2. For at artikel 15, stk. 1 skal finde anvendelse, er det nødvendigt, at den vare, som ifølge bestemmelserne i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, litra a er blevet afskrevet på licensen, faktisk er blevet bragt i fri omsætning.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. maj 1974.

A. Van Houtte — Justitssekretær

R. Lecourt — Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 30. APRIL 1974 [1]

Høje Ret.

Indledning

I Fællesskabet kræves der som bekendt til import af de landbrugsprodukter, der omfattes af de fælles markedsordninger, i henhold til basisforordningerne en importlicens, som udstedes for et begrænset tidsrum, og som indebærer såvel forpligtelse som ret til at importere en vis mængde af det pågældende produkt.

Importforpligtelsen i licensens gyldighedsperiode garanteres ved en sikkerhedsstillelse.

De samme principper anvendes i øvrigt på eksport såvel som på forudfastsættelse af afgifter eller restitutioner.

Kommissionen har ved sin forordning nr. 1373/70 af 10. juli 1970 fastsat de fælles gennemførelsesbestemmelser for licensordningen.

Den har især defineret, hvad der skal forstås ved udtrykket »for det kontor, der foretager toldbehandlingen ved import«, (forordningens artikel 8, stk. 2, andet afsnit, litra a: den har desuden bestemt, at forpligtelsen til at importere *betragtes som opfyldt den dag den i artikel 8, stk. 2 andet afsnit under litra a omhandlede toldbehandling har fundet sted* (artikel 15, stk. 1, a), og den har præciseret, at »ved *den dag* den i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, under litra a, omhandlede toldbehandling finder sted, [forstås] dagen ... på hvilken anmelderen [dvs. importøren] angiver varerne til fri omsætning ...« (artikel 15, stk. 5, litra a).

Endelig er ifølge ordlyden af samme artikel 15, stk. 2 frigivelsen af sikkerhedsstillelsen for så vidt angår import betinget af fremlæggelse af bevis for, at den i artikel 8, stk. 2, litra a omhandlede toldbehandling har fundet sted.

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, en særlig forvaltingsdomstol til hvilken firmaet Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Hamburg har indgivet sit søgsmål mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischer-

1 — Oversat fra fransk.

zeugnisse (import- og oplagringskontor for kvæg og kød), anmoder Domstolen om at fortolke artikel 15, stk. 5.

Sagsfremstilling

Sagsøgeren i hovedsagen (herefter kaldet sagsøgeren) fik fra dette kontor den 21. april 1971 en importlicens på 400 tons frosset oksekød fra Sydamerika. Han stillede banksikkerhed på 146 400 DM. Licensens gyldighedsperiode udløb den 21. juli 1971.

Efter forinden at have indført ca. 360 tons, som blev afskrevet på licensen, fremlagde sagsøgeren den 14. juli for det kompetente toldsted en klareringsanmodning for 53 051 kg frosset oksekød i forfjerdinger, importeret fra Uruguay og beregnet til forarbejdning.

Denne anmodning, som faktisk blev modtaget af toldmyndighederne, blev senere afvist ikke med henvisning til fællesskabslovgivningen om importlicenser men med henvisning til den tyske lov om sundhedskontrol med kød.

Ifølge denne lovs § 12 a, stk. 1 kan kød kun importeres i hele kroppe, også selv om disse kroppe kan skæres ud i halve eller i kvarte. Der kan dog gives dispensation af forbundsministeriet for den offentlige sundhed på betingelse af, at dyrene er blevet slagtet i oprindelseslandet i godkendte slagterier og under kontrol af en kvalificeret tysk dyrlæge.

Beviset for kontrollen skal fremgå af plomberingen af kødfjerdingerne og af fremlæggelsen af en tilsynsattest. Omkostningerne ved denne kontrol, som naturligvis er høje, påhviler importøren.

I det tilfælde, som blev forelagt den tyske dommer, blev det imidlertid konstateret af toldvæsenet, som fungerede som veterinært godkendelseskontor, at forfjerdingerne af oksekødet i den pågældende sending ikke var forsynet med de krævede kontrolplomber.

Toldvæsenet udledte heraf, at tilsynet ved afsendelsen ikke var blevet tilendebragt, og da det mente, at det var retligt umuligt at foretage det ved ankomsten til Tyskland, fordi man ikke disponerede over hele kroppe, nægtede det at tillade at bringe kødet i fri omsætning.

Da importøren ikke inden for importlicensens gyldighedsperiode kunne skaffe andet kød som erstatning, konstaterede importkontoret, at forpligtelsen til at importere kun var blevet delvist opfyldt, nemlig i det omfang de tidligere importerede mængder var blevet afskrevet på den nævnte licens, og erklærede følgelig et beløb af sikkerhedsstillelsen på 6 309 DM, svarende til den ikke importerede mængde, for tabt.

Efter at det importerende firmas klage over denne afgørelse var blevet forkastet, indbragte det sagen for forvaltningsdomstolen i Frankfurt, som anmoder Dem om at afgøre følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er toldstedets *modtagelse* af anmelderens klareringsanmodning ensbetydende med toldstedets »godkendelse« (l'acceptation) af det dokument, hvorved anmelderen angiver varen til fri omsætning, således som dette forstås i artikel 15, stk. 5 a i forordning nr. 1373/70 af 10. juli 1970 fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, eller skal begrebet »godkendelse« (acceptation) i denne bestemmelse fortolkes således, at den *toldekspedition,* der ligger til grund for »godkendelsen« (acceptation), skal være afsluttet med et for anmelderen gunstigt resultat?«

Diskussion

Dette spørgsmål frembyder efter sin formulering et dilemma:

— enten er det, for at importforpligtelsen kan betragtes som opfyldt, og for at sikkerhedsstillelsen følgelig kan frigives, nødvendigt — og tilstrækkeligt — at toldstedet har *modtaget* klareringsanmodningen vedrørende de i importlicensen omhandlede produkter før udløbet af dette dokuments gyldighed;

— eller også er det, for at importen kan antages faktisk at være gennemført, nødvendigt, at den nationale toldeks-

pedition er afsluttet, og at toldvæsenet har givet tilladelse til, at varen afhentes med henblik på dens afsætning, i hvilket tilfælde sikkerhedsstillelsen kun kan frigives på betingelse af, at denne tilladelse er givet før udløbet af licensens gyldighed.

Af disse alternative muligheder bør den anden efter vor mening udelukkes.

I den henseende finder vi, at såvel de anbringender, som sagsøgeren har påberåbt sig, som de af forvaltningsdomstolen i Frankfurt fremsatte betragtninger må være afgørende. Kommissionen har ved sin forordning nr. 1373/70 skabt et sammenhængende system, der i hver af medlemsstaterne bør anvendes ensartet på alle importører. Forpligtelsen til at importere, der betragtes som opfyldt den dag, hvor den i artikel 8, stk. 2 under litra a omhandlede toldbehandling har fundet sted, er et fællesskabsretligt begreb, hvis betydning og rækkevidde ikke kan afhænge af nationale toldformaliteter, som indtil nu er blevet opretholdt som gældende.

Man kan ikke blot erstatte det med et kriterium, som hviler på tilladelsen til afhentning eller frigivelse dvs. den retsakt, hvorved en toldmyndighed tillader en importør at disponere over varer, som er blevet klareret.

Ganske vist kan eksistensen af forskellige nationale importreguleringer, navnlig dem som vedrører sundhedspolitiet, medføre løsninger vedrørende klareringen af den samme vare, som varierer fra den ene medlemsstat til den anden.

Men disse nationale reguleringer kan ikke have gyldighed i strid med det fællesskabsretlige begreb vedrørende forpligtelsen til at importere, der er forbundet med udstedelsen af en importlicens som omhandlet i forordning nr. 1373/73.

Det er efter vor mening således ikke muligt at antage, at frigivelsen af den sikkerhedsstillelse, som skal garantere denne forpligtelse, afhænger af en positiv retsakt fra den toldmyndighed, som frigiver varen, *før licensen udløber.*

En sådan løsning ville berøve bestemmelserne i Kommissionens forordning deres praktiske virkning.

Bør man således tilslutte sig det første alternativ og statuere, at toldmyndighedens simple faktiske modtagelse af det dokument, hvorved anmelderen angiver varerne til fri omsætning, er tilstrækkelig til, at forpligtelsen til at importere kan betragtes som opfyldt, og sikkerhedsstillelsen øjeblikkeligt kan frigives?

Vi mener heller ikke, at dette ræsonnement stemmer med ordlyden i de omhandlede bestemmelser i forordningen med formålet med en importlicensordning.

Artikel 15 tilsigter ikke at definere, hvad der skal forstås ved «en faktisk gennemført import«, den opstiller blot to lovsformodninger:

— den første, i artiklens stk. 1, fastlægger den dag, hvor forpligtelsen til at importere *betragtes som opfyldt;* det er den dag, hvor den i artikel 8, stk. 2 under litra a omhandlede toldbehandling har fundet sted;

— den anden, i artiklens stk. 5, foreskriver, at dagen på hvilken toldstedet »godkender det dokument, hvorved anmelderen angiver varer til fri omsætning«, skal betragtes som den dag, hvor toldbehandlingen ved import i forordningens forstand har fundet sted.

Disse bestemmelser er begrundet i den omstændighed, at importlicensernes gyldighedsperiode er tidsbegrænset, og at forpligtelsen til at importere skal opfyldes, inden de udløber.

Formålet med disse lovsformodninger er således at fastlægge den dato, på hvilken denne forpligtelse *skal betragtes* som opfyldt.

Den samme dato kommer ligeledes i betragtning med hensyn til frigivelsen af sikkerhedsstillelsen, fordi denne frigivelse ifølge artikel 15, andet stykke er gjort afhængig af, at det bevises, at den i artikel 8, stk. 2 under litra a omhandlede

toldbehandling har fundet sted inden for licensens gyldighedsperiode.

Med andre ord kan sikkerhedsstillelsen kun frigives én *grundlæggende betingelse* nemlig at toldvæsenet før udløbet af denne gyldighedsperiode har modtaget det dokument, hvorved anmelderen angiver de omhandlede produkter til fri omsætning.

Således har Kommissionen bevidst fastsat et *formelt* kriterium for at lette kontrollen og et fællesskabsretligt kriterium, som gør det muligt at give alle importører en lige behandling.

Men er denne grundlæggende betingelse, der er knyttet til kravet om licensers begrænsede gyldighed, tilstrækkelig?

Det mener vi, ligesom Kommissionen, ikke, at den er. Det er yderligere nødvendigt, at importen faktisk er blevet gennemført, at varerne virkelig er bragt i fri omsætning på den medlemsstats område, hvor toldbehandlingen finder sted.

Til syvende og sidst er dette krav imidlertid kun endeligt opfyldt, hvor toldvæsenet tillader afhentning eller frigivelse af de varer, som ligger til toldbehandling, efter en prøvelse af deres overensstemmelse, ikke blot med anmelderens oplysninger og med indholdet af importlicensen, men også med de gældende nationale retsnormer, heriblandt dem, som vedrører sundhedspolitiet.

Da denne prøvelse kræver kortere eller længere tid, kan frigivelsen af produkterne først ske efter udløbet af importlicensens gyldighedsperiode. Dette har imidlertid kun ringe betydning, forudsat at importørens anmeldelse er blevet modtaget af toldvæsenet før det fastsatte tidspunkt. Den i artikel 15 i forordning nr. 1373/70 opstillede lovsformodning gør det muligt at anse forpligtelsen til at importere for opfyldt fra dagen for denne modtagelse.

Hvis en retlig hindring til gengæld stiller sig i vejen for frigivelsen af varerne, og hvis importen som følge heraf ikke har kunnet gennemføres effektivt, følger det heraf, at importøren i princippet ikke kan opnå frigivelse af sikkerhedsstillelsen.

Denne fortolkning finder støtte i stk. 2 og 3 i forordningens artikel 15.

Dels er frigivelsen af sikkerhedsstillelsen ifølge den første af disse bestemmelser betinget af, at det bevises, at den i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, litra a omhandlede toldbehandling har fundet sted.

Dels føres dette bevis ifølge den anden bestemmelse ved fremlæggelsen af importlicensens eksemplar nr. 1 (eller af partiallicensen) påtegnet i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 8.

Det fremgår af disse ord, at det kompetente toldsted, for hvilket dette dokument skal fremlægges, ikke kun skal påtegne det men skal *afskrive mængden af de importerede varer* på dette dokument.

Hvordan kan toldvæsenet foretage denne afskrivning, hvis klareringen af produkterne nægtes?

Den tilsvarende ordning, som forordning nr. 1373/70 indfører for eksport, bekræfter denne fortolkning, idet frigivelsen af sikkerhedsstillelsen, selv om dagen for afslutningen af toldbehandlingen bør fastslås med henblik på at afgøre, om importen er blevet gennemført i licensens gyldighedsperiode, udtrykkeligt er gjort betinget af, at det bevises, at det pågældende produkt faktisk har forladt Fællesskabets geografiske område.

Man skal ligeledes huske, at Kommissionens forordning bør fortolkes i lyset af de regler, som de fælles markedsordninger hviler på, og her navnlig Rådets forordning nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød.

I præamblen til denne forordning (9. betragtning) siges det: »For at kunne kontrollere omfanget af importen af oksekød, særlig af frosset oksekød, bør der indføres en ordning med importlicenser i forbindelse med en sikkerhedsstillelse, som *garanterer importforretningens gennemførelse*«.

Den nævnte basisforordnings artikel 15 er klar vedrørende dette punkt. Den be-

stemmer (stk. 1, 3. afsnit), at udstedelsen af importlicensen betinges af, at der stilles sikkerhed »for opfyldelsen af forpligtelsen til at gennemføre indførslen inden for licensens gyldighedsperiode; sikkerheden fortabes helt eller delvist, *såfremt indførslen ikke eller kun delvist har fundet sted inden for denne frist*«.

På tilsvarende måde har De i dom af 30. januar forrige år (sag nr. 158/73, Kampffmeyer) vedrørende import af kornprodukter foretaget i henhold til artikel 12 i Rådets forordning nr. 120/67, der er affattet i lignende vendinger som artikel 15 i forordning nr. 805/68, udtalt:

»... Systemet med sikkerhedsstillelse skal sikre gennemførelsen af de *import* (og eksport) *forretninger,* for hvilke licensansøgninger er indgivet, med det formål at sikre såvel Fællesskabet som medlemsstaterne *et nøje kendskab til de påtænkte transaktioner*«.

Systemet med licenser og sikkerhedsstillelse tilsigter således at muliggøre kontrollen med udviklingen i samhandelen mellem Fællesskabet og tredjelande og kendskabet til størrelsen af såvel importen som eksporten.

Varen i den nærværende sag henhører under position 02.01 A II a 2 bb i den fælles tarif (kød af tamkvæg, frosset: forfjerdinger); den var bestemt til forarbejdning og faldt derfor ind under en særlig importordning, som bestod i, at 90 % af afgiften bortfaldt.

Men denne gunstige ordning havde et modstykke: udstedelsen af importlicenser, som gav ret til denne særordning, kunne indskrænkes eller ophøre (artikel 3, stk. 2 i Rådets forordning nr. 888/68).

Med henblik herpå var det nødvendigt *hvert år* at opstille en *skønsmæssig* opgørelse over de disponible mængder af og behovet for kød til forarbejdningsindustrien. Desuden bestemmer Rådets forordning nr. 805/68, artikel 14, stk. 2, sidste afsnit, at der *hvert kvartal* udarbejdes en opgørelse under hensyntagen til markedssituationen, gældende for de følgende tre måneder.

Det er på grundlag af denne kvartalsopgørelse, at det eventuelt besluttes helt eller delvist at suspendere opkrævningen af afgiften og at indskrænke eller ophøre med udstedelsen af de importlicenser, som giver adgang til særordningen.

Da det således drejer sig om at kontrollere importen af oksekød, *»navnlig frosset oksekød«*, forstår man nødvendigheden af, at der oprettes en importlicensordning forbundet med en sikkerhedsstillelse, som *garanterer gennemførelsen af importen inden for licensens gyldighedsperiode.*

Som Kommissionen anfører, ville en overvågning af forskydningerne blandt de varer, som bliver »hængende« ved toldgrænsen, forvanske forudberegningerne og således gøre kontrollen med udviklingen på markedet for oksekød virkningsløs.

Selv om forordning nr. 1373/70 med henblik på at fastlægge det tidspunkt, hvor forpligtelsen til at importere må anses for opfyldt, har fastsat dagen for »godkendelsen« af det dokument, hvorved importøren angiver de omhandlede produkter til fri omsætning, drejer det sig i den sidste ende her kun om en juridisk fiktion, der skal hindre, at importørerne fra de forskellige medlemsstater må bære følgerne af de forsinkelser, som — afhængigt af hvilken stat der importeres til — opstår for afviklingen af toldkontrollen. Tilbage står den kendsgerning, at den faktiske angivelse til fri omsætning, attesteret ved påtegningen af importlicenserne og afskrivningen af de importerede mængder, er og bliver den stiltiende, men nødvendige betingelse for frigivelse af sikkerhedsstillelsen.

Denne løsning gør det muligt at forene det formål, som tilsigtes ved Fællesskabets licensordning — den økonomiske forudberegning — hvilket kravet om sikkerhedsstillelse er et udtryk for, med de berettigede interesser hos de importører, som må anses for at have opfyldt deres forpligtelse til at importere den dag, hvor toldbehandlingen har fundet sted. Løsningen forekommer os ligeledes i over-

ensstemmelse med bestemmelserne i artikel 18 i forordning nr. 1373/70.

Som De ved, lyder denne regel således: »Kan importen eller eksporten ikke ske inden for licensens gyldighedsperiode som følge af et tilfælde af force majeure, afgør den kompetente myndighed i den licensudstedende medlemsstat efter anmodning fra licensens indehaver, om forpligtelsen til at importere (eller eksportere) skal ophæves mod frigivelse af sikkerhedsstillelsen, eller om licensens gyldighedsperiode skal forlænges med det tidsrum, der anses for nødvendigt under hensyn til det påberåbte forhold.«

Da De imidlertid nægter at ligestille begrebet force majeure med begrebet absolut umulighed, har De undergivet dette begreb en udvidende og fri fortolkning, således at man kan undgå at straffe omhyggelige importører med tabet af sikkerhedsstillelsen.

I Deres allerede citerede dom af 30. januar 1974 har De for det første fremhævet, at »den offentlige interesse, som kræver den mest nøjagtige beregning af importudviklingen i hver af medlemsstaterne, og som berettiger kravet om sikkerhedsstillelse samtidig med udstedelsen af en importlicens, bør bringes i overensstemmelse med nødvendigheden — som tillige svarer til den offentligretlige interesse — af ikke at hæmme udenrigshandelen ved for rigoristiske forpligtelser«.

De har for det andet anført, at »truslen om fortabelse af sikkerhedsstillelsen tilsigter at anspore [de] importører .... til at overholde forpligtelsen til at importere og således sikre den nøjagtige beregning af importudviklingen . . .«.

Men De har herudaf draget den konsekvens, at den importør, der for sit vedkommende har truffet alle de sikkerhedsforanstaltninger, som man med føje kan vente af en forsigtig og omhyggelig forretningsdrivende, skal fritages for forpligtelsen til at importere, når udefra kommende omstændigheder gør det umuligt for ham at gennemføre importen inden for den i hans licens fastsatte frist. Følgen bør således være, at sikkerhedsstillelsen tilbagebetales.

Det er uden tvivl ikke ligegyldigt for løsningen af tvisten i hovedsagen at minde den tyske dommer om eksistensen af denne retspraksis.

Ganske vist har dommeren i den foreliggende sag ikke spurgt Dem, om den omstændighed, at der ved ankomsten til Tyskland manglede de plomber, som er bevis for, at der har fundet et dyrlægetilsyn sted ved afsendelsen, kan anerkendes som et force majeure-tilfælde.

Men hvis han havde gjort dette, ville De sikkert have svaret, at et sådant spørgsmål afhænger af en undersøgelse af, om importøren i det pågældende tilfælde har optrådt som en sædvanligvis omhyggelig handlende, forudsat at han er i stand til at påvise, at han har truffet alle foranstaltninger for, at det krævede tilsyn blev gennemført. Da fællesskabsretten imidlertid ikke udtaler sig herom, tilkommer det den nationale dommer — under hensyn til sagens omstændigheder — at skønne over, hvorvidt importøren har udvist den fornødne omhu.

Vi foreslår, at De kender for ret:

— hvor det drejer sig om frosset oksekød, er den dag, på hvilken forpligtelsen til at importere skal betragtes som opfyldt, således som dette forstås i artikel 15, stk. 5, litra a i Kommissionens forordning nr. 1373/70, den dag, toldstedet *modtager* det dokument, hvorved anmelderen angiver de i importlicensen omhandlede varer til fri omsætning;

— for så vidt angår frigivelsen af sikkerhedsstillelsen, gælder denne lovsformodning imidlertid kun i det omfang, hvor den nævnte vare, efter at være afskrevet på licensen i overensstemmelse med bestemmelserne i samme forordnings artikel 8, stk. 2, andet afsnit, litra a uigenkaldeligt er bragt i fri omsætning.