På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. **Sagen afvises.**

2. **Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.**

Bahlmann Pescatore Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

K. Bahlmann
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 30. MAJ 1984 [1]

Høje Domstol.

1. Indledning

1.1. De faktiske omstændigheder ifølge sagens akter

De faktiske omstændigheder i denne sag er enkle. Sagsøgeren, virksomheden Ferriera Valsabbia SpA, har anlagt sag til prøvelse af Kommissionens beslutning af 14. juli 1983. Ved denne beslutning blev sagsøgeren pålagt en bøde på 284 240 000 lire på grund af overtrædelser af EKSF-traktatens artikel 60, som var blevet konstateret næsten to år tidligere (under en mellem 14. september og 2. oktober 1981 foretaget kontrol).

1 — Oversat fra nederlandsk.

Beslutningen kan på grundlag af afstandsfristerne anses for at være modtaget af sagsøgeren den 21. juli 1983. Derfor blev den i EKSF-statuttens artikel 39 fastsatte søgsmålsfrist, når de i procesreglementet fastsatte afstandsfrister tages i betragtning, overskredet med 18 dage. På grund af denne fristoverskridelse har Kommissionen ved processkrift af 4. oktober 1983 fremsat formalitetsindsigelse.

De væsentligste vanskeligheder ved vurderingen af denne indsigelse følger direkte og indirekte af den italienske lov af 7. oktober 1969, nr. 742, om suspension af procesfrister i sommerferieperioden (GU 281 af 6. 11. 1969). Selv om det er klart, at dette *retligt* set ikke kan ændre artikel 80 i Domstolens procesreglement, fremgår det af parternes skriftlige og mundtlige indlæg og af sagsøgerens forklaringer under den mundtlige forhandling, at denne lov *faktisk* har gjort betydelige indgreb i mulighederne for forsvar mod beslutninger fra Kommissionen som den foreliggende.

1.2. De vigtigste grunde til at forkaste indsigelsen

På grundlag af de foreliggende sagsakter og på baggrund af den mundtlige forhandling af sagen den 5. april d.å., er det efter min mening klart, at den af Kommissionen i dokument af 4. oktober 1983 fremførte formalitetsindsigelse må forkastes på grund af disse faktiske begrænsninger i retten til forsvar. Jeg anser dette resultat for at være klart allerede af følgende to grunde.

For det første har Kommissionen under den mundtlige forhandling som svar på et spørgsmål fra mig erkendt, at den i væsentligt omfang selv har forårsaget den overskridelse af søgsmålsfristerne, som bebrejdes sagsøgeren. Den har navnlig forårsaget denne fristoverskridelse ved at tilsende sagsøgeren den anfægtede beslutning umiddelbart før en periode, i hvilken næsten alle advokater i Italien samt næsten alle deres medarbejdere er på ferie på grund af den nævnte lovgivning om procesfrister. Kommissionens repræsentant har under den mundtlige forhandling vedrørende dette sidstnævnte faktiske punkt af egen drift uforbeholdent erkendt, at Kommissionen i sit indlæg havde taget fejl med hensyn til lovens faktiske rækkevidde.

For det andet er det under den mundtlige forhandling fremgået af forklaringer afgivet af henholdsvis formanden for advokatsamfundet og af formanden for advokaternes faglige sammenslutninger i Brescia, samt af sagsøgerens advokat i EKSF-sager, at den nævnte lovgivning havde disse følger:

1. Brescia's advokatsamfunds juridiske bibliotek var lukket;

2. advokatkontorernes personale skulle i princippet holde ferie i perioden fra 1. august til 15. september, og

3. sagsøgerens advokat i EKSF-sager var ligeledes på ferie i den periode, hvor

procesfristerne var suspenderet i henhold til loven.

4. Endvidere er det fremgået, at selv det juridiske centralbibliotek i Rom i den nævnte periode kun var åbent i to timer om dagen.

Endelig kan det på grundlag af sagsøgerens uimodsagte forklaringer under den mundtlige forhandling antages, at sagsøgeren først i løbet af den anden uge af august begyndte at søge efter en anden advokat end sin advokat i EKSF-sager, som sagsøgeren ikke kunne komme i forbindelse med. Denne anden advokat havde ikke kendskab til EKSF-ret og begyndte først efter, at det regionale juridiske bibliotek i Brescia var genåbnet i begyndelsen af september, at konsultere de relevante retsregler og den relevante praksis. På baggrund af disse kendsgerninger, som faktisk er tilstrækkeligt fastslået, er det efter min mening klart, at muligheden for udøvelse af retten til forsvar var væsentligt begrænset for sagsøgeren under den formelle søgsmålsfrist, som udløb den 1. september.

1.3. De relevante retsspørgsmål

En retssammenlignende og faktisk undersøgelse har ikke vist, at der også findes tilsvarende retsregler om suspension af procesfrister under sommerferieperioden i andre medlemsstater. Det er heller ikke fremgået, at sommerferien i andre medlemsstater faktisk plejer at føre til lukning af advokatkontorer i tilsvarende omfang. Spørgsmålet, om denne sag kan fremmes til realitetsbehandling trods overskridelsen af søgsmålsfristen, har således karakter af en undtagelse, som er begrænset til beslutninger rettet til italienske virksomheder under eller umiddelbart før den lovbestemte suspension af nationale procesfrister.

Ifølge ordlyden af EKSF-statuttens artikel 39 bevirker overskridelse af fristerne intet retstab, når den pågældende part godtgør, at der foreligger omstændigheder, som ikke kunne forudses, eller force majeure. Det er imidlertid allerede fremgået af min første vurdering af formalitetsspørgsmålet, at der efter min mening derudover bør tages stilling til to almindelige principper for retten til forsvar. For det første opstår der som nævnt efter min mening det spørgsmål, om Domstolen kan tage en formalitetsindsigelse til følge, når det står fast, at Kommissionen selv for en stor del eller helt har forårsaget fristoverskridelsen på grund af det tidspunkt, hvorpå den har tilsendt sagsøgeren sin beslutning. For det andet opstår det spørgsmål, om der må anerkendes et højere princip for retten til behørigt forsvar, der må føre til, at indsigelsen forkastes.

Da jeg ikke har fundet nogen praksis, der umiddelbart kan anvendes på den foreliggende problematik, skal jeg nu nærmere gennemgå disse forskellige retsspørgsmål, før jeg formulerer min endelige stillingtagen.

2. Kommissionens argumenter

Kommissionen støtter sin formalitetsindsigelse på ordlyden af EKSF-statuttens artikel 39 sammenholdt med artikel 80 i Domstolens procesreglement. Desuden baserer den formalitetsindsigelsen på en henvisning til force majeure i Domstolens dom af 18. marts 1980 (de forenede sager 154, 205, 206, 226-228, 263 og

264/78 og 31, 39, 83 og 85/79, Ferriera Valsabbia SpA m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 907). I denne doms præmis 140 udtalte Domstolen: »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, altså i det foreliggende tilfælde, at virksomhederne ikke har kunnet gøre andet end at overtræde beslutning 962/77.«

Det fremgår af dommens præmis 141, at Domstolen ikke antog, at der forelå en sådan situation, da det »fremgår af de fremlagte aktstykker, at kun 29 af de 181 virksomheder, der blev kontrolleret i perioden juni 1977-september 1979, har gjort sig skyldige i overtrædelser af mindstepriserne.«

På grund af de nævnte præmissers helt anderledes faktiske og retlige kontekst kan der efter min mening ikke af disse præmisser i den nævnte dom udledes nogen klar konklusion for den foreliggende sag.

Den faktiske og retlige sammenhæng, hvori en påberåbelse af force majeure ligeledes blev forkastet i Domstolens dom af 9. februar 1984 i sag 284/82 (Busseni mod Kommissionen, Sml. 184, s. 557), udviser nogen mere lighed med den foreliggende sag. Virksomheden Busseni havde nemlig i denne sag som begrundelse for overskridelse af søgsmålsfristen påberåbt sig sin fuldstændige lukning fra 17. marts til 13. september 1982 som indirekte følge af en retsafgørelse. Domstolen konstaterede imidlertid i denne doms præmis 12, at det fremgik af sagen, at der i virksomheden trods den nævnte retsafgørelse i denne periode foregik en betydelig aktivitet for at sikre virksomhedens overlevelse og fortsættelse. Selve definitionen af force majeure blev i øvrigt allerede formuleret noget videre i denne doms præmis 11 end i den tidligere nævnte Valsabbia-dom. Navnlig blev det til denne tidligere definition tilføjet, at »selv om (begrebet force majeure) ikke stiller krav om absolut umulighed, kræves det dog, at der foreligger usædvanlige vanskeligheder, som den, der skal foretage handlingen, ikke har indflydelse på, og som viser sig uundgåelige, selv om der udvises al den agtpågivenhed, som må forventes.«

Med hensyn til de tidligere nævnte faktiske omstændigheder i den sag, der nu verserer for Domstolen, kan det efter min mening klart hævdes, at de 1. er »usædvanlige« (dvs. de forekommer alene i Italien), 2. den pågældende har ikke indflydelse på dem (navnlig den faktiske følge af den nævnte italienske lov i forbindelse med tidspunktet for meddelelsen af den omtvistede beslutning), og 3. de var uundgåelige, da det fremgår af de under retsmødet fastslåede faktiske omstændigheder, at sagsøgeren har gjort alt, hvad der var muligt for i tide at gøre sin ret til forsvar gældende og dertil finde en sagkyndig advokat. Sagsøgeren har efter modtagelse af beslutningen den 21. juli 1983 inden for en kort frist samlet den nødvendige dokumentation (denne frist var afgjort kort i sammenligning med det tidsrum på næsten to år, som Kommissionen behøvede til at forberede sin beslutning).

Sagsøgeren har også efter små tre uger, trods lukningen af de fleste advokatkontorer som følge af den nævnte italienske lov, taget sig for at finde en advokat, om end denne advokat ikke var sagkyndig på EKSF-området, og om end han først efter genåbningen af det juridiske bibliotek i Brescia kunne konsultere de relevante bestemmelser og den relevante praksis [1]. I øvrigt får man det indtryk af stævningen, at sagsøgerens advokat endnu ikke på det tidspunkt havde opdaget, at bestemmelserne om søgsmålsfristen for EKSF-traktatens artikel 36 fandtes i EKSF-statutten (artikel 39) og ikke i EKSF-traktaten selv.

3. Sammenfatning

3.1. På den netop angivne måde er det efter min mening i sig selv meget muligt allerede på grundlag af definitionen af begrebet force majeure i præmis 11 i den citerede Busseni-dom at komme til en tilfredsstillende begrundelse for at forkaste den fremførte formalitetsindsigelse. Fordelen ved en sådan løsning er naturligvis, at den ikke føjer væsentlige nye kriterier til den allerede bestående praksis.

3.2. Der vil blive føjet et nyt kriterium til Domstolens praksis ved en analog anvendelse af præmisserne 21-24 i Domstolens dom (fjerde afdeling) af 16. november 1983 i sag 188/82 (Thyssen AG mod Kommissionen, Sml. 1983, s. 3721). I disse præmisser gjorde Domstolen det klart, at Thyssen ikke kunne pålægges en bøde for en kvotaoverskridelse i første kvartal 1981, som skyldtes en forsinkelse, som måtte tilregnes Kommissionen selv, mht. det tidspunkt, hvor Thyssen fik endelig meddelelse om sin endelige kvota for fjerde kvartal 1980. Også dette tidspunkt lå ligesom i den foreliggende sag meget kort før en ferieperiode, under hvilken den pågældende medlemsstats lovgivning begrænsede sagsøgerens muligheder for at undgå de følger, som tidspunktet for meddelelsen af Kommissionen beslutning havde for udøvelsen af sagsøgerens rettigheder. En anvendelse af den samme retsopfattelse (nemlig at man ikke kan lade virksomheder undgælde for forsinkelser, som Kommissionen selv har forårsaget), vil kunne føre til, at Kommissionens formalitetsindsigelse forkastes, fordi Kommissionen selv har forårsaget overskridelsen af søgsmålsfristen pgr. af det valgte tidspunkt for meddelelsen af bødebeslutningen. Endelig vil valget af dette tidspunkt umiddelbart før de faktiske følger af den italienske lov i praksis umuliggøre en passende udøvelse af retten til forsvar, og vil i øvrigt også meget vel kunne anses for »omstændigheder, som ikke kunne forudses«, jfr. artikel 39, sidste punktum.

3.3. Både som selvstændig grund til at forkaste formalitetsindsigelsen og som yderligere støtte for påberåbelsen af force majeure vil derimod kunne anvendes en henvisning til princippet om

1 — Den opfattelse, som Kommissionen har fremført under den mundtlige forhandling, nemlig at sagsøgeren efter at have modtaget beslutningen af 21. juli straks og altså uden forudgående indsamling af det relevante materiale havde skullet begynde at søge en advokat, anser jeg ikke for afgørende. Ridføring med en advokat uden forelæggelse af de relevante dokumenter har i almindelighed intet formål. I øvrigt er det fremgået, at sagsøgerens advokat i EKSF-sager den 21. juli allerede var taget på ferie og ikke kunne kontaktes i hele den pågældende periode.

»retten til forsvar«, der spiller en så stor rolle i Domstolens praksis. Det er faktisk klart, at der i væsentligt omfang er gjort indgreb i sagsøgerens muligheder for på passende måde at forsvare sig mod bødebeslutningen, idet søgsmålsfristen for en stor del falder sammen med den periode, hvorunder den nævnte italienske lov faktisk væsentligt begrænsede mulighederne for forsvar på den måde, som jeg har anført i mine indledende bemærkninger.

For anerkendelse af en selvstændig påberåbelse af »retten til forsvar« som et højere retsprincip kan tale, at overskridelser af en søgsmålsfrist tillades i forskellige medlemsstaters retspraksis, uden at der herved henvises til begrebet »force majeure«. Ifølge en retssammenlignende undersøgelse spiller begrebet »force majeure« således ikke så stor en rolle i britisk og irsk retspraksis som spørgsmålet, om den forårsagede forsinkelse »vil kunne bringe nogen i alvorlige vanskeligheder eller væsentligt vil kunne gøre indgreb i hans rettigheder eller vil gøre afbræk i en behørig forretningsførelse« (jfr. Supreme Court Act 1981, Section 31 (6)). Heller ikke i tysk og nederlandsk retspraksis spiller begrebet »force majeure« som sådan nogen afgørende rolle i denne forbindelse, men der anvendes også andre og videre begrundelser for fristoverskridelser. I tysk retspraksis (Bundesverwaltungsgericht 50, 254) finder man f.eks. den formulering, at søgsmålsfristen kun forpligter til »at udfolde rimelige bestræbelser, dvs. bestræbelser, som med rimelighed kan kræves af en part, som fører sin sag samvittighedsfuldt og på hensigtsmæssig måde«.

For udelukkende at anvende »retten til et passende forsvar« som højere retsgrundsætning *til bestyrkelse* af sagsøgerens påberåbelse af force majeure taler derimod, at EKSF-statuttens artikel 39 kun anerkender »omstændigheder, som ikke kunne forudses« og »force majeure« som acceptable grunde til fristoverskridelse. Med hensyn til procesfrister skal begrebet »force majeure« så fortolkes således, at man ved anvendelse af definitionen af dette begreb i præmis 11 i Domstolens Busseni-dom af 9. februar 1984 navnlig skal være opmærksom på spørgsmålet, om det vil føre til et alvorligt indgreb i retten til et passende forsvar, hvis man ikke anerkender henvisningen til force majeure, når henses til de påberåbte usædvanlige og udefra kommende begivenheder, og trods de af sagsøgeren udfoldede seriøse bestræbelser.

3.4. *Sammenfattende* foreslår jeg, at Domstolen af en eller flere af de anførte grunde træffer følgende afgørelse:

1. Den fremførte formalitetsindsigelse mod virksomheden Ferriera Valsabbia SpA's søgsmål forkastes.

2. Afgørelsen om sagens omkostninger træffes i forbindelse med afgørelsen af sagens realitet.