RETSMØDERAPPORT
i sag 38/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Den 27. marts 1981 indgav sagsøgeren i hovedsagen, firmaet Karl-Heinz Neumann (herefter benævnt »sagsøgeren«), en ansøgning til sagsøgte i hovedsagen, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt »BALM«), om køb af underlår af ungtyre i henhold til Kommissionens forordning nr. 713/81 af 19. marts 1981 om salg til forudfastsatte priser af visse former for udbenet oksekød fra visse interventionsorganer (EFT L 74, s. 27). Salget ville blive afviklet fra den 30. marts til den 30. april 1981, eller så langt lagrene rakte.

Den faste pris for den omhandlede vare var fastsat til 3 675 ECU / t, hvilket på det tidspunkt, da sagsøgeren indgav sin ansøgning om køb, svarede til 10 112,68 DM / t.

Som foreskrevet i artikel 2, stk. 2, i den førnævnte forordning nr. 2173/79 stillede sagsøgeren samtidig med ansøgningen om køb en sikkerhed, der i henhold til forordningens artikel 15 udgjorde 50 ECU / t. Forordningens artikel 16 indeholder følgende bestemmelser om fortabelse af sikkerhedsstillelsen:

»1) Hvis køberen ikke har betalt for hele den i kontrakten fastsatte mængde inden udløbet af den i artikel 18, stk. 1, omhandlede frist, ophæver interventionsorganet kontrakten for den mængde, som ikke er blevet betalt, jfr. stk. 2 og 3.

2) Medmindre der foreligger force majeure, fortabes sikkerhedsstillelsen:

a) i forhold til den mængde, der ikke er betalt inden for den fastsatte frist, når den betalte mængde udgør 60% eller derover eller 95% eller derunder af den i kontrakten fastsatte mængde,

b) fuldstændigt, når den betalte mængde udgør under 60% af den i kontrakten fastsatte mængde.

3) Overholdes kontraktens øvrige bestemmelser ikke, kan den pågældende medlemsstats kompetente myndighed beslutte, at sikkerhedsstillelsen fortabes helt eller delvis, afhængig af kontraktbruddets omfang.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder giver Kommissionen meddelelse om, i hvilke tilfælde foregående afsnit er blevet anvendt, idet der gøres rede for de nærmere omstændigheder samt de trufne foranstaltninger.«

Efter at centralkurserne for fællesskabsvalutaerne var blevet ændret den 23. marts 1981, vedtog Rådet den 1. april 1981 forordning nr. 850/81 om ændring af forordning nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren (EFT L 90, s. 1). Ved denne forordning blev den »grønne« DM-kurs forhøjet pr. 6. april 1981. Følgen heraf var, at prisen for det kød, som sagsøgeren ønskede at købe, faldt fra 10 112,68 DM / t til 9 763,01 DM / t.

* Processprog: Tysk.

Den 7. april 1981 sendte BALM sagsøgeren en »salgsbekræftelse« i henhold til den oprindelige pris.

De af sagsøgerens konkurrenter, der først havde indgivet ansøgning den 6. april 1981 eller derefter, fik fordel af vekselkursændringen. Sagsøgeren så herefter ingen mulighed for at sælge interventionsvarerne på grundlag af den gamle vekselkurs uden tab. Efter at have drøftet spørgsmålet telefonisk med en række medarbejdere ved BALM lod sagsøgeren handelen »gå tilbage« i henhold til telexmeddelelser af 14. og 23. april 1981, der fremsendtes via selskabet Martin Lund GmbH. Sidstnævnte selskab, der er et søsterselskab til sagsøgeren, fremsendte samtidig med meddelelsen om, at handelen gik tilbage, to nye ansøgninger om køb til den nye pris, og BALM accepterede ansøgningerne. Varerne blev forskriftsmæssigt aftaget og betalt.

BALM erklærede dernæst den sikkerhed, der var stillet samtidig med ansøgningen om køb af 27. marts 1981, for fortabt, under henvisning til at sagsøgeren ikke havde opfyldt sin betalingsforpligtelse i henhold til firmaets oprindelige tilbud.

Sagsøgeren anfægtede herefter denne afgørelse under et søgsmål for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main og påstod sikkerhedsstillelsen tilbagebetalt.

Verwaltungsgericht har under tvisten stillet Domstolen to præjudicielle spørgsmål, hvorved der i det væsentlige dels er tale om fortolkningen af den førnævnte forordning nr. 850/81, dels om, hvorvidt der i fællesskabsretten gælder en almindelig retsgrundsætning om såkaldt objektiv ubillighed (»sachliche Unbilligkeit«).

I forslaget til afgørelse, som generaladvokaten fremsatte for Domstolen den 26. september 1985, anførtes det, at der ikke i fællesskabsretten kendes en almindelig retsgrundsætning om såkaldt objektiv ubillighed; herefter bemærkede generaladvokaten imidlertid:

»Efter min mening er proportionalitetsprincippet... overtrådt, når en sikkerhedsstillelse erklæres for fuldstændig fortabt, skønt det står fast, at det pågældende interventionsorgan som følge af erstatningssalg til sagsøgeren under omstændigheder som de her foreliggende ikke har lidt tab eller i hvert fald har lidt væsentligt ringere tab«.

I dommen af 14. november 1985 (Neumann, 299/84, Sml. s. 3663) fulgte Domstolen (anden afdeling) forslaget til afgørelse, for så vidt angår princippet om objektiv ubillighed. Angående proportionalitetsprincippet indeholder dommen blandt andet følgende bemærkninger:

»Da den nationale domstol i forelæggelseskendelsen udtrykkeligt har karakteriseret princippet om objektiv ubillighed som en speciel anvendelse af proportionalitetsprincippet, må det dog undersøges, om det resultat, som denne domstol går ind for, kan begrundes i sidstnævnte princip i den af fællesskabsretten anerkendte form.

Det spørgsmål, der herved skal undersøges, er om fortabelse af sikkerhed under omstændigheder som de i forelæggelseskendelsen omtalte er en foranstaltning, der står i misforhold til det formål, som lovligt forfølges med sikkerhedsstillelsesordningen.«

På grundlag af en prøvelse af de omhandlede bestemmelser og i lyset af sagens faktiske omstændigheder fastslog Domstolen:

»... under de i forelæggelseskendelsen beskrevne omstændigheder kan proportionalitetsprincippet, som anerkendt i fællesskabsretten, ikke anvendes til afgørelse af den retstvist, der verserer for den nationale domstol«.

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main var imidlertid af den opfattelse, at sagen nødvendiggjorde en bedømmelse af gyldigheden af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2173/79 i lyset af proportionalitetsprincippet. Ved kendelse af 15. januar 1986 har Verwaltungsgericht derfor besluttet på ny at forelægge sagen for Domstolen og har stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 16, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2173/79 af 4. oktober 1979 om gennemførelsesbestemmelser for afsætning af oksekød, som interventionsorganerne har opkøbt, og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 216/69 (EFT L 251, s. 12) ugyldig som stridende mod proportionalitetsprincippet, for så vidt som bestemmelsen også finder anvendelse, såfremt et parti interventionsvarer, hvorom der er indgået kontrakt, ikke aftages og betales, hvorefter samme køber eller et søsterselskab imidlertid i stedet for og med interventionsorganets medvirken indgår nye kontrakter om samme parti og opfylder disse fuldt ud, idet køberen har handlet som anført, fordi han på grund af en ændring i vekselkursen for ECU ville have lidt et væsentligt økonomisk tab, såfremt han havde opfyldt den oprindelige kontrakt?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 12. februar 1986.

Verwaltungsgericht anfører i kendelsen, at det er generaladvokatens argumentation i forslaget til afgørelse af 26. september 1985, der har foranlediget retten til på ny at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen. Grunden til, at Domstolen ikke fulgte generaladvokatens forslag, er ifølge Verwaltungsgericht, at retten ikke havde rejst spørgsmålet om sammenhængen mellem proportionalitetsprincippet og sikkerhedens størrelse.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen ved advokat Schiller, Köln, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved P. Karpenstein, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen den 19. november 1986 i medfør af procesreglementets artikel 95 besluttet at henvise sagen til anden afdeling samt at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg

Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at proportionalitetsprincippet er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, der sætter visse grænser for bebyrdende offentlige foranstaltninger.

Med henblik på at afgøre, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal der foretages en prøvelse af, om de til bestemmelsen knyttede gennemførelsesforanstaltninger er rimelige og nødvendige for at nå det tilstræbte mål.

Det afgørende spørgsmål er herefter, om den faste sanktion, der består i, at hele sikkerhedsstillelsen automatisk fortabes i medfør af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2173/79, også er rimelig og nødvendig i et tilfælde som det konkrete, hvor sagsøgeren vel hverken har aftaget eller betalt det parti interventionsvarer, der omfattes af den første salgskontrakt, men sagsøgeren eller et søsterselskab i stedet for og med interventionsorganets medvirken har indgået nye kontrakter om samme vareparti, der fuldt

ud er opfyldt efter forskrifterne. Sagsøgeren bemærker, at interventionsorganernes lagre som resultat er blevet nedbragt. Sagsøgeren har under henvisning til den ovennævnte første dom af 14. november 1985 anført, at den omhandlede sikkerhedsstillelsesordning har til formål at sikre, at køberen overholder de kontraktlige forpligtelser, der følger af ansøgningen om køb, og de salgsbetingelser, der er fastsat i de pågældende forordninger angående interventionsorganernes afsætning af de opkøbte mængder oksekød. Henset til det mål, der forfølges med sikkerhedsstillelsesordningen, vil det under den konkrete sags omstændigheder være ganske urimeligt at anvende den faste sanktion, der består i fuldstændig og automatisk fortabelse af sikkerhedsstillelsen.

Det her omhandlede tilfælde adskiller sig ved disse særlige omstændigheder klart fra den situation, at en erhvervsdrivende ikke — hverken efter den oprindelige kontrakt eller efter en kontrakt, der træder i stedet herfor — opfylder sin forpligtelse til at aftage varen. Der er her tale om et relevant moment, der ikke kan lades ude af betragtning ved bedømmelsen af, om det er rimeligt at anse en sikkerhedsstillelse for fortabt.

Sagsøgeren foreslår følgelig, at det præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Artikel 16, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2173/79 af 4. oktober 1979 om gennemførelsesbestemmelser for afsætning af oksekød, som interventionsorganerne har opkøbt, og om ophævelse af forordning nr. 216/69, er ugyldig som stridende mod proportionalitetsprincippet, for så vidt som bestemmelsen også finder anvendelse, såfremt et parti interventionsvarer, hvorom der er indgået kontrakt, ikke aftages eller betales af køberen, hvorefter samme køber eller et søsterselskab imidlertid i stedet for og med interventionsorganets medvirken indgår nye kontrakter om samme parti og opfylder disse fuldt ud.«

Kommissionen har indledningsvis bemærket, at Domstolen i præmisserne til den første dom af 14. november 1985 indgående drøftede spørgsmålet, om fortabelse af sikkerhedsstillelsen i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2173/79 indebærer en krænkelse af proportionalitetsprincippet. Det af Verwaltungsgericht stillede spørgsmål er dermed i realiteten allerede besvaret af Domstolen og er faktisk overflødigt. Kommissionen har endvidere anført, at spørgsmålet, om en bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, beror på en vurdering af de anvendte midler og de tilstræbte mål, dvs. at der i det konkrete tilfælde må tages stilling til, om det anvendte middel, nemlig fortabelse af sikkerhedsstillelsen, er rimeligt og nødvendigt for at nå det fastsatte mål, nemlig at den retlige forpligtelse, som sikkerhedsstillelsen dækker, opfyldes forskriftsmæssigt.

Det er i Domstolens praksis navnlig fastslået, at tilsidesættelse af hovedforpligtelser og sekundære forpligtelser ikke bør udløse de samme sanktioner. I tilfælde af manglende opfyldelse af en forpligtelse, hvis overholdelse sikkerhedsstillelsen netop skal tjene til at sikre, kan det ikke kritiseres, at hele sikkerheden fortabes. Er der tale om manglende iagttagelse af en sekundær, og mindre væsentlig forpligtelse, må det derimod i hvert enkelt tilfælde undersøges, om fortabelse af hele den stillede sikkerhed må betragtes som en for vidtgående sanktion.

For så vidt angår spørgsmålet, om bestemmelserne i artikel 16, stk. 2, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, har Kommissionen anført, at der ved bestemmelsens udformning er taget hensyn til proportionalitetsprincippet for herved at forebygge enhver afgørelse, der kunne virke urimeligt hårdt.

Kommissionen har endvidere anført, at den omhandlede sikkerhedsstillelse kun udgjorde 1,36% af prisen, og at det er klart misvisende at betegne det som urimeligt vidtgående at anordne fortabelse af en sikkerhedsstillelse, der er så ubetydelig sammenlignet med det beløb, som den misligholdte hovedforpligtelse vedrører.

Kommissionen erkender, at artikel 16, stk. 2, ikke åbner mulighed for at tage hensyn til særlige omstændigheder af den art, som foreligger i hovedsagen; efter Kommissionens opfattelse er der imidlertid heller ikke under de af sagsøgeren beskrevne omstændigheder noget grundlag for at anse den omhandlede bestemmelse for ugyldig.

Såfremt det viser sig, som det er tilfældet for sagsøgerens vedkommende, at købet af interventionsvarerne er en dårlig forretning for køberen på grund af ændringer af vekselkursbestemmelserne, må dette anses for et udslag af de valutarisici, der berører alle erhvervsdrivende. Vekselkursændringer kan principielt ikke føre til, at indgåede købekontrakter bliver ugyldige, lige så lidt som de berører Fællesskabets ved sikkerhedsstillelsen værnede interesse i, at disse kontrakter opfyldes. Kommissionen har herved særligt hæftet sig ved, at sagsøgeren i den konkrete sag — og i en yderst ustabil valutasituation — for at være sikker på at få tildelt varerne besluttede at indgive ansøgningen om køb så tidligt, at den gamle, mindre fordelagtige omregningskurs mellem ECU og DM endnu var gældende.

Når sagsøgeren således indgav ansøgning om køb, endog før den forordning nr. 713/81 trådte i kraft, skete dette i den klare hensigt at sikre, at ansøgningen ville blive imødekommet. For så vidt som sagsøgeren nu påberåber sig, at de konkurrenter, der først indgav ansøgning efter ændringen af vekselkursen for ECU, opnåede en bedre stilling, så er dette intet gyldigt argument for at kritisere bestemmelsen i artikel 16, stk. 2, om fortabelse af sikkerhedsstillelsen som for vidtgående.

Hovedsigtet med den sikkerhedsstillelse, der foreskrives i artikel 15 i forordning nr. 2173/79, og som er fastsat på forhånd og er uafhængig af konkrete tab, er ikke at erstatte interventionsorganets eventuelle tab, men at sikre, at tilbuddene om aftale er seriøse, og at de indgåede kontrakter overholdes.

Efter Kommissionens opfattelse følger det derfor ikke af proportionalitetsprincippet, at der i forbindelse med frigivelse af sikkerhedsstillelsen skal sondres, efter hvilke omkostninger Fællesskabet og interventionsorganerne faktisk har afholdt.

Kommissionen foreslår herefter, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål således:

»Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om, at artikel 16, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2173/79 af 4. oktober 1979 om gennemførelsesbestemmelser for afsætning af oksekød, som interventionsorganerne har opkøbt, og om ophævelse af forordning nr. 216/69 (EFT L 251, s. 12) er forenelig med det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip.«

O. Due
Refererende dommer