

3. april 2020
Sagsnr.: 19/00309
LAL

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE i sag om inddragelse af sikkerhedsstillelse for importlicens i Haderslev Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) nr. 2016/1237,¹ jf. § 1, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.²

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Landbrugsstyrelsens afgørelse af 22. oktober 2018 om inddragelse af sikkerhedsstillelsen for importlicens F1 på A1, 6100 Haderslev.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 2016/1237 af 18. maj 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 for så vidt angår bestemmelserne for anvendelse af ordningen med import- og eksportlicenser og om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår bestemmelserne om frigivelse og fortabelse af sikkerhed, der er stillet for sådanne licenser, om ændring af Kommissionens forordning (EF) nr. 2535/2001, (EF) nr. 1342/2003, (EF) nr. 2336/2003, (EF) nr. 951/2006, (EF) nr. 341/2007 og (EF) nr. 382/2008 og om ophævelse af Kommissionens forordning (EF) nr. 2390/98, (EF) nr. 1345/2005, (EF) nr. 376/2008 og (EF) nr. 507/2008.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 19. november 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af virksomheden, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- betingelserne for at konstatere, at der foreligger force majeure, er opfyldte,
- formålet med bestemmelsen om inddragelse af garanti er at sikre, at markedsaktører ikke "hamstrer" importlicenser med det formål at afskære konkurrenter fra at importere, hvilket ikke er tilfældet i denne sag,
- håndhævelse af bestemmelsen om inddragelse af garantien vil være uforholdsmæssig streng, og
- Landbrugsstyrelsen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Klager har den 5. januar 2018 ansøgt om importlicens til import af fjerkrækød fra Brasilien. Ansøgningen angik import af 3.416.140 kg kød.

Klager har den 23. januar 2018 fået udstedt importlicens F1 med henblik på import af fjerkrækød fra Brasilien. Det fremgår af licensen, at der er givet licens til import af 3.416.140 kg, og at der er stillet krav om en sikkerhedsstillelse på 2.542.282,07 kr. Det fremgår endvidere, at importlicensen er udstedt i medfør af forordning (EF) nr. 616/2007.³

Den 21. september 2017 er EU Kommissionen udkommet med en veterinærinspektionsrapport vedrørende evaluering af kontrol med kødproduktionen i Brasilien i primo/medio maj 2017. Af rapporten fremgår bl.a. følgende:

"As designed, the Brazilian official control system for the production of beef horse and poultry meat, and products derived therefrom to be exported to the EU has the capacity to provide the necessary guarantees. However, the shortcomings detected during the audit demonstrate that," [...] "the system is not fully or effectively implemented and this compromises the reliability of export certification."

[....]

³ Kommissionens forordning (EF) nr. 616/2007 af 4. juni 2007 om åbning og forvaltning af EF-toldkontingenter for fjerkrækød med oprindelse i Brasilien, Thailand og andre tredjelande.

“The competent authorities have failed to ensure that all poultry meat slaughterhouses approved for EU exports are under the supervision of official veterinarians and/or official duties have been carried out in accordance with relevant EU rules.”

[....]

“While detailed procedures exist for the delisting of establishments intending no longer to export to the EU, the implementation of the system in place does not guarantee that the list of establishments approved for EU export and communicated to the Commission is accurate and kept up-to-date.”

[....]

“The competent authorities are signing export certificates despite being unable to ascertain the veracity of certain statements therein. For instance:

- statements are signed in relation to poultry meat despite the absence of official veterinarian during ante and post mortem inspection in line with EU requirements.”

[....]

“The report contains recommendations to the competent authorities to address the shortcomings identified.”⁴

Landbrugsstyrelsen har den 22. oktober 2018 truffet afgørelse om inddragelse af sikkerhedsstillelsen for klagers importlicens. Det fremgår af afgørelsens begrundelse, at klager har udnyttet under 5 % af licensmængden, og at styrelsen derfor har inddraget sikkerhedsstillelsen, jf. artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) nr. 2016/1237.

Det fremgår videre af afgørelsen, at der i medfør af EU-reglerne er mulighed for at frigive sikkerhedsstillelsen, hvis der foreligger force majeure. Force majeure skal ifølge Kommissionens Meddelelse C (88) 1696 af 6. oktober 1988 vedrørende ”Force majeure inden for europæisk landbrugsret” forstås som ”helt usædvanlige, uden for den erhvervsdrivendes vilje liggende omstændigheder hvis følger, trods enhver udvist agtpågivenhed, kun ville kunne være undgået ved helt uforholdsmæssige opofrelser”. Landbrugsstyrelsen anfører, at der ved helt usædvanlige omstændigheder skal forstås omstændigheder, der betragtes som uforudsigelige.

Det er Landbrugsstyrelsens vurdering, at klager ikke har fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at omstændighederne i sagen kan anerkendes som et tilfælde af force majeure. Styrelsen har begrundet denne vurdering med,

⁴ European Commission – Final report of an audit carried out in Brazil from 2 may 2017 to 12 may 2017 in order to evaluate the operation of controls over the production of beef, horse and poultry meat, and products derived therefrom intended for export to the European Union, side I-II.

at kødskandalen i Brasilien allerede startede tilbage i begyndelsen af 2017, hvorfor klager burde være bekendt med den ustabile situation på tidspunktet for ansøgningen om licens. Styrelsen har i forlængelse heraf vurderet, at tildeling af 100 % af den ansøgte licensmængde ikke i sig selv kan anerkendes som force majeure.

Landbrugsstyrelsen har endvidere vurderet, at en generel strejke blandt lastbilchauffører i Brasilien ikke kan anerkendes som force majeure. Som begrundelse herfor har styrelsen bemærket, at strejken kun varede to uger i maj 2018, mens importperioden var tre måneder. Styrelsen har i den forbindelse vurderet, at klager ikke har fremsendt egentlig dokumentation for, at strejken har haft afgørende betydning for mulighederne for at udnytte licensen inden for licensens gyldighedsperiode.

Herudover er det Landbrugsstyrelsens opfattelse, at besvigelser, der begås af medkontrahenter ikke kan anerkendes som force majeure. Det faktum, at flere virksomheder i Brasilien ikke overholder EU-kravene, hvorfor deres eksporttilladelser blev inddraget, vil derfor ikke kunne betegnes som force majeure. Styrelsen har endvidere anført, at den erhvervsdrivende er forpligtet til at sikre sig mod følgerne af en usædvanlig begivenhed ved at træffe alle relevante foranstaltninger, f.eks. ved at forsyne sig andetsteds. I forlængelse heraf har styrelsen vurderet, at klager ikke har forelagt egentlig dokumentation for, at klager har forsøgt at forsyne sig andetsteds.

I afgørelsen har Landbrugsstyrelsen redegjort for den korrespondance vedrørende tildelingskoefficienten, importforbuddet og force majeure, der har været mellem styrelsen og klager i perioden fra den 2. februar 2018 til den 25. september 2018.

Som hjemmel for afgørelsen har Landbrugsstyrelsen henvist til artikel 4 og artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) nr. 2016/1237, artikel 16 i forordning (EU) 2016/1239,⁵ artikel 50, stk. 2 og stk. 3, i forordning (EU) nr. 908/2014,⁶ artikel 22 og artikel 23, stk. 3, i forordning (EU) nr. 907/2014,⁷

⁵ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1239 af 18. maj 2016 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 for så vidt angår ordningen for import- og eksportlicenser.

⁶ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 908/2014 af 6. august 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, økonomisk forvaltning, regnskabsafslutning, regler om kontroller, sikkerhedsstillelse og åbenhed.

⁷ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 907/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, finansiel forvaltning, regnskabsafslutning, sikkerhedsstillelse og brug af euroen.

forordning (EF) nr. 616/2007, artikel 10 i forordning (EU) nr. 1301/2006,⁸ og artikel 66, stk. 1 og stk. 2, i forordning (EU) nr. 1306/2013.⁹

2.2 *Klagens indhold*

Ved klage af 19. november 2018 har klager principalt gjort gældende, at betingelserne for at konstatere, at der foreligger en force majeure-situation, er opfyldt. Landbrugsstyrelsen burde derfor ikke have truffet afgørelse om inddragelse af sikkerhedsstillelsen.

Ifølge klager forelå der i 2. kvartal 2018 to hver for sig helt usædvanlige omstændigheder, der lå uden for klagers vilje. For det første var det ifølge klager en helt usædvanlig omstændighed, at klager for importperioden var blevet tildelt hele den ansøgte importmængde. Ved tidligere ansøgninger var klager alene blevet tildelt under 1 % af det ansøgte. For det andet var det ifølge klager en helt usædvanlig omstændighed, at klager blev ramt af en situation af vareknaphed. Vareknapheden opstod som følge af, at EU-Kommissionen forbød et meget stort antal brasilianske fjerkræsprøducen-ter at eksportere til EU, og som følge af en lastbilchaufførstrejke i Brasi-lien. Endelig til dette klagepunkt, har klager anført, at klager ikke kunne have sikret sig mod følgerne af de førnævnte usædvanlige omstændighe-der.

Klager har endvidere gjort gældende, at det vil være i strid med formålet med artikel 7 i forordning (EU) 2016/1237 at inddrage klagers sikkerheds-stillelse. Ifølge klager er bestemmelsens formål at sikre imod, at én eller flere markedsaktører ”hamstrer” importlicenser med det formål at afskære konkurrenter fra at importere og derved holde disse ude af markedet. Dette er ifølge klager ikke tilfældet i denne sag, hvor den manglende opfyldelse af importkravet skyldes, at klager mod forventning og erfaring har fået til-delt en usædvanlig stor importmængde i kombination med, at der opstod vareknaphed i Brasilien.

Endelig har klager gjort gældende, at håndhævelse af sanktionsbestemmel-sen vil være uforholdsmæssig streng. Håndhævelse af bestemmelsen vil ifølge klager stå i klart misforhold til karakteren af det forløb, der har med-ført, at klager ikke har kunnet importere de tildelte mængder. En sanktion af denne størrelsesorden vil endvidere ifølge klager stå i væsentligt misfor-hold til den mulige skadevirkning, der vil være for klagers virksomhed.

⁸ Kommissionens forordning (EU) nr. 1301/2006 af 31. august 2006 om fælles regler for admini-stration af toldkontingenter for import af landbrugsprodukter på grundlag af en importlicensord-ning.

⁹ Kommissionens forordning (EU) nr. 1301/2006 af 31. august 2006 om fælles regler for admini-stration af toldkontingenter for import af landbrugsprodukter på grundlag af en importlicensord-ning.

Klager har til klagen vedlagt en lang række bilag, der ifølge klager dokumenterer, at der var vareknaphed på fjerkræsmarkedet i Brasilien, og at klager har forsøgt at importere licensmængden.

Den 19. december 2018 har klager fremsendt supplerende bemærkninger. Som dokumentation til støtte for, at den subjektive betingelse for konstatering af force majeure er opfyldt, har klager vedlagt en liste over godkendte slagterier primo 2018. Ifølge klager understøtter listen, at klager hverken på ansøgningstidspunktet den 5. januar 2018 eller medio/ultimo februar 2018 havde grund til at tro eller forudse, at der efterfølgende ville opstå vareknaphed.

Klager har endvidere anført, at klager proaktivt har taget kontakt til en række slagterier/leverandører for at undersøge mulighederne for at indkøbe produkter og derved opfylde de tildelte importlicensmængder. Til støtte herfor, har klager udarbejdet en oversigt samt vedlagt mailkorrespondance, som viser kontakten mellem de forskellige samarbejdspartnere. Ifølge klager understøtter den vedlagte dokumentation, at klager på ansøgningstidspunktet ikke havde kendskab til, eller burde kunne forudse de begivenheder, som efterfølgende påvirkede leverancesituationen, idet begivenhederne først opstod i løbet af foråret 2018.

Herefter har klager gjort gældende, at myndighedsudmeldingerne i efteråret 2017 ikke indikerede, at myndighederne i 1. halvår af 2018 ville ”spærre” en række leverandører. I den forbindelse har klager henvist til EU Kommissionens veterinærinspektionsrapport af 21. september 2017 vedrørende evaluering af kødskandalen i Brasilien i primo/medio maj 2017.

Endelig har klager bemærket, at det forhold at de største slagterier på eksportmarkedet i Brasilien ikke havde mulighed for at eksportere til EU betød, at op til 70 % af leverandørleddet var ”lukket ned”. Klager har på den baggrund ikke kunnet anskaffe tilstrækkeligt fjerkrækød til at opfylde licensmængden.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets høring, er klager den 15. marts 2019 fremkommet med bemærkninger til Landbrugsstyrelsens indstillingsbrev.

Det er klagers opfattelse, at de i klagen anførte faktuelle forhold i sig selv og hver for sig er tilstrækkelige til at fastslå, at der forelå en force majeure-situation. Det er endvidere klagers opfattelse, at force-majeure vurderingen skal foretages som en samlet vurdering af samtlige faktuelle forhold.

Herefter har klager anført, at Landbrugsstyrelsen ikke har søgt sagen oplyst ved selvstændigt at have foretaget nærmere undersøgelser eller indhentet anden dokumentation. Ifølge klager burde styrelsen have foretaget en nærmere undersøgelse af forholdet mellem kødskandalen i maj 2017 og det forhold, at der blevet ”spærret” en række leverandører i 2. kvartal af 2018.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets høring, er klager den 17. juni 2019 fremkommet med bemærkninger til Landbrugsstyrelsens høringssvar af 9. maj 2019.

Klager har fastholdt det tidligere fremførte. Klager har herudover anført, at Landbrugsstyrelsen hverken har forholdt til sig til den fremlagte dokumentation eller foretaget nødvendige supplerende undersøgelser, hvorfor styrelsens afgørelse bør annulleres.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 21. december 2018 oversendt sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet med styrelsens bemærkninger til klagen.

Landbrugsstyrelsen har indledningsvist vurderet, at der ikke er hjemmel til at imødekomme klagers anmodning om at frigive sikkerhedsstillelsen. Ifølge styrelsen er udsving i tildelingskoefficienten et markedsvilkår, og det er klagers ansvar at undersøge markedet, inden der søges om licenser.

For så vidt angår klagepunktet om force majeure som følge af usædvanlig høj tildeling af importmængde, har Landbrugsstyrelsen bemærket, at situationen med tildeling af en meget stor importmængde ikke ligner situationer, der normalt betragtes som force majeure. Styrelsen har hertil anført, at klager selv ansøgte om den mængde, der blev tildelt, og styrelsen mener derfor, at det ikke lå uden for klagers vilje, at klager fik tildelt den ansøgte mængde. Endvidere har styrelsen anført, at selvom der forudgående år er blevet tildelt væsentligt mindre mængder, var der ingen sikkerhed for, at dette ikke ville ændre sig. Dette skal ifølge styrelsen ses på baggrund af, at markedet allerede i marts 2017 var ustabil, da der var konstateret problemer for fødevareproducenter i Brasilien, og dette kunne medføre tilbageholdenhed hos importører i EU.

For så vidt angår klagepunktet om force majeure som følge af vareknaphed i Brasilien har Landbrugsstyrelsen bemærket, at det ikke er dokumenteret, at der var fuldstændig vareknaphed. Styrelsen har desuden vurderet, at der, i lyset af den ustabile situation, som var opstået allerede i marts 2017 i forbindelse med EU-kontrollerne af eksportvirksomhederne, ikke kan være tale om en uforudsigelig og usædvanlig situation.

Til klagepunktet om formålet med artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) nr. 2016/1237 har Landbrugsstyrelsen bemærket, at reglen er klar. Ifølge styrelsen er der ikke mulighed for en nærmere vurdering af og hensyntagen til, hvorvidt en importør har søgt om en bestemt importmængde for at hamstre eller ej. Efter styrelsens vurdering kan der ikke ses bort fra den klare regel.

Endelig, for så vidt angår klagepunktet om at inddragelsen af sikkerhedsstillelsen er uforholdsmæssig, har Landbrugsstyrelsen bemærket, at der er

mulighed for en proportional sanktion i tilfælde, hvor der er importeret en mængde på mellem 5 % og 95 % af importmængden. Derfor og da reglerne ikke giver mulighed for, at medlemsstaterne selv kan fastsætte en sanktion, mener styrelsen, at det ikke er muligt at fastsætte en anden sanktion. Af samme årsag er det, ifølge styrelsen, heller ikke muligt at undlade at fastsætte en sanktion under henvisning til proportionalitetsprincippet.

Landbrugsstyrelsen har den 9. maj 2019 fremsendt høringssvar. Indledningsvis har styrelsen fastholdt, at der ud fra en samlet vurdering af sagens omstændigheder ikke er tale om force majeure, som begrebet fortolkes efter EU-retten.

Landbrugsstyrelsen har endvidere bemærket, at styrelsen inden oversendelse af klagesagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet har gennemgået og vurderet den dokumentation, som klager har indsendt. Det er styrelsens vurdering, at dokumentationen har været tilstrækkelig og fyldestgørende, hvorfor der ikke har været behov for at indhente yderligere dokumentation. I den sammenhæng har styrelsen vurderet, at en nærmere undersøgelse af de kontraktmæssige forhold i tilknytning til import fra Brasilien, ikke kunne have ført til en anden fortolkning af begrebet force majeure i henhold til EU-retten.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Officialprincippet.
- 2) Hvorvidt der foreligger force majeure.
- 3) Om fortabelse af sikkerhedsstillelsen er i strid med formålet med lovgrundlaget.
- 4) Om fortabelse af sikkerhedsstillelsen er i strid med proportionalitetsprincippet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Officialprincippet

Ifølge officialprincippet, eller undersøgelsesprincippet, har en offentlig myndighed pligt til at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden myndigheden træffer afgørelse i sagen. Formålet med officialprincippet er at understøtte, at der træffes materielt lovlige og rigtige afgørelser. Officialprincippet forpligter blandt andet myndigheden til aktivt at sikre, at alle relevante og nødvendige oplysninger bliver indsamlet og kontrolleret. Princippet finder

også anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed er i besiddelse af den relevante oplysning i sagen, men ikke har anvendt den ved afgørelsen. Princippet er ikke lovfæstet, men er udtryk for en almindelig retsgrundsætning.

Det følger af artikel 50, stk. 3, i forordning (EU) nr. 908/2014, at det påhviler den erhvervsdrivende at godtgøre de omstændigheder, som udgør force majeure.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsen har haft et tilstrækkeligt oplyst grundlag for at træffe den påklagede afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at det af Landbrugsstyrelsens afgørelse fremgår, at klagers oplysninger vedrørende tildelingskoefficienten, importforbuddet og force majeure har været inddraget i styrelsens behandling af sagen. Nævnet bemærker endvidere at styrelsen, inden oversendelse af klagesagen til nævnet, har gennemgået og vurderet den dokumentation, som klager efterfølgende har indsendt. Det er nævnets vurdering, at styrelsen på baggrund af de af klager indsendte oplysninger har været i besiddelse af de fornødne oplysninger for at træffe afgørelse i sagen. Nævnet finder dermed, at styrelsen ikke har været forpligtet til at iværksætte en nærmere undersøgelse af forholdet mellem kødskandalen i maj 2017 og det forhold, at der blev ”spærret” for en række leverandører i 2. kvartal af 2018.

3.2.2 Ad 2) Hvorvidt der foreligger force majeure

Efter artikel 16, stk. 1, litra a, i forordning (EU) nr. 2016/1239 kan den kompetente myndighed [i Danmark Landbrugsstyrelsen] anerkende tilfælde af force majeure og beslutte at annullere kravet om import af de mængder, der er angivet på licensen, og frigive sikkerhedsstillelsen. Det påhviler den erhvervsdrivende at godtgøre de omstændigheder, som udgør force majeure, jf. artikel 50, stk. 3, i forordning (EU) nr. 908/2014.

Begrebet force majeure er ikke nærmere defineret i ovennævnte forordninger. Kommissionen har på baggrund af EU-domstolens praksis sammenfattet en nærmere definition af force majeure-begrebet i EU-retlig forstand i Kommissionens meddelelse C(88) 1696 vedrørende ”Force majeure inden for europæisk landbrugsret”. Det oplyses indledningsvis i meddelelsen, at formålet med meddelelsen er at skabe større klarhed og konsekvens i forbindelse med anvendelsen af force majeure-reglen inden for fællesskabsretten, navnlig inden for landbrugsområdet.

På baggrund af EU-domstolens praksis¹⁰ definerer Kommissionen begrebet således, at force majeure ikke er begrænset til absolut umulighed, men skal forstås som helt usædvanlige, uden for den erhvervsdrivendes vilje

¹⁰ Se bl.a. sag C-208/01, Parras Medina, præmis 19, sag C-124/92, An Bord Baine Co-operative og Compagnie Inter-Agra, præmis 11, og sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, præmis 23.

liggende omstændigheder, hvis følger trods enhver udvist agtpågivenhed kun ville have kunnet undgås ved helt uforholdsmæssige opofrelser.

Den ”helt usædvanlige” omstændighed er en omstændighed, der må betragtes som uforudsigelig eller i det mindste så usandsynlig, at en agtpågivende erhvervsdrivende må mene, at risikoen er ubetydelig.¹¹ Det følger videre, at der ved en omstændighed, der ligger ”uden for den erhvervsdrivendes vilje”, skal forstås en omstændighed, som han ikke er herre over, taget i vid betydning. Handlinger, selv besvigelser, som begås af medkontrahenter, anses ikke for at ligge uden for den erhvervsdrivendes vilje, da det påhviler denne at vælge sine handelspartnere omhyggeligt og ved kontrakten at binde dem til at overholde kontraktbestemmelserne tilstrækkeligt nøje.¹²

Force majeure reglerne udgør en undtagelse fra de generelle regler om streng overholdelse af gældende ret, og bør derfor ifølge Kommissionen fortolkes og anvendes snævert. Dette vil i praksis sige, at de nationale myndigheder, der konkret skal tage stilling til en force majeure-klausul, må gøre dette med den største forsigtighed, både med hensyn til vurderingen af de påberåbte omstændigheder og af de beviser, der føres til støtte for de pågældende påstande.¹³

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Landbrugsstyrelsens vurdering af, at der ikke foreligger force majeure i denne sag.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det ikke i sig selv kan udgøre en helt usædvanlig og uden for klagers vilje liggende omstændighed, at klager har fået fuldt medhold i sin egen ansøgning om importlicens. Nævnet finder samtidig, at det ikke kan føre til et andet resultat, at der i de forgående ansøgningsrunder var tildelt meget små andele af de ansøgte importmængder. Nævnet har herved vurderet, at klager ikke kunne have en berettiget forventning om, at tildelingskoefficienterne ikke ville ændre sig.

Det er endvidere Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at forholdet vedrørende vareknaphed på det brasilianske fjerkræmarked som følge af at en række virksomheder fik inddraget deres eksporttilladelser grundet manglende overholdelse af EU-krav, ikke i sig selv udgør en helt usædvanlig omstændighed. Nævnet finder med henvisning til EU-domstolens prak-

¹¹ Se Kommissionens meddelelse side 2.

¹² Dette er fastslået af EU-domstolen bl.a. i sag C-99/12, Eurofit, præmis 43 og 49.

¹³ Se Kommissionens meddelelse side 4.

sis, at selvom dette er en omstændighed, som klager ikke har nogen indflydelse på, så henhører det dog under sædvanlig handelsrisiko og kan ikke anses for uforudseelig i handelsforhold.¹⁴

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer i forlængelse heraf, at det ikke var fuldstændigt uforudsigeligt for klager, at der kunne opstå situationer med eksportforbud med dertil følgende vareknaphed på det brasilianske marked. Nævnet har lagt vægt på, at det allerede i 2017 var kendt for klager, at der var uregelmæssigheder på det brasilianske fjerkræmarked. Nævnet har i den sammenhæng også lagt vægt på oplysningerne i EU Kommissionens veterinærinspektionsrapport af 21. september 2017 om uregelmæssigheder ved myndighedskontrollen. Nævnet henviser her særligt til uregelmæssigheder i form af utilstrækkelig myndighedskontrol af slagterierne og markedet, herunder myndighedernes kontrol af oplysninger givet til brug for udstedelse af eksportlicenser til EU. Nævnet har desuden lagt vægt på rapportens oplysninger om, at det på baggrund af det konstaterede ikke kunne garanteres, at listen af godkendte leverandører til eksport til EU var korrekt og ajourført.

Ved afgørelsen af, hvorvidt der er grundlag for at tilsidesætte Landbrugsstyrelsens vurdering af, at der ikke foreligger force majeure i denne sag har Miljø- og Fødevareklagenævnet afslutningsvis lagt vægt på force majeure begrebets karakter af undtagelsesregel.

3.2.3 Ad 3) Om fortabelse af sikkerhedsstillelsen er i strid med formålet med lovgrundlaget

Efter artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) nr. 2016/1237 kan frigivelse af en sikkerhedsstillelse være delvis i forhold til mængden af produkter, for hvilke der er forelagt dokumentation for opfyldelse af forpligtelsen til at importere eller eksportere. Denne mængde må ikke være mindre end 5 % af den samlede mængde, der er angivet i licensen. Efter bestemmelsens andet afsnit fortæbes hele sikkerhedsstillelsen, hvis den importerede eller eksporterede mængde udgør mindre end 5 % af den i licensen angivne mængde.

Det følger af betragtning nr. 4 i præamblen til forordning (EU) nr. 2016/1237, at det bør fastsættes, at licensudstedelse er betinget af, at der stilles sikkerhed for, at produkterne importeres eller eksporteres i licensens gyldighedsperiode. I betragtning nr. 10 til samme forordning anføres det, at der bør fastsættes bestemmelse om frigivelse og fortabelse af den sikkerhed, der er stillet for udstedelsen af import- og eksportlicenser. Af betragtning nr. 4 i præamblen til forordning (EU) nr. 2016/1239 fremgår det, at det var nødvendigt at etablere et passende niveau af sikkerhedsstillelse for de licenser, der udstedes. Formålet er at sikre, at varerne importeres eller eksporteres inden for rammerne af licensens gyldighedsperiode.

¹⁴ Se hertil C-99/12, Eurofit, præmis 43, C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, præmis 80 og C-109/86, Theodorakis, præmis 8.

EU-domstolen har udtalt om en tidligere gældende bestemmelse om frigivelse af sikkerhed, at denne skulle fortolkes således, at formålet med den omhandlede sikkerhedsstillelse ikke kun er at sikre indførselsforpligtelsen. Formålet er ligeledes, at bevis for udnyttelsen af licensen fremlægges inden for en bestemt frist.¹⁵

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at en fortabelse af sikkerhedsstillelsen ikke er i strid med lovgrundlagets formål.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på den klare ordlyd af bestemmelsen i artikel 7, stk. 1, 2. afsnit, i forordning (EU) nr. 2016/1237, hvorefter sikkerhedsstillelsen fortages, når der importeres mindre end 5 % end den i licensen angivne mængde. Der er endvidere ikke i bestemmelsen nævnt andre forhold, der har betydning for, om hele sikkerhedsstillelsen fortages. Nævnet bemærker, at der ikke hverken i øvrige forordningsbestemmelser, præambelen til forordningerne eller domspraksis findes holdepunkter for, at formålet skulle være et andet end at sikre, at de i licensen angivne mængder importeres inden for licensperioden, og at der fremlægges bevis herfor.

3.2.4 Ad 4) Om fortabelse af sikkerhedsstillelsen er i strid med proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet indebærer, at forvaltningen i forbindelse med udøvelsen af et skøn, er forpligtet til at vælge den mindst indgribende foranstaltning, som er tilstrækkelig til opnåelse af formålet. Herudover indeholder proportionalitetsprincippet et krav om forholdsmæssighed, hvorefter indgrebet kun må iværksættes, hvis det står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at en fortabelse af sikkerhedsstillelsen ikke er i strid med proportionalitetsprincippet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved afgørelsen lagt til grund som ubestridt, at klager har importeret mindre end 5 % af den mængde, der var angivet i klagers importlicens. Udgangspunktet er herefter, at hele sikkerhedsstillelsen fortages, jf. artikel 7, stk. 1, 2. afsnit, i forordning (EU) nr. 2016/1237. I vurderingen af indgrebets proportionalitet har nævnet lagt vægt på ordlyden af artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) nr. 2016/1237, der ikke efterlader myndighederne valgfrihed i forhold til reaktionsmuligheder, når der importeres mindre end 5 % end den i importlicensen angivne mængde. Nævnet er af den opfattelse, at proportionalitetsprincippet ikke kan finde anvendelse, hvor en forordningsbestemmelser ordlyd ikke overlader den nationale myndighed en adgang til at foretage en skønsmæssig afvejning.

¹⁵ Sag C-211/12, Martini SpA, præmis 23.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Landbrugsstyrelsens afgørelse af 22. oktober 2018 om inddragelse af sikkerhedsstillelsen for importlicens F1 på A1, 6100 Haderslev.