føre de pågældende eksportforretninger på de betingelser, som er fastsat i den stjålne licens.

2. Gennemgangen af den pågældende bestemmelse har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. juni 1980.

Justitssekretær

A. Van Houtte

Præsident

H. Kutscher

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 22. MAJ 1980 [1]

Høje Domstol.

Ifølge artikel 12 i forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 1 ff) skal der ved udførsel fra Fællesskabet af de varer, som er omhandlet i artikel 1, fremlægges en eksportlicens, som udstedes af medlemsstaterne til enhver, der anmoder herom, uanset vedkommendes etableringssted i Fællesskabet. En sådan licens gælder over hele Fællesskabet. Udstedelsen heraf er gjort betinget af, at der stilles sikkerhed for opfyldelsen af forpligtelsen til at gennemføre eksporten inden for licensens gyldighedsperiode (artikel 12, stk. 1, 3. afsnit). For at muliggøre eksport af de i artikel 1 omhandlede produkter på grundlag af de noteringer eller priser, der gælder på verdensmarkedet for disse produkter, kan forskellen mellem disse noteringer eller priser og priserne inden for Fællesskabet udlignes ved en eksportrestitution, jf. artikel 16. Restitutionerne, som er ens over hele Fællesskabet, fastsættes med regelmæssige mellemrum efter den forvaltningskomitéprocedure, som er

1 — Oversat fra tysk.

fastsat i forordningens artikel 26. Ved udførslen anvendes de restitutionsbeløb, som gælder på udførselsdagen. Ved udførsel af de i artikel 1, litra a) og b), nævnte produkter anvendes dog, efter anmodning, hvilken skal indgives samtidig med ansøgningen om eksportlicens, den restitution, som gælder på dagen for indgivelse af ansøgningen om udstedelse af eksportlicensen, reguleret i forhold til den i udførselsmåneden gyldige tærskelpris, på en eksportforretning, der skal gennemføres inden for eksportlicensens gyldighedsperiode (artikel 16). Fastsættes restitutionen forud, sker dette — ifølge forordningens artikel 12 — i licensen.

Til disse bestemmelser har Kommissionen udstedt en række gennemførelsesbestemmelser, som ifølge artikel 12 og 16 i forordning nr. 2727/75 skal udstedes efter en forvaltningskomitéprocedure (jf. forordning nr. 192/75, EFT L 25 af 31. 1. 1975, s. 1, forordning nr. 193/75, L 25, s. 10; forordning nr. 2042/75, EFT L 213 af 11. 8. 1975, s. 5). Ifølge artikel 9 i forordning nr. 193/75 udfærdiges licenserne i mindst to eksemplarer, hvoraf det første, der benævnes eksemplar til indehaveren, og som bærer nr. 1, straks udleveres til ansøgeren, og det andet, der benævnes eksemplar til den udstedende myndighed, og som bærer nr. 2, opbevares af den udstedende myndighed. Licenseksemplar nr. 1 fremlægges — således hedder det videre i artikel 9 — »når det drejer sig om en eksportlicens eller en attest om forudfastsættelse af restitution, for det kontor, der foretager toldbehandlingen ved ...: Udførsel til lande uden for Fællesskabet ...«. Efter afskrivning og påtegning af det omhandlede kontor tilbageleveres licenseksemplar nr. 1 til den pågældende. Ifølge artikel 13 i forordning nr. 192/75 udbetales eksportrestitutionen efter den pågældendes skriftlige anmodning af den medlemsstat, på hvis område udførselstoldformaliteterne er afsluttet. Dokumenterne om udbetaling af restitutionen skal ifølge denne artikels stk. 3, bortset fra tilfælde af force majeure, indgives senest 6 måneder efter den dag, da udførselstoldformaliteterne er blevet afsluttet. Endelig bestemmes det i artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75:

»I tilfælde af bortkomst af licens eller partiallicens kan de udstedende myndigheder undtagelsesvis til den pågældende udstede et duplikat af disse dokumenter, udfærdiget og påtegnet på samme måde som originale dokumenter; hvert eksemplar skal tydeligt påtegnes 'Duplikat'.

Duplikaterne kan ikke fremlægges til gennemførelse af en indførsels- eller udførselsforretning.«

Firmaet Pardini, sagsøgeren i hovedsagen, havde af det kompetente italienske organ i 1979 fået udstedt en række eksportlicenser. Der forelå dels en licens til eksport af mel, bestemt til fødevarehjælp til UNRWA, og en licens til en normal udførsel af fine gryn af hård hvede. I den sidste var restitutionen forudfastsat og vedrørte en mængde på 12 500 tons. Den var dateret den 14. juni 1979 med gyldighed indtil den 31. oktober 1979.

Disse dokumenter skal være blevet frastjålet en af firmaets repræsentanter den 22. august 1979 i Rom. Firmaet Pardini henvendte sig herefter til ministeriet for udenrigshandel for at opnå tilladelse til at foretage udførslerne på grundlag af

nye licenser. Denne anmodning blev efterkommet — åbenbart efter samråd med Kommissionen — på den måde, at der den 27. august 1979 blev udstedt en ny licens til eksport i form af fødevarehjælp, som var gyldig indtil den 31. december 1979. Hvad angår den anden licens, som er nævnt ovenfor, som åbenbart var bestemt til leveringer fra firmaet Pardini til Algeriet, nægtede man at udstede en licens svarende til den oprindelige licens under henvisning til den ovenfor citerede artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75.

Firmaet Pardini, som åbenbart var rede til at stille sikkerhed i form af en bankgaranti på et beløb svarende til den forudfastsatte restitution, anser dette afslag for uretmæssigt. Firmaet er af den opfattelse, at de italienske myndigheder har fortolket artikel 17 i forordning nr. 193/75 forkert; skulle denne fortolkning imidlertid, som også Kommissionen går ind for, være korrekt, må bestemmelsen ifølge firmaet Pardini af forskellige grund anses for retsstridig.

Pardini har forsøgt forskellige midler for at gennemføre de rettigheder, firmaet mener tilkommer det. Det har den 9. november 1979 i henhold til EØF-traktatens artikel 175 indgivet en skrivelse til Kommissionen og derefter anlagt et passivitetssøgsmål og et erstatningssøgsmål mod Kommissionen (sag 809/79), inden for hvis rammer firmaet Pardini endvidere, men forgæves, har indgivet begæring om udstedelse af en foreløbig forholdsregel). Pardini har endvidere i november 1979 ved Pretura di Lucca udvirket en foreløbig forholdsregel med henblik på udstedelsen af en anden licens til afløsning af den første, som den italienske regering — der blev åbenbart ikke indledt nogen realitetsprøvelse — har efterkommet. Endelig har Pardini den 19. november 1979 ved Tribunale di Lucca, i medfør af artikel 2016 ff i den italienske Codice civile, anlagt sag til mortifikation af den stjålne licens.

Sidstnævnte sag har præsidenten for Tribunale di Lucca ved kendelse af 28. november 1979 udsat og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1. Skal artikel 17, stk. 7, første og andet afsnit, i forordning nr. 193/75 fortolkes således, at en eksportør, der er blevet frastjålet en i hele Fællesskabet gyldig eksportlicens med forudfastsættelse af restitutionsbeløb, er afskåret fra derefter at ansøge om og opnå en ny licens eller et tilsvarende dokument udstedt af en national myndighed, der sætter ham i stand til at gennemføre de pågældende eksportforretninger før eller efter datoen for udløbet af den stjålne licens, hvorved han i det hele mister de i henhold til nævnte licens forudfastsatte restitutioner?

2. Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, er da ovennævnte artikel 17, stk. 7, i forordning (EØF) nr. 193/75, hvorefter der pålægges den erhvervsdrivende, der uden egen skyld er blevet frastjålet en eksportlicens, en meget alvorlig sanktion, forenelig med det i Domstolens praksis fastlagte princip om forholdet mellem mål og midler, når henses til, at den anfægtede forordning er en forordning fra Kommissionen og ikke en forordning vedtaget af EØF-Ministerrådet?«

Jeg skal nedenfor gøre rede for min opfattelse af disse spørgsmål.

1. Vedrørende det første spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen mener ikke, at den nævnte bestemmelse omfatter bortkomsten af en licens på grund af tyveri. Til støtte herfor har sagsøgeren, med flere eksempler, henvist til, at der i nationale retsordener klart sondres mellem tab og tyveri, og sagsøgeren har navnlig understreget, at ordlyden i artikel 17, stk. 7, taler for en sådan fortolkning, da »bortkomst« beskriver en handling, hvor det alene kommer an på licensindehaverens adfærd. Sagsøgeren i hovedsagen fremhæver endvidere, at en sådan snæver fortolkning af den pågældende bestemmelse er nødvendig på grund af de med den forbundne alvorlige følger og under hensyn til, at bestemmelsen er en undtagelse fra princippet om, at kopier i almindelighed har samme værdi som originale dokumenter. Dette må også gælde for eksportlicenser, da de ikke er det materielle udtryk for retten til at eksportere, men blot må betragtes som legitimationspapirer, der skal identificere rettens indehaver og attestere, at betingelserne for at gennemføre en eksportforretning er opfyldt. Herudover må det, ifølge sagsøgeren i hovedsagen, tages i betragtning, at artikel 17 i forordning nr. 193/75 i første række regulerer, hvad der sker med den stillede sikkerhed, og altså tager sigte på virksomheder, for hvem det alene drejer sig om frigivelse af sikkerheden, og som på ingen måde har til hensigt at gennemføre den handelsaftale, licensen gælder for. Det må endelig anerkendes, at den alvorlige retsvirkning, som er fastsat i forordning nr. 193/75, ikke er nødvendig ved tyveri. Den, som gør gældende, at der foreligger tyveri, må nemlig indgive en tyverianmeldelse hos myndighederne, og det må antages — da der idømmes straf for falske anmeldelser — at der kun indgives en sådan anmeldelse, hvor der faktisk foreligger tyveri og ikke bortkomst af andre grunde. Desuden vil en stjålet licens, lydende på indehaveren, ikke kunne anvendes af andre på grund af bestemmelsen i artikel 3 i forordning nr. 193/75, ifølge hvilken indskrivningen af en ny indehaver kun kan ske efter anmodning fra licensindehaveren og af det organ, som har udstedt licensen. Udstedes der altså et duplikat, er det kun ved forfalskninger, at der er fare for at licensen anvendes to gange, hvilket tilfælde rammes af en række andre bestemmelser i artikel 13, 15 og 16 i forordning nr. 193/75, og hvilket også skulle kunne forhindres af alvorlige sanktioner efter bestemmelser i national ret. Tænkes der imidlertid på den mulighed, at der blot fingeres et tyveri, og at indehaveren af licensen selv har til hensigt at anvende den to gange, støder dette på betydelige vanskeligheder, når det — som i det foreliggende tilfælde — drejer sig om store mængder, som man ikke uden videre finder erstatning for og kunder til; i tilfælde som det foreliggende, hvor sagsøgeren i hovedsagen har vakt opmærksomhed gennem fem retssager, og hvor den oprindelige licens' gyldighedsperiode er udløbet, og hvor også forældelsesfristen i artikel 13 i forordning nr. 192/75 — i forhold til tidspunktet for den mundtlige forhandling — er lige ved at udløbe, kunne sådanne manipulationer, som åbenbart aldrig tidligere har forekommet, let opdages gennem kontrol.

Heroverfor anfører Kommissionen — og hermed tænker den åbenbart på de alvor-

lige følger af en udvidet fortolkning af artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75, som sagsøgeren i hovedsagen frygter — at eksportforretningerne også kan gennemføres efter licensens bortkomst, enten med den restitutionssats, som gælder på udførselsdatoen — eller såfremt dette kan ske efter den nye licens — med en ny forudfastsat restitutionssats. Det må efter bestemmelsens mening og formål lægges til grund, at begrebet »bortkomst« også omfatter tyveri. Ellers ville alle tilfælde af bortkomst — eller i hvert fald et meget stort antal — blive anmeldt som tyveri, hvor det er tilstrækkeligt blot at indgive en anmeldelse, som det er vanskeligt at modbevise rigtigheden af. Herudover er der den fare, som er meget besværlig at imødegå, at indehaveren af en licens ved at foregive bortkomst eller tyveri foretager en eksportforretning, for hvilken der gælder gunstige betingelser, to gange, og dermed indvirker udkontrolleret på markedet.

Hvad angår dette stridspunkt må det erkendes, at en bogstavelig fortolkning af den pågældende bestemmelse og en sammenligning med visse nationale bestemmelser synes at tale for den antagelse, at begrebet »bortkomst« ikke omfatter tyveri. En sådan betragtning giver imidlertid ikke noget endeligt svar på spørgsmålet.

En undersøgelse af de andre betragtninger, som er fremført under proceduren, røber hurtigt, at det andet argument fra sagsøgeren i hovedsagen ikke virker overbevisende, nemlig at artikel 17 i forordning nr. 193/75 i virkeligheden kun angår spørgsmål vedrørende tabet af sikkerheden, dvs. situationer, hvor der ikke længere består nogen hensigt til at gennemføre en eksportforretning, hvorimod der ikke findes nogen bestemmelser om tilfælde, hvor der stadig findes en sådan hensigt efter en licens' bortkomst. Overfor dette behøver man blot at henvise til det andet afsnit i artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75, ifølge hvilken det duplikat, som er udstedt i tilfælde af bortkomst, ikke kan fremlægges til gennemførelse af en ind- eller udførsel. Der er her tale om retsvirkninger, der ganske klart går ud over fortabelsen af sikkerheden; her lægges åbenbart den vedvarende hensigt til at gennemføre en ind- eller udførselsforretning til grund, fordi reglen om, at der ikke kan indføres eller udføres på grundlag af et duplikat af licensen, kun giver mening i dette tilfælde.

Det må imidlertid også give anledning til overvejelse, at man, såfremt man går ind for den snævre fortolkning af artikel 17, stk. 7, som sagsøgeren i hovedsagen har forfægtet, nødvendigvis må drage den konklusion, at forordningen er ufuldstændig, netop fordi den ikke tager højde for tyveri. Ej heller artikel 20 i forordning nr. 193/75, som handler om force majeure, giver nogen løsning herpå, da denne bestemmelse — i det omfang dens indhold har relevans i denne forbindelse, kun vedrører en forlængelse af licensens gyldighedsperiode, men ikke siger noget om, at den også kan anvendes på et duplikat. På den anden side virker det forkert i forbindelse med tyveri at henvise til almindelige retsgrundsætninger med mulig hjemmel til at udstede andre dokumenter, som træder i stedet for de originale. Bortset fra, at det forekommer problematisk uden videre at overføre de nationale regler, som sagsøgeren har nævnt, og hvorefter kopier kan have samme virkning som originale dokumenter, på fællesskabsrettens regler for handelen med tredjelande, som har sine

særlige problemer og som stiller særlige krav, og bortset fra, at en særbehandling af tilfælde af tyveri ikke synes egnet for alle de situationer, hvor en licens er bortkommet — navnlig ikke dem, hvor der ikke er begået nogen fejl — ville en sådan fremgangsmåde føre til en omfattende udhuling af bestemmelserne i artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75, forstået i en snæver betydning. Det kan således ikke afvises, at en indskrænkende fortolkning af artikel 17, stk. 7, ville medføre en stærk tilbøjelighed til — for at undgå retsvirkningerne af artikel 17, stk. 7, andet afsnit — at erklære egentlige tab for tyverier, hvilket ikke ville medføre nogen særlig risiko, fordi — hvilket jeg skal komme ind på senere — de problemer, som en effektiv kontrol rejser, i praksis udelukker opdagelsen af falske anmeldelser.

Såfremt dette taler for at følge den fortolkning ud fra bestemmelsens mening og formål, som Kommissionen går ind for, og som går ud på, at begrebet »bortkomst« omfatter enhver form for tab af licenser, også dem, hvor tredjemand er indblandet, modsiges dette ej heller af det argument, at den i artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75 fastsatte retsvirkning ikke synes tvingende nødvendig, netop ikke i tilfælde af tyveri. Det må imidlertid erkendes, at der, når der virkelig foreligger et tyveri, er ret ringe fare for, at tredjemand og den oprindelige licensindehaver, ved hjælp af et duplikat, foretager den forretning to gange, hvortil der er givet tilladelse. På grund af de tidligere nævnte formkrav, som er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 193/75 — at den oprindelige licensindehaver og det organ, som har udstedt licensen, skal medvirke ved ændringen af navnet — ville dette kunne være muligt, såfremt der foretages en forfalskning, dvs. gennem et middel, som der nok kan ses bort fra, når man tager de særlige bestemmelser i artikel 13, 15 og 16 i forordning nr. 193/75 og de strenge nationale straffebestemmelser i betragtning. Derfor må der, og netop af samme grund, altså kravene i artikel 3 i forordning nr. 193/75 og den nævnte mulighed for opklaring, formodes at bestå en ret ringe risiko for, at en licensindehaver, som foregiver at der er begået et tyveri, selv benytter et duplikat og lader en anden anvende den oprindelige licens.

Man må imidlertid ikke overse risikoen — og det er vel i første række det, som lovgiveren har tænkt på — for de fælles markedsordningers funktion — ingen pålidelig oversigt over markedsbevægelserne og direkte indflydelse på markedet ved gennemførelse af forretninger, som ikke er registreret — som der må tages hensyn til i det tilfælde, hvor licensindehaveren selv foregiver et tyveri og udnytter den oprindeligt udstedte licens samt et duplikat i flere medlemsstater. Noget sådant kunne der, trods forskellige markedsvilkår i medlemsstaterne, i mange henseender bestå en fristelse til, eksempelvis hvor der er blevet udstedt licenser med forudfastsættelse af fordelagtige restitutioner og restitutionen så senere nedsættes, eller — som i det foreliggende tilfælde — ophæves, og endvidere i tilfælde, hvor der efter meddelt licens foretages en generel suspension af licensudstedelsen, samt i tilfælde, hvor meddelelse af licensen er blevet gjort afhængig af vanskeligere betingelser, så som opkøb af produkter fra Fællesskabets interventionsorganer.

Det er herved uden betydning, at de manipulationer, som Kommissionen frygter, aldrig tidligere har forekommet i praksis, eftersom dette åbenbart forklares af det forhold, at fællesskabsbestemmelserne netop ikke giver mulighed for udstedelse af duplikater med samme værdi som originalerne. Man kan ej heller henvise til de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om en licens for en stor mængde varer, og hvor flere retssager har kunnet vække de pågældende organers særlige opmærksomhed; ved den fortolkningsopgave, som vi står over for, må der tages hensyn til, at artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75 indeholder en generel regel, som gælder for alle tilfælde, og som naturligvis ikke tillader afvigelser, sådan som sagsøgeren i hovedsagen forestiller sig det. Endelig kan det ej heller indvendes, at den nævnte risiko er ganske minimal på grund af faren for opklaringen af de ulovlige manipulationer, for hvilket der ville blive idømt nationale sanktioner. Opklaringen forudsætter nemlig, at der findes en effektiv kontrol; men på grund af det enorme antal operationer der kræves, og under hensyn til de perioder, der har betydning i denne forbindelse — jeg skal her erindre om fristen i artikel 13 i forordning nr. 192/75 — er en sådan kontrol — og jeg skal senere i forbindelse med det andet spørgsmål komme nærmere ind herpå — praktisk umulig.

Jeg kan derfor kun tilslutte mig den fortolkning, baseret på bestemmelsens mening og formål, som Kommissionen går ind for, og, som svar på det første spørgsmål fra Tribunal di Lucca, fastslå, at begrebet »bortkomst« i artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75 omfatter tyveri.

2. Vedrørende det andet spørgsmål

Prøvelsen af gyldigheden ud fra den fortolkning af artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75, som jeg anser for korrekt, må for det første ske med henblik på problemet om, hvorvidt en kommissionsforordning som forordning nr. 193/75, uden udtrykkelig og speciel bemyndigelse i den pågældende rådsforordning, kan ophæve en efter en rådsforordning bestående ret, og for det andet med henblik på problemet om, hvorvidt den i artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75 fastsatte retsvirkning — at et duplikat, som udstedes i tilfælde af bortkomst, ikke kan anvendes til en ind- eller udførsel — er forenelig med proportionalitetsprincippet.

a) Hvad angår det første problem, henviser sagsøgeren i hovedsagen til, at enhver, der har en interesse deri, ifølge den pågældende basisforordning fra Rådet (forordning nr. 2727/75), har et krav på at få udstedt en tilladelse til gennemførelse af ind- eller udførselsforretninger. Ifølge systemet for de fælles markedsordninger må der klart sondres mellem retten til gennemførelsen af en udførselsforretning og det dokument, der tjener som bevis for denne ret, og som altså bør anses for et legitimationsdokument. Rådsforordningen bemyndiger imidlertid kun Kommissionen til at regulere formspørgsmål og nærmere gennemførelsesbestemmelser. Hvor der er tale om en videregående beføjelse, såsom beføjelsen til at fastsætte licensernes gyldighedsperiode, som vedrører retsstillingen som sådan, er dette udtrykkeligt angivet (artikel 12, i forordning nr. 2727/75). Det kan derfor ikke efter

sagsøgerens opfattelse antages, at Kommissionen er beføjet til at foreskrive, at bortkomsten af en licens, altså et legitimationsdokument, medfører, at retten til at gennemføre den pågældende udførselsforretning fortabes.

Denne argumentation, som ved et første øjekast virker overbevisende, må imidlertid forkastes. Efter min opfattelse er det kunstigt at sondre mellem udførselsretten og det dokument, der tjener som bevis herfor. Dette område inden for fællesskabsretten må nødvendigvis — allerede efter Rådets basisforordning — have en formalitisk karakter under hensyn til mængden af de operationer, dette implicerer, og de administrative krav der stilles. Jeg kan her også henvise til gældende retspraksis (sag 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* mod *Köster, Berodt & Co.*, dom af 17. 12. 1970, Sml. 1970, s. 259), hvori Domstolen har fastslået, at *licenserne* forpligter indehaveren til at handle i overensstemmelse hermed, hvilket naturligvis også — nemlig den uadskillelige forbindelse mellem sikkerhedstillelsesdokumentet og den heraf lydende forpligtelse — gælder for den anden side af sagen, importørens eller eksportørens rettighed. Kun på denne måde kan formålet med bestemmelserne nås, som er at sikre et pålideligt overblik over varebevægelserne og at udelukke de ukontrollerede transaktioner, som indvirker på og i givet fald forstyrrer markedet.

Hvis der altså ifølge Rådets basisforordning delegeres beføjelse til Kommissionen til at udstede nærmere bestemmelser og regulere form- og procedurespørgsmål — Kommissionen skal i øvrigt, under deltagelse af repræsentanter for medlemsstaterne, være aktiv i forvaltningskomitéproceduren — kan dette, af hensyn til ordningens funktionsdygtighed, kun forstås således, at beføjelsen til at udstede bestemmelser også omfatter spørgsmålet om, hvad der skal ske, når der sker fejl inden for dette område, f.eks. ved bortkomst af dokumenter, som giver ret til eksport. Den antagelse, at gennemførelsesbestemmelserne også omfatter foranstaltninger til sikring af en effektiv kontrol, stemmer åbenbart også overens med Rådets opfattelse af artikel 17, stk. 7, fordi der er fremsat udtalelser i den retning fra Rådet eller medlemsstaterne, der som sagt er repræsenteret i forvaltningskomiteen. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig, at man af artikel 12 i forordning nr. 2727/75, som vedrører fastsættelsen af licensernes gyldighedsperiode, skulle kunne udlede, at man har ønsket en snæver fortolkning af de andre bemyndigelsesbestemmelser; med andre ord, der mangler en bemyndigelse til udstedelse af bestemmelser vedrørende følgerne af et import- eller eksportdokuments bortkomst. Dette ville betyde, at Rådet i denne henseende ville anse en alvorlig mangel for acceptabel. Eller det måtte forstås på den måde, at Rådet er gået ud fra, at der i tilfælde af et eksport- eller importdokuments bortkomst efter de almindelige grundsætninger i medlemsstaternes retsorden blot kan udstedes et nyt dokument af samme værdi. Begge ting er vanskelige at forestille sig, den sidste navnlig på grund af den alvorlige risiko, der er forbundet hermed, og som kun kan udelukkes gennem effektive kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne — som jeg tidligere har været inde på — ikke hidtil har været indstillet på at indføre, fordi de ville medføre en stor belastning af det administrative apparat.

Jeg er derfor af den opfattelse, at gyldigheden af artikel 17, stk. 7, i Kommissionens forordning nr. 193/75 ikke kan

drages i tvivl under henvisning til, at Kommissionen hermed har overskredet grænserne for den beføjelse, den har fået tillagt af Rådet.

b) Herefter skal jeg behandle det spørgsmål, om artikel 17, stk. 7, i Kommissionens forordning nr. 193/75 kan anfægtes ud fra det synspunkt, at proportionalitetsprincippet er krænket.

Sagsøgeren i hovedsagen har herom anført, at eksportlicenser alene kan anses for legitimationsdokumenter, og at der i tilfælde af et sådant dokuments bortkomst, efter en almindelig retsgrundsætning, kan føres det nødvendige bevis på anden måde, og at der endog findes retsforskrifter, ifølge hvilke, der for dokumenter, som attesterer en ret, kan udstedes andre dokumenter i stedet. Den retsfølge, der er fastsat i fællesskabsretten i tilfælde af, at en licens bortkommer, må derfor betegnes som exorbitant. Desuden må det anerkendes, at det mål at forhindre misbrug, altså at duplikatet og den oprindelige licens, som foregives at være bortkommet, benyttes samtidig, også kan nås på en mindre indgribende måde. Dette er der grundlag for — det viser de hidtidige erfaringer, som ikke er alarmerende — i de i medlemsstaterne til rådighed stående sanktionsmuligheder, og det forhold, at sådanne manupulationer kan afsløres ved passende kontrol. Man kan imidlertid også forestille sig — men kun såfremt licensindehaveren i forbindelse med bortkomsten har udvist stor forsømmelighed — at gøre udstedelsen af et duplikat, som fuldstændigt kan erstatte den oprindelige licens, afhængig af, at der, når der påtænkes foretaget eksport, stilles sikkerhed på et beløb af samme størrelse som den oprindeligt fastsatte restitution.

Over for denne argumentation henviser Kommissionen fremfor alt til licensordningens funktion, som jeg har nævnt ovenfor, og henleder opmærksomheden på, at der, såfremt man går ind for den af sagsøgeren i hovedsagen anførte opfattelse, er fare for, at tab uden videre anmeldes som tyverier. Dette ville flerdoble antallet af problematiske tilfælde, som netop på grund af de gældende regler hidtil kun sjældent er opstået. Sådanne situationer kan, hvor der udstedes duplikater, kun imødegås gennem effektiv kontrol, men også sanktionernes afskrækkende virkning spiller ind. Dette rejser imidlertid et enormt kvantitativt problem, fordi der er tale om en generel ordning, der finder anvendelse såvel på import som på eksport, og som omfatter både importafgifter og restitutioner. Der må således tages hensyn til, at et stort antal nationale organer i de forskellige medlemsstater deltager i afviklingen af sådanne forretninger, at hver af dem skal behandle en mængde sagsakter, og at en effektiv kontrol, med henblik på den efter artikel 13 i forordning nr. 192/75 gældende frist, efter omstændighederne kan strække sig over et betragteligt tidsrum. Med den metode, der for tiden anvendes — der findes kun manuelt betjente arkiver — kræver en effektiv kontrol et enormt administrativt arbejde, der også indebærer store omkostninger, et arbejde som medlemsstaterne selv efter mange års diskussioner af problemet endnu ikke er indstillet på.

Jeg må sige, at jeg er blevet fuldstændig overbevist af Kommissionens argumenter og af dens erklæringer vedrørende en undtagelse, der åbenbart fandt sted i årene fra 1971 til 1973, og som klart viser hvilke vanskeligheder, der har været forbundet med den nødvendige kontrol. Det afgørende spørgsmål ved prøvelsen

af proportionaliteten af den retsvirkning, som er fastsat i artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75 er, om den modsatte, af sagsøgeren i hovedsagen, anbefalede løsning — udstedelse af et duplikat, som har samme værdi som originalen — indebærer fare for et betydeligt indgreb i fællesskabsordningen. Man må ikke overse en sådan fare, som skyldes, at licenserne anvendes to gange — det synes ikke særlig relevant, under hensyn til de gældende bestemmelser at henvise til de hidtidige erfaringer — navnlig når man tager i betragtning, at mange tilfælde af bortkomst, som let kan forekomme, når flere ansatte i en virksomhed er impliceret, ville føre til tyveri, såfremt man tillod udstedelsen af duplikater. For at undgå denne fare, er en sikker kontrol nødvendig, hvilket imidlertid, som jeg ovenfor har været inde på, ville medføre en uhyrlig og helt urimelig byrde for de nationale forvaltninger.

Noget andet resultat kan man heller ikke komme til, når man tænkter på muligheden af, i et kontrolmæssigt formål, at sende eksportlicenserne tilbage til den udstedende myndighed. Det ville nemlig ikke tjene noget formål, såfremt en virksomhed i ond tro gav afkald på frigivelsen af den sikkerhed, virksomheden har stillet, hvilket man meget let kan forestille sig, når der foretages dobbel eksport og der herved indkommer en tilsvarende fortjeneste. Nogen anden løsning kan heller ikke antages vedrørende den af sagsøgeren anførte mulighed om at stille en sikkerhed på et til restitutionen svarende beløb, en mulighed, som sagsøgeren i øvrigt kun anser for rimelig, såfremt licensen bortkommer på grund af alvorlig forsømmelighed fra licensindehaverens side. For også denne mulighed medfører, at det en dag, nemlig efter udløbet af den i artikel 13 i forordning nr. 192/75 nævnte frist, er nødvendigt at træffe afgørelse om frigivelsen af denne sikkerhed. Dette kan imidlertid kun lade sig gøre, når det står fast, at hverken den oprindelige licens eller den anden licens, der er trådt i stedet herfor, er blevet anvendt, dvs., at det også i dette tilfælde ville være nødvendigt at iværksætte de omfattende kontrolbevægelser, som Kommissionen har beskrevet, som ville belaste administrationen helt utåleligt.

Efter min opfattelse kan gyldigheden af artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75 ikke drages i tvivl ud fra proportionalitetsprincippet. De betragtninger vedrørende grundrettighederne og forskelsbehandling, som sagsøgerne har gjort gældende i denne forbindelse, bringer ikke efter min opfattelse noget væsentligt nyt til vurdering af dette spørgsmål.

De gældende regler må derfor bringes i anvendelse, også selv om de ikke virker fuldt tilfredsstillende, i hvert fald så længe det ikke er muligt at ændre mekanismerne i markedsordningen og det administrative apparat, som er indrettet til dette formål på en sådan måde, at den nødvendige kontrol, f.eks. ved hjælp af databehandling, bliver mindre kostbar. Indtil det sker er der intet andet at gøre end at opfordre de pågældende erhvervskredse — hvilket åbenbart også sker i visse medlemsstater — til — eventuelt i samarbejde med de implicerede administrative myndigheder — at omgås eksport- og importlicenserne med den allerstørste påpasselighed.

3. Jeg skal sammenfattende foreslå, at spørgsmålene fra Tribunale di Lucca besvares således:

a) Artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75 skal fortolkes således at en eksportør, som er blevet frastjålet en eksportlicens, der gælder for hele Fællesskabet, med forudfastsættelse af restitutionsbeløbet, ikke kan få udstedt en duplikatlicens, som giver ham ret til at gennemføre eksporten på de betingelser, som er fastsat i den oprindelige licens.

b) Sagens behandling har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den på denne måde fortolkede artikel 17, stk. 7, i forordning nr. 193/75.