nr. 499/76 strider mod reglerne om sikkerhedsstillelse. Sikkerheden er nemlig kun en garanti for opfyldelsen af en frit indgået forpligtelse

(se Domstolens dom af 11. 5. 1977 i sagerne 99 og 100/76, Sml. 1977, s. 861). Ved artikel 3 ønskes der kun opnået en bedre statistisk markedsforskning. Det er imidlertid helt klart, at det for at nå de i forordningen satte mål ikke var nødvendigt at indføre en fuldstændig fortabelse af sikkerheden.

Sikkerhedsstillelsens formål er derfor i det væsentlige ændret ved forordning nr. 499/76, idet denne forordning søger at benytte sikkerheden som et statistisk instrument i modsætning til ordningen med eksport- og importlicenser, hvis første formål er at tilskynde de handlende til at opfylde den forpligtelse, de oprindeligt har påtaget sig.

Dersom Domstolen skulle finde forordning nr. 499/76 gyldig, har sagsøgerne subsidiært anmodet om, at den omstændighed, at licensen ikke blev fremlagt inden for seksmåneders fristen, i det foreliggende tilfælde skal forstås som et resultat af anormale forhold, der kan ligestilles med et force majeure-tilfælde. Sagsøgernes administration har ikke fungeret normalt i ferieperioden. Da firmaet havde gennemført importen inden for licensernes gyldighedsperiode, havde det ingen interesse i at tabe sikkerheden. Sagsøgerne ønsker en lempelig fortolkning, så sikkerheden kan frigives.

Sagsøgerne har sammenfattende anført, at forordning nr. 499/76 bør erklæres ugyldig, idet den strider mod princippet om forholdet mellem mål og midler, billighedshensyn og princippet om lighed over for de offentlige byrder. Forordningen er i strid med reglerne for sikkerhedsstillelse, idet den drejer sikkerhedsstillelsens princip væk fra dets oprindelige formål. Sagsøgerne har subsidiært anmodet Domstolen om, såfremt den finder forordningen gyldig, at give en lempelig fortolkning af fristbegrebet og at statuere, at sikkerheden ikke er forfalden i det foreliggende tilfælde.

Den franske regering ønsker ikke at vurdere den omtvistede bestemmelse i retlig henseende, men har givet en kort beskrivelse af, hvorledes sagen står i Frankrig i forhold til fællesskabsreglerne.

Kommissionen har anført, at før de omtvistede bestemmelser blev indført, fortabtes sikkerheden efter forskellige tidsfrister alt efter hvilken medlemsstat, der var tale om, hvilket ifølge Kommissionen førte til en forskelsbehandling af de handlende og medførte en fordrejning af reglerne for sikkerhedsstillelsen. Sådanne regler gør det dog muligt for Fællesskabet nøjagtigt at følge markedssituationen. Hertil kom, at det rent administrativt var nødvendigt at indføre en frist, efter hvis udløb sagerne definitivt er afsluttet.

Kommissionen har bestridt, at artikel 3 i forordning nr. 499/76 ikke står i et rimeligt forhold til det ønskede mål, og den gør gældende, at seks måneders fristen er mere end rimelig til en almindelig fremsendelse af aktstykkerne, navnlig når der henses til den omstændighed, at fristen beregnes fra licensernes udløbsdato. Endvidere indeholder forordningen en undtagelse for force majeure. Herved er der taget hensyn til de tilfælde, hvor det er umuligt for den handlende at fremlægge dokumenterne.

Hvad den retlige kvalificering af seks måneders fristen angår, indebærer fristens udløb ingenlunde rettighedsfortabelse. Der er tale om en ren ordensforskrift. Sålænge den handlende faktisk ikke har bevist, at de handeler, for hvilke han har fået udstedt licenserne, er blevet gennemført, er forvaltningsmyndighederne berettiget til, via en juridisk fiktion

at gå ud fra, at de nævnte handeler ikke har fundet sted. I modsætning til det af sagsøgerne i hovedsagen hævdede, tjener beviskravene derfor klart det formål, at hele systemet med licenser og sikkerhedsstillelser skal iagttages.

Kommissionen har foreslået følgende svar på den præjudicielle forespørgsel: Gennemgangen af det af Tribunal administratif de Paris forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan drage gyldigheden af artikel 3 i forordning nr. 499/76 i tvivl.

III — Mundtlig forhandling

Sagsøger i hovedsagen, repræsenteret af advokat L. Funck-Brentano, Paris, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede, P. Kalbe, og bistået af J. Delmoly, medlem af dens juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. januar 1979.

Præmisser

1 Ved dom af 22. marts 1978 har Tribunal administratif de Paris i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 499/76 af 5. marts 1976 (EFT L 59, s. 18) om ændring af forordning nr. 193/75 (EFT L 25, s. 10) om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer;

2 det fremgår af forelæggelsesdommen, at sagsøgerne i hovedsagen mod sikkerhedsstillelse havde fået importlicenser for et parti tomatkoncentrat hidrørende fra tredjelande og også havde indført varen inden for licensernes gyldighedsperiode, hvorpå det franske interventionsorgan imidlertid afviste at frigive sikkerheden med den begrundelse, at sagsøgerne ikke havde fremlagt bevis for importen inden for den i artikel 3 i forordning nr. 499/76 foreskrevne frist;

3 sagsøgerne indbragte dette afslag for Tribunal administratif de Paris og har her gjort gældende, at artikel 3 i forordning nr. 499/76 er ugyldig, idet den efter sagsøgerne krænker princippet om forholdet mellem mål og midler og endvidere strider mod formålet og ånden i Fællesskabets regler for sikkerhedsstillelse;

4 det er på baggrund af disse anbringender, at den nationale ret har anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af ovennævnte artikel.

5 I henhold til Kommissionens forordning nr. 193/75 af 17. januar 1975 er de nationale interventionsorganers udstedelse af import- og eksportlicencer betinget af en sikkerhedsstillelse, der, således som det fremgår af den sjette betragtning til forordningen, skal sikre opfyldelsen af forpligtelsen til at indføre eller udføre inden for licensernes gyldighedsperiode;

6 det fremgår af forordningens artikel 17, stk. 2, at sikkerheden kun frigives, såfremt der fremlægges bevis for, at toldbehandlingen ved indførsel eller udførsel har fundet sted, hvilket ifølge artikel 17, stk. 3 sker ved fremlæggelse af licensens eksemplar nr. 1 påtegnet af den myndighed, hvor toldbehandlingen har fundet sted;

7 ifølge forordningens artikel 18, stk. 1 skal sikkerheden frigives, »så snart de i artikel 17, stk. 2 og 3 omhandlede beviser er forelagt«;

8 ifølge forordningens artikel 18, stk. 2 og 3 fortabes sikkerheden helt, såfremt den indførte eller udførte nettomængde er mindre end 5 % af den i licensen angivne nettomængde, men kan dog frigives af medlemsstaten opdelt i beløb i forhold til de varemængder, som er lig med eller større end nævnte procent, og for hvilke de i artikel 17, stk. 2 og 3 omhandlede beviser er blevet forelagt;

9 artikel 3 i forordning nr. 499/76 har indsat et nyt stykke 4 i artikel 18 i forordning nr. 193/75, hvorefter sikkerheden fortabes, såfremt beviserne ikke føres inden for seks måneder efter den sidste dag licensen var gyldig, medmindre fristoverskridelsen skyldes force majeure;

10 det fremgår af ordlyden af den tredje betragtning til forordning nr. 499/76, at den nye bestemmelse er indsat »for at lette forvaltningen«.

11 Sagsøgerne i hovedsagen har navnlig gjort gældende, at det strider mod princippet om forholdet mellem mål og midler, at samme sanktion anvendes såvel for manglende overholdelse af forpligtelsen til at indføre, som sikkerheden skal garantere, som for en almindelig forsinkelse med fremlæggelse af beviserne for, at forpligtelsen er opfyldt rigtigt og rettidigt;

12 Kommissionen har i sit skriftlige indlæg anført, at ændringen ved artikel 3 i forordning nr. 499/76 skyldtes, at sikkerheden inden da fortabes med forskellige frister i de forskellige medlemsstater, hvilket dels førte til en forskelsbehandling af de handlende, dels til en fordrejning af ordningen med sikkerhedsstillelse, der skal gøre det muligt for Fællesskabet nøjagtigt at følge markedssituationen;

13 desuden var det af administrative hensyn nødvendigt at fastsætte en frist for sagens endelige afslutning;

14 under den mundtlige forhandling har Kommissionen endvidere understreget, at det er en yderst væsentlig informationskilde, at de handlende i forbindelse med ordningen med import- eller eksportlicenser fremlægger beviser for de nationale organer i form af licensens eksemplar nr. 1 påtegnet af den myndighed, hvor toldbehandlingen ved indførselen eller udførselen har fundet sted;

15 Kommisionen anfører herved, at kun på denne måde kan de nationale myndigheder, og ved disses mellemkomst fællesskabsmyndighederne, få et nøjagtigt kendskab til det antal handeler, som faktisk er blevet gennemført på grundlag af licenserne.

16 Hvad angår spørgsmålet om forholdet mellem mål og midler, skal det undersøges, om sanktionen efter artikel 3 i forordning nr. 499/76 for manglende overholdelse af fristen for fremlæggelse af de i bestemmelsen foreskrevne beviser overskrider grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det ønskede mål;

17 i denne forbindelse må det i første række bemærkes, som det også fremgår af den sjette betragtning til forordning nr. 193/75, at ordningen med sikkerhedsstillelse skal garantere opfyldelsen af en frivilligt påtaget forpligtelse til at indføre eller udføre inden for gyldighedsperioden af de til dette formål udstedte licenser;

18 som allerede nævnt er sanktionen for tilsidesættelse af denne forpligtelse i henhold til forordningens 18, stk. 2 og 3 i det væsentlige afpasset efter graden af den manglende opfyldelse i et rimeligt forhold;

19 på den anden side indeholder artikel 3 i forordning nr. 499/76, jf. betragtningen om »at lette forvaltningen«, ikke alene en frist for fremlæggelse af disse beviser, men bestemmer desuden, at sikkerheden fuldstændig fortabes, såfremt fristen overskrides;

20 denne faste sanktion for en langt mindre alvorlig overtrædelse end tilsidesættelsen af forpligtelsen, der er sanktioneret i et rimeligt forhold, og hvis opfyldelse selve sikkerhedsstillelsen skal garantere, må derfor betegnes som for vidtgående i forhold til det nævnte formål, nemlig at lette forvaltningen af ordningen med import- eller eksportlicenser;

21 selv om Kommissionen for at undgå ulemperne ved en for sen fremlæggelse af beviserne var berettiget til at indføre fristen i artikel 3 i forordning nr. 499/76 for fremlæggelse af beviserne, burde den kun have indført en sanktion for overskridelse af denne frist, der var bedre tilpasset virkningerne af en sådan krænkelse, og som var klart mildere end den fuldstændige fortabelse af sikkerheden;

22 selv om en god forvaltning ganske vist forudsætter, at sagen afsluttes på et vist tidspunkt, bør det imidlertid bemærkes, at overskridelser af den her omhandlede frist vil have karakter af en undtagelse, idet eksportøren eller importøren normalt vil være interesseret i, at sikkerheden frigives så hurtigt som muligt;

23 det af den nationale ret forelagte spørgsmål må derfor besvares således, at artikel 3 i forordning nr. 499/76 er ugyldig.

Vedrørende sagsomkostningerne

24 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

25 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 sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal administratif de Paris ved dom af 22. marts 1978, for ret:

Artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 499/76 af 5. marts 1976 er ugyldig.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offenligt retsmøde i Luxembourg den 20. februar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident