Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 473/67 skal fortolkes således, at den tillader, at en eksportlicens med forudfastsat restitution forlænges for en periode, der ligger forud i tid, og således forlænges med tilbagevirkende gyldighed, når den kompetente myndighed med urette har afslået rettidigt at meddele en forlængelse, som skulle være givet på grund af force majeure, og når eksporten derfor har måttet gennemføres på grundlag af en nyindhentet licens for samme transaktion. Den nye licens kan i så fald ikke medføre retsvirkninger og skal derfor formeligt annulleres.

Pescatore Due Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. december 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 2. DECEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

De faktiske omstændigheder i den præjudicielle sag, som jeg i dag tager stilling til, kan sammenfattes som følger:

H. & J. Brüggen, (herefter benævnt Brüggen), som er sagsøger og appelindstævnt i hovedsagen, driver en kornforarbejdningsvirksomhed i Lübeck. Med henblik på eksport af 595 920 kg havregryn til Peru fik Brüggen af det daværende Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel mod sikkerhedsstillelse udstedt en eksportlicens med forudfastsat restitution, som gjaldt indtil 31. maj 1970. Havregrynene skulle fremstilles af havre, der via flodtransport skulle leveres fra DDR i to partier i første og anden halvdel af april samme år. På grund af den dengang usædvanligt strenge vinter, som medførte en langvarig tilfrysning af floder og kanaler i DDR, blev leveringen

1 — Oversat fra tysk.

af varen imidlertid forsinket, således at der indtil 31. maj 1970 kun kunne udføres 298 039 kg havregryn i henhold til den udstedte licens.

Som følge af disse omstændigheder indgav Brüggen allerede den 13. maj 1970 ansøgning om en to måneders forlængelse af licensen under henvisning til artikel 9, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning nr. 473/67 af 21. august 1967 om import- og eksportlicenser for korn, produkter forarbejdet på basis af korn, ris, brudris og produkter forarbejdet på basis af ris (JO 204 af 24. 8. 1967, s. 16). Bestemmelsen foreskriver bl.a., at gyldighedsperioden for en licens efter ansøgning herom forlænges, såfremt det bliver umuligt at eksportere inden for perioden på grund af et forhold, der udgør force majeure, hvilket ifølge stk. 2, litra g), også omfatter indstilling af sejladsen på grund af tilfrysning.

Efter at ansøgningen om forlængelse var blevet afslået ved afgørelse af 20. maj 1970 med den begrundelse, at der ikke forelå noget tilfælde af force majeure, som kunne begrunde en forlængelse, så Brüggen sig i juni 1970 nødsaget til at udføre restpartiet på grundlag af en ny licens, som for restitutionssatsens vedkommende var mindre fordelagtig.

Brüggen indbragte afslaget for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main og fik medhold. Efter at Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, som i sin egenskab af efterfølger for Einfuhr- und Vorratsstelle var indtrådt i sagen, havde påanket afgørelsen til Hessischer Verwaltungsgerichtshof, stadfæstede denne dommen og fastslog, at Brüggen i overensstemmelse med firmaets under ankesagen ændrede påstand skulle stilles, som om den oprindelige ansøgning om forlængelse af eksportlicensen var blevet imødekommet. Denne dom har Bundesanstalt ved en revisionsanke indbragt for Bundesverwaltungsgericht. Brüggen har påstået stadfæstelse og har under revisionsanken subsidiært gentaget den oprindelige påstand om en efterfølgende forlængelse af eksportlicensen.

Denne påstand har foranlediget Bundesverwaltungsgericht's VII. afdeling til at forelægge et spørgsmål om fortolkningen af forordning nr. 473/67. Ligesom underinstanserne lægger retten til grund, at den rettidige udnyttelse af eksportlicensen blev forhindret på grund af force majeure, og at Bundesanstalt derfor havde været forpligtet til at imødekomme ansøgningen om forlængelse af eksportlicensen. Retten anser det imidlertid for overordentligt tvivlsomt, om en efterfølgende licensforlængelse for et allerede afsluttet tidsrum er mulig. Efter rettens opfattelse kunne, i forbindelse med en efterfølgende forlængelse, de havregryn, som blev udført i 1970, ganske vist tilbageføres fra den hertil nyindhentede licens til den forlængede licens, hvorefter de mere fordelagtige restitutionssatser ville gælde for Brüggen. En sådan fremgangsmåde ville imidlertid efter rettens opfattelse i alvorlig grad true det fælles licenssystems funktion som indikator for markedsudviklingen, da den i realiteten ville betyde, at licenstageren i en vis forstand selv forlænger licensens gyldighedsperiode samtidig med, at der kun tilkommer den anden licens en foreløbig erstatningsfunktion. På den anden side anerkender retten, at dette resultat under hensyn til de erhvervsdrivendes retsbeskyttelse er lidet tilfredsstillende, da kravet om licensforlængelse i tilfælde af den kompetente forvaltningsmyndigheds

afslag ikke kan gennemtvinges, fordi kravet normalt vil være forældet, førend der kan indhentes en retsafgørelse i sagen. På grund af denne interessekonflikt har Bundesverwaltungsgericht's VII. afdeling ved kendelse af 17. december 1981 udsat sagen og i henhold i EØF-traktatens 177 forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Kan ifølge artikel 9, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF af 21. august 1967 (JO nr. 204/16 af 24. 8. 1967) en eksportlicens med forudfastsat restitution forlænges for en periode, der ligger forud i tid, og således forlænges med tilbagevirkende gyldighed, for på denne måde at sikre en eksportør, hvis licens ikke er blevet rettidigt forlænget, og som derpå har gennemført eksporten på grundlag af en nyindhentet licens, at den forudfastsatte restitutionssats anvendes på denne eksport?«

Min stilling til spørgsmålet er følgende:

Som den forelæggende ret har anført i forelæggelseskendelsen, er det Brüggen's egentlige sigte med sagen at undgå de retlige skadevirkninger ved, at Bundesanstalt ikke har imødekommet firmaets ansøgning om forlængelse af licens nr. B-10 755 i det omfang, det påhvilede Bundesanstalt. Retten har herved lagt til grund, at Brüggen som følge af force majeure var forhindret i at udføre den omhandlede vare inden for den i licensen fastsatte frist, og at Bundesanstalt ved at afslå den inden fristens udløb indgivne ansøgning om forlængelse derfor handlede retsstridigt i betragtning af, at fristen i henhold til forordning nr. 473/67's artikel 9, stk. 1, litra b), under disse omstændigher *skal forlænges.* Idet Bundesanstalt efter rettens opfattelse ikke kan være forpligtet til som led i ophævelsen af forvaltningsaktens følger, at foretage en »afvikling« af den til Brüggen udstedte licens »på grundlag af en hypotetisk fuldstændig udførsel«, afhænger et heldigt udfald af revisionsanken herefter af, om en licensforlængelse i henhold til den omhandlede forordnings artikel 9, stk. 1, kan ske for et allerede afsluttet tidsrum. Men hertil kommer, at forlængelse med tilbagevirkende kraft af den første licens kun er af værdi for Brüggen, hvis den anden licens, ved hjælp af hvilken restpartiet blev udført, kan annnulleres efterfølgende. Hvis dette ikke var muligt, ville Brüggen nemlig fortabe den sikkerhed, der blev stillet for denne licens, fordi den anden licens ikke ville være blevet udnyttet på grund af den efterfølgende tilbageførsel af eksportforretningen til den første licens. Domstolen må derfor, som både sagens parter og alle, der i øvrigt har afgivet indlæg i sagen, samstemmende har anført, først tage stilling til, om det under hensyn til de anførte omstændigheder er muligt at forlænge en licens efter udløbet af dens gyldighedsperiode, samt om den erstatningslicens, som er blevet anvendt til at gennemføre eksporten, kan annulleres efterfølgende og med tilbagevirkende gyldighed.

1. Vedrørende det første spørgsmål lægger både den forelæggende ret og de, som i øvrigt er impliceret i sagen, med rette til grund, at spørgsmålet om efterfølgende forlængelse af gyldighedsperioden for en licens ikke er udtrykkeligt reguleret i forordning nr. 473/67. Der er tillige i alt væsentligt enighed om, at denne lakune i retsreglerne i sidste instans kun kan udfyldes i forbindelse med en afvejning af — på den ene side — hensynet til, at det fællesskabsretlige licenssystem fungerer forsvarligt, og —

på den anden side — hensynet til den berørte licensindehavers retsbeskyttelse. Meningerne er imidlertid delte med hensyn til, hvilket af disse hensyn der bør prioriteres højest.

Både den forelæggende ret og Bundesanstalt anerkender ganske vist, at der med hensyn til de erhvervsdrivendes retsbeskyttelse kan komme til at foreligge et utilfredsstillende resultat, dersom det afslås at forlænge fristen efterfølgende, men de tillægger det alligevel større betydning, at licenssystemet fungerer som en pålidelig indikator for markedsudviklingen. Hvis licensernes informationsværdi ikke skal blive draget i tvivl, er det efter Bundesanstalt's opfattelse ubetinget nødvendigt, at de dertil knyttede import- og eksportforpligtelser opfyldes, når bortses fra visse snævert begrænsede og udtrykkeligt hjemlede undtagelser.

Brüggen og Kommissionen, som heller ikke bestrider, at et pålideligt licenssystem er en nødvendighed, kommer derimod på grundlag af en afvejning af samtlige omstændigheder til det resultat, at de negative følger for licenssystemets funktion ved en efterfølgende licensforlængelse ligger inden for snævre grænser, hvorimod de pågældende licensindehaveres retsbeskyttelse ville være særdeles mangelfuld, såfremt efterfølgende licensforlængelser afslås. Hensynet til, at de pågældende licensindehaveres rettigheder fuldt ud kan gennemføres, må efter denne opfattelse derfor veje tungest i et tilfælde som det foreliggende.

Efter min mening må — for at foregribe resultatet — den sidstnævnte opfattelse tiltrædes af flere grunde.

a) Det er ganske vist rigtigt, at det fælles licenssystem skal sætte fællesskabsinstitutionerne i stand til at foretage beregninger med henblik på forvaltningen af den fælles markedsordning, og at reglerne om sikkerhedsstillelse, som tjener til import- og eksportpligtens opfyldelse, samtidig skal garantere den størst mulige sikkerhed ved de nævnte beregninger. For så vidt kan man vanskeligt bestride det modargument mod Brüggens anbringende, at de ændringer, som efterfølgende skal foretages vedrørende to licenser, i et vist omfang medfører, at pålideligheden af systemet med import- og eksportlicenser inden for den fælles markedsordning for landbrugsvarer forringes. Bundesanstalt og Kommissionen har i denne forbindelse med rette anført, at fællesskabsorganerne for at kunne forudberegne markedsudviklingen i princippet må kunne gå ud fra, at ansøgerne opfylder deres forpligtelser til at importere, respektive eksportere, uden at dette af forvaltningstekniske grunde umiddelbart kan kontrolleres i hvert enkelt tilfælde. For så vidt registreres der ved udstedelse af en dobbelt licens to import- eller eksportforretninger, mens der rent faktisk i tilfælde af, at den første licens forlænges og den anden annulleres, kun finder én import- eller eksportforretning sted.

I modsætning til hvad Bundesanstalt har gjort gældende, kan en sådan »dobbeltpostering« imidlertid ikke i sig selv anfægte licenssystemets informationsværdi. En forudsigelse af markedsudviklingen afhænger nemlig ikke af, at import- og eksportbevægelserne kendes med fuldkommen nøjagtighed, hvorimod

det er tilstrækkeligt, at disses størrelsesorden kan fastslås så nøjagtigt som muligt. Den offentlige interesse, som kræver den mest nøjagtige beregning af import- og eksportudviklingen i hver af medlemsstaterne, bør desuden, som Domstolen fremhævede i bl.a. Kampffmeyersagen [1], bringes i overensstemmelse med nødvendigheden — som tillige svarer til den offentlige interesse — af ikke at hæmme udenrigshandelen ved for rigoristiske forpligtelser. Af denne grund indeholder den omhandlede forordning nr. 473/67 en særregel for de tilfælde, hvor importen eller eksporten ikke kan gennemføres inden for licensens gyldighedsperiode på grund af force majeure. Efter Domstolens faste praksis (jfr. f.eks. Kampffmeyer [1]; sag 3/74 [2]; sag 11/70 [3]; sag 4/68 [4]) kan, som med rette anført af den forelæggende ret, force majeure kun antages at foreligge, når den omstændighed, som forhindrer ind- eller udførslen, skyldes en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for eksportørens rådighedssfære, og hvis indtræden og følger ikke kunne afværges med den omhu, som med rimelighed kan forventes af en forsigtig og omhyggelig forretningsdrivende. Det følger af denne definition, at tilfælde af force majeure altid må kunne henføres til objektive, faktiske forhold, som klart kan efterprøves, og som ligger uden for de berørtes vilje. Som følge af, at det påhviler forvaltningsmyndigheder og domstole at anvende denne ret strenge målestok ved afgørelsen af, om der faktisk foreligger et tilfælde af force majeure, sikres det imidlertid, at velbegrundede ansøgninger om annullation eller forlængelse af licensers gyldighedsperiode ikke vil forekomme alt for hyppigt, samt at de negative virkninger for licenssystemets funktion også vil holde sig inden for snævre grænser.

Den foreliggende sag adskiller sig herved også tydeligt fra det faktum, der lå til grund for Domstolens afgørelse i Hirsch-sagen [5], som Bundesverwaltungsgericht har henvist til. Den pågældende sag drejede sig om, hvorvidt og, i bekræftende fald, i hvilket omfang viljeserklæringer, der var afgivet i henhold til fællesskabsretten, kunne tilbageholdes i henhold til den nationale rets regler om vildfarelse. I modsætning til force majeure er en vildfarelse forårsaget af individuelle fejltagelser og er opstået inden for den pågældendes eget ansvarsområde. Da der hermed består fare for misbrug, har Domstolen i den nævnte sag blandt andet kendt for ret, at en ansøgning om meddelelse af importlicens ikke kan anfægtes på grund af vildfarelse.

Når det således er lagt til grund, at de snævert definerede undtagelser, som er begrænset til force majeure, i princippet ikke anfægter licenssystemets pålidelighed, er det dermed også irrelevant, om licensernes gyldighedsperiode forlænges

1 — Dom af 30. 1. 1974 i sag 158/73, E. Kampffmeyer mod Einfuhr- und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel, Sml. 1974, s. 101.

2 — Dom af 28. 5. 1974 i sag 3/74, Einfuhr- und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel mod Firma Wilhelm Pfutzenreuter, Sml. 1974, s. 589.

3 — Dom af 17. 12. 1970 i sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel, Sml. 1970, s. 235.

4 — Dom af 11. 7 1958 i sag 4/68, Schwarzwaldmilch GmbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle fur Fette, Sml. 1965-68, s. 527.

5 — Dom af 12. 12. 1978 i sag 85/78, Bundesanstalt fur landwirtschaftliche Marktordnung mod Jacob Hirsch & Sohne GmbH, Sml. 1978, s. 2517.

før udløbet eller først derefter. At en sådan efterfølgende forlængelse er retmæssig, kan, som med rette anført af Brüggen, i øvrigt udledes af artikel 36, stk. 2, i Kommissionens gældende forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 338 af 13. 12. 1980, s. 1), hvorefter ansøgning om forlængelse af gyldighedsperioden kan indgives op til 30 dage efter licensens udløb. Men når selve forlængelsesansøgningen kan indgives efter licensens udløb kan også den derpå følgende afgørelse vedrørende ansøgningen træffes efterfølgende, således at forlængelsen sker med tilbagevirkende gyldighed for perioden mellem tidspunktet for licensens udløb og tidspunktet for afgørelsen af forlængelsesansøgningen.

Ydermere bemærkes, at heller ikke skadeserstatning altid ville være tilstrækkelig til at skaffe de pågældende deres fulde ret, fordi erstatningskrav mod en national forvaltningsmyndighed til dels kun kan gennemføres, for så vidt som myndigheden har handlet culpøst. I force majeure-tilfælde turde det imidlertid være vanskeligt at bevise et sådant culpøst forhold.

Sidst, men ikke mindst, ville det være uheldigt at henvise de pågældende til at rejse krav om erstaning efter national ret, når det tages i betragtning, at det i så fald ville påhvile medlemsstatens budget eller vedkommende tjenestemand at udrede erstatning, mens det ville komme fællesskabsbudgettet til gode, at den stillede sikkerhed fortabes, og at der beregnes en lavere eksportrestitution.

b) Hvis man ville afvise muligheden af en efterfølgende forlængelse af eksportlicensens gyldighedsperiode, ville de berørte licensindehaveres retsbeskyttelse desuden blive yderst mangelfuld. Det retskrav på licensforlængelse, som licensindehaverne har i medfør af den omhandlede forordnings artikel 9, ville i tilfælde af et afslag herpå fra den kompetente forvaltningsmyndighed ikke kunne gennemtvinges i praksis, da kravet — modsat kravet om frigivelse af sikkerheden — normalt forældes, inden der kan indhentes en retsafgørelse i sagen. Også foreløbige foranstaltninger vil i sådanne tilfælde kun være til ringe nytte, da de i praksis ville foregribe afgørelsen i hovedsagen, og da eksportøren desuden måtte påtage sig risikoen ved at gennemføre eksporten på grundlag af en uafklaret retstilstand, fordi den endelige afgørelse af, hvad der er gældende ret, først træffes senere.

En rent konstaterende dom gående ud på, at forvaltningsmyndigheden havde været forpligtet til at forlænge licensen på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen, ville i sidste instans ganske vist medføre, at den med urette fortabte sikkerhed skulle frigives, men ville ikke sikre den pågældende den forudsatte restitution, da varen er blevet udført i henhold til erstatningslicensen.

Da dette hensyn til licensindehaverens restbeskyttelse er så tungtvejende, og da en efterfølgende forlængelse ikke mærkbart begrænser licenssystemets pålidelighed, må også en efterfølgende forlængelse kunne anses for retsmæssig i henhold til forordning nr. 473/67's artikel 9, stk. 1.

2. Da en sådan efterfølgende forlængelse af den første licens imidlertid som allerede nævnt kun er af værdi for den pågældende, hvis det samtidigt er muligt efterfølgende at annullere den anden licens, som var grundlag for at udføre varen, opstår der yderligere et spørgsmål om hjemmelen til en sådan annullation. Det er ubestrideligt, at artikel 9 i forordning nr. 473/67 ikke er direkte anvendelig i dette tilfælde, da det ikke er på grund af force majeure, at den anden licens ikke er blevet udnyttet.

Mens Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung også her, af hensyn til licenssystemets funktion, har udtalt sig imod en udvidende fortolkning, har Kommissionen gjort sig til talsmand for, at den nationale forvaltningsmyndigheds pligt til at annullere den anden licens kan støttes på en analog anvendelse af bestemmelserne i den omhandlede forordnings artikel 9, stk. 1, litra a), samt i stk. 3, hvorefter også andre end de i stk. 2 nævnte omstændigheder kan betragtes som force majeure.

Under henvisning til det anførte bør Domstolen efter min opfattelse også her følge Kommissionens forslag og med hjemmel i en analog anvendelse af de nævnte bestemmelser fastslå, at den sidst udstedte licens skal annulleres. Det bør i den forbindelse bemærkes, at der udelukkende blev ansøgt om denne licens, fordi den myndighed, som Bundesanstalt har afløst, med urette afslog at forlænge den anden licens i et tilfælde, hvor der forelå force majeure. For så vidt må også afslaget anses for en begivenhed, der lå uden for Brüggens vilje og medførte force majeure, og hvis indtræden og følger firmaet ikke kunne afværge, heller ikke med den omhu, som med rimelighed kan forventes af en forsigtig og omhyggelig forretningsdrivende. Også her drejer det sig om indtrufne omstændigheder, som ligger uden for licensindehaverens vilje og derfor ikke vil være særligt hyppige. Skadevirkningerne for licenssystemets funktion ved en annullation af licensen holder sig herved ligeledes inden for snævre grænser, hvorimod en ophævelse til gengæld forekommer nødvendig for at sikre de berørte licensindehavere en effektiv retsbeskyttelse. Da den gældende undtagelsesbestemmelse vedrørende force majeure-tilfælde i den omhandlede forordnings artikel 9, stk. 1, hviler på billighedsbetragtninger, ville jeg ikke være betænkelig ved at anvende denne bestemmelse analogt som hjemmel for at antage, at der er pligt til at ophæve den anden licens.

3. Som konklusion foreslår jeg derfor, at Domstolen besvarer det af Bundesverwaltungsgericht forelagte spørgsmål således:

Gyldighedsperioden for en eksportlicens med forudfastsat restitution kan ifølge artikel 9, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 473/67/EØF af 21. august 1967 forlænges selv efter gyldighedsperiodens udløb, når den kompetente myndighed fejlagtigt har afslået at meddele en rettidig forlængelse, således at den erhvervsdrivende blev nødsaget til at gennemføre eksporten på grundlag af en ny licens. Denne senere udstedte licens bør samtidig annulleres.