ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)
12 december 1985 *

In zaak 165/84,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main in het aldaar aanhangig geding tussen

J. F. Krohn (GmbH & Co. KG), te Hamburg,

en

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, te Frankfurt/Main,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 van de Commissie van 1 oktober 1982 houdende uitvoeringsbepalingen van de invoerregeling, voor 1982, voor produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijk douanetarief van oorsprong uit andere derde landen dan Thailand en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 950/68 betreffende het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1982, L 280, blz. 14),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: U. Everling, kamerpresident, Y. Galmot en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— J. F. Krohn GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat,

* Procestaal: Duits.

— de Commissie, vertegenwoordigd door P. Karpenstein als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 oktober 1985,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij beschikking van 18 juni 1984, ingekomen ten Hove op 2 juli daaraanvolgend, heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main krachtens artikel 177 EEG-Verdrag prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 van de Commissie van 1 oktober 1982 houdende uitvoeringsbepalingen van de invoerregeling, voor 1982, voor produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijk douanetarief (maniokwortels, andere dergelijke wortels en knollen) van oorsprong uit andere derde landen dan Thailand en tot wijziging van verordening nr. 950/68 betreffende het gemeenschappelijke douanetarief (PB 1982, L 280, blz. 14).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (hierna: de BALM) en de firma Krohn. Bij beschikking van 8 oktober 1982 verwierp de BALM het verzoek van de firma Krohn tot teruggave van de certificaten voor invoer van maniok van oorsprong uit Thailand, waarvan de geldigheidsduur op 30 september 1982 was verstreken, en tot vrijgifte van de desbetreffende waarborg die Krohn had gesteld overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 2727/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 3808/81 van de Raad van 21 december 1981 (PB 1981, L 382, blz. 37) en verordening nr. 1451/82 van de Raad van 18 mei 1982 (PB 1982, L 164, blz. 1).

3 De weigering van de BALM berustte op twee gronden: anders dan bij de bepalingen van genoemde verordening nr. 2655/82 het geval zou zijn geweest kon een

dergelijk verzoek niet worden ingewilligd uit hoofde van de voor de importen uit Thailand geldende bepalingen, en bovendien was er geen sprake van overmacht in de zin van de artikelen 33, lid 4, en 36 van verordening nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB 1980, L 338, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 49/82 van 11 januari 1982 (PB 1982, L 7, blz. 7).

4 Ingevolge de tot midden 1982 geldende communautaire regeling kon maniok uit derde landen worden ingevoerd tegen overlegging van invoercertificaten die door de Lid-Staten zonder kwantitatieve beperkingen werden afgegeven. Op dergelijke importen werd een invoerheffing van 6% ad valorem toegepast.

5 Ter stabilisering van de maniokmarkt in de EEG heeft de Raad op 19 juli 1982 overeenkomsten inzake invoercontingenten voor maniok gesloten met repectievelijk het Koninkrijk Thailand (besluit nr. 82/495 van de Raad — PB 1982, L 219, blz. 52), de Republiek Indonesië (besluit nr. 82/496 van de Raad — PB 1982, L 219, blz. 56) en de Federatieve Republiek Brazilië (besluit nr. 82/497 van de Raad — PB 1982, L 219, blz. 58). Met het oog op deze overeenkomsten heeft de Raad op 30 september 1982 verordening nr. 2646/82 betreffende de invoerregeling die in 1982 geldt voor de produkten van post 97.06 A van het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1982, L 279, blz. 81) vastgesteld.

6 In artikel 1 van deze verordening wordt de mogelijkheid om de betrokken produkten in te voeren tegen het preferentiële tarief van 6% ad valorem beperkt tot de in de drie genoemde overeenkomsten vastgestelde contingenten. Als gevolg daarvan moest over de buiten deze contingenten ingevoerde hoeveelheden maniok voortaan de invoerheffing voor gerst worden betaald, waarvoor een veel hoger tarief gold (ongeveer 50% ad valorem op het tijdstip van de litigieuze importen).

7 De Commissie stelde uiteenlopende regelingen vast voor de invoercertificaten die op 19 juli 1982, de datum van vaststelling van de drie bovengenoemde overeenkomsten, nog niet waren gebruikt, doch nog wel geldig waren.

8 Met betrekking tot de invoer van maniok uit andere derde landen dan Thailand is in verordening nr. 2655/82 in artikel 3, lid 6, de mogelijkheid voorzien om bin-

nen een termijn van 30 dagen na de inwerkingtreding van die verordening — op 2 oktober 1982 — te verzoeken dat vóór die datum afgegeven certificaten worden geannuleerd en de desbetreffende waarborg wordt vrijgegeven.

9 Daarentegen wordt in verordening nr. 2029/82 van de Commissie, die reeds op 22 juli 1982 werd vastgesteld ter uitvoering van genoemde overeenkomst EEG-Thailand (PB 1982, L 218, blz. 8) met betrekking tot de importen van maniok uit Thailand enkel voorzien, dat de vóór 28 juli 1982 uit Thailand geëxporteerde produkten onder bepaalde voorwaarden nog in aanmerking konden komen voor het preferentiële tarief van 6% ad valorem. De verordening voorziet evenwel niet in de mogelijkheid, dat om annulering van voordien afgegeven invoercertificaten of vrijgifte van de desbetreffende waarborg kan worden verzocht.

10 De firma Krohn kwam bij het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main in beroep tegen het genoemde besluit van 8 oktober 1982 en de afwijzing van de verschillende daartegen ingediende bezwaarschriften door de BALM. Zij betoogde dat de verbeurte van de waarborg niet gerechtvaardigd was, omdat zij niet de mogelijkheid had gehad om de invoercertificaten vóór de inwerkingtreding van de overeenkomst EEG-Thailand en van genoemde uitvoeringsverordening nr. 2029/82 te gebruiken en omdat de invoering van deze contingenteringsregeling tijdens de geldigheidsduur van de invoercertificaten, dat wil zeggen tussen 21 mei en 30 september 1982, een geval van overmacht vormde, en zij niet voor de gevolgen daarvan behoefde in te staan. Voorts voerde de firma Krohn aan, dat de betrokken invoercertificaten in casu op basis van een analogische toepassing van het hiervoor genoemde artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 inzake de invoer uit andere derde landen dan Thailand dienden te worden geannuleerd.

11 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„1) Dient op grond van het voorrang genietende rechtsbeginsel van het verbod van willekeur, respectievelijk van het gebod van gelijke behandeling artikel 3, lid 6, van verordening (EEG) nr. 2655/82 van de Commissie van 1 oktober 1982 betreffende invoerregelingen voor produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijke douanetarief, van oorsprong uit andere derde landen dan Thailand (PB 1982, L 280, blz. 14), analoog te worden toegepast op de invoer van produkten van dezelfde tariefpost, van oorsprong uit Thailand ?

2) Zo ja: welke termijnen en andere procedurevoorschriften van verordening (EEG) nr. 2655/82 dienen bij deze analogische toepassing in acht te worden genomen ?

3) Bij een ontkennende beantwoording van vraag 1: is de voor 1982 getroffen invoerregeling voor de invoer van produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijke douanetarief, voor zover daardoor de heffing van 6% ad valorem voor niet onder een bepaald contingent vallende produkten tot een veelvoud werd verhoogd, een geval van overmacht ?"

Vraag 1

12 Met de eerste vraag wil de nationale rechter in wezen vernemen, of artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 van de Commissie van 1 oktober houdende uitvoeringsbepalingen van de invoerregeling, voor 1982, voor produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijke douanetarief van oorsprong uit andere derde landen dan Thailand moet worden uitgelegd in die zin, dat het ook van toepassing is op de in verordening nr. 2029/82 van de Commissie geregelde situatie van importeurs van produkten van deze tariefpost van oorsprong uit Thailand.

13 In de regel wordt het toepassingsgebied van een verordening daarin zelf geregeld en in beginsel kan het niet worden uitgebreid tot andere gevallen dan waarvoor zij is bedoeld.

14 In de arresten van 20 februari 1975 (Reich, zaak 64/74, Jurispr. 1975, blz. 261) en 11 juli 1978 (Union française des céréales, zaak 6/78, Jurispr. 1978, blz. 1675) heeft het Hof echter uitgemaakt, dat dit in bepaalde uitzonderingsgevallen anders kan liggen. Blijkens genoemde arresten kunnen de marktdeelnemers namelijk met succes een beroep doen op „analogische toepassing" van een verordening, die eigenlijk niet op hen van toepassing is, wanneer zij aantonen, dat de voor hen geldende regeling:

— enerzijds in hoge mate overeenstemt met de regeling waarvan analogische toepassing wordt gevraagd, en

— anderzijds een leemte bevat die onverenigbaar is met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht en die door deze analogische toepassing kan worden opgevuld.

15 In de eerste plaats moet dus de regeling die in 1982 gold voor de invoer van maniok van oorsprong uit Thailand, worden vergeleken met de regeling betreffende de invoer van maniok uit de andere betrokken derde landen.

16 Ter zake verklaart de firma Krohn, dat bij verordening nr. 2029/82 betreffende de invoer van maniok uit Thailand voor 1982 en bij verordening nr. 2655/82 betreffende de invoer van maniok uit andere derde landen dan Thailand voor 1982 dezelfde regeling van invoerbeperkingen is ingevoerd. Deze verordeningen dienden hetzelfde gemeenschapsbelang en golden voor importeurs die identieke belangen hadden.

17 De Commissie ontkent niet dat beide onderhavige invoerregelingen gedeeltelijk overeenstemmen, doch zij wijst met nadruk op de tussen beide regelingen bestaande verschillen, met name op het punt van de wijze van beheer van het contingent voor 1982 en van de behandeling van vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regelingen afgegeven invoercertificaten.

18 Tussen januari en juli 1982 zijn certificaten voor de invoer van maniok van oorsprong uit andere derde landen dan Thailand afgegeven zonder dat zij systematisch werden geregistreerd. Bij de invoering van de contingenten per 1 januari 1982 was het juiste aantal reeds afgegeven invoercertificaten niet bekend, hoewel een overschrijding van het jaarlijkse contingent moest worden voorkomen. Het was mogelijk dat een groot aantal invoercertificaten niet zou kunnen worden gebruikt; daarom moest de importeurs de mogelijkheid worden geboden dat zij om annulering van deze invoercertificaten en om vrijgifte van de desbetreffende waarborg konden verzoeken.

19 Bij importen uit Thailand lag de situatie volgens de Commissie geheel anders, daar de Thaise autoriteiten de uitvoer van maniok naar de Gemeenschap vanaf 1 januari 1982 hadden gecontroleerd door de afgifte van „uitvoercertificaten". Bij de invoering van de contingenten beschikten de gemeenschapsautoriteiten dus over een controleïnstrument waarmee de inachtneming van de preferentiële contingenten kon worden verzekerd. Bovendien kon iedere importeur nagaan, in hoeverre de contingenten waren uitgeput, zodat hij te weten kon komen of er een kans bestond dat de voorgenomen transactie tegen het gereduceerde heffingspercentage kon worden verricht. Daarom behoefden deze importeurs niet dezelfde faciliteiten met betrekking tot de annulering van invoercertificaten en de vrijgifte van de waarborg te worden verleend.

20 Opgemerkt zij dat in 1982 voor importeurs van maniok uit Thailand of uit andere derde landen eenzelfde regeling gold, die was neergelegd in basisverordeningen nr. 2727/75 van de Raad en nr. 3183/80 van de Commissie. Beide groepen im-

porteurs werden geraakt door de sluiting van de overeenkomsten inzake contingentering met Thailand, Indonesië en Brazilië, waarbij hun — tot dusver onbeperkte — recht om tegen het preferentiële tarief van 6% in te voeren op de in artikel 1 van verordening nr. 2646/82 bepaalde wijze werd beperkt.

21 Weliswaar was het beheer van de contingenten voor 1982 voor Thailand enigszins anders geregeld dan dat voor de andere derde landen, doch anders dan de Commissie stelt, betekent dit niet dat de importeurs van uit Thailand afkomstig maniok zich in een andere positie bevonden dan de importeurs van maniok uit andere derde landen. Uit de stukken blijkt namelijk dat in de communautaire regeling tot 22 juli 1982 geen rekening werd gehouden met het door de Thaise autoriteiten ingevoerde controlestelsel voor de uitvoer, zodat de importeurs uit de Gemeenschap zich niet daaraan behoefden te houden. Ter terechtzitting is voorts gebleken, dat de gemeenschapsautoriteiten bij de invoering van de nieuwe regeling niet wisten, of met de door de Thaise autoriteiten afgegeven uitvoercertificaten het contingent niet reeds werd overschreden.

22 Derhalve stemde de in 1982 voor de invoer van maniok uit Thailand geldende regeling in hoge mate overeen met de regelingen die in dezelfde periode golden voor de invoer van maniok uit andere derde landen. De overwegingen inzake het opgewekte vertrouwen, op grond waarvan volgens de derde overweging van verordening nr. 2655/82 in artikel 3, lid 6, een bepaling was opgenomen ten gunste van de importeurs van maniok afkomstig uit andere derde landen dan Thailand, hadden dus een grond kunnen opleveren om vergelijkbare maatregelen te nemen ten gunste van de importeurs van maniok uit Thailand.

23 Mitsdien moet in de tweede plaats worden onderzocht, of de voor de importeurs van maniok uit Thailand geldende regeling een met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht strijdige leemte bevat, die door analogische toepassing van artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 kan worden opgevuld.

24 Doordat in verordening nr. 2029/82 betreffende de importen uit Thailand geen bepaling voorkomt, op grond waarvan houders van voordien afgegeven invoercertificaten om annulering van deze certificaten en vrijgifte van de desbetreffende waarborg kunnen verzoeken, worden deze marktdeelnemers in een ongunstige concurrentiepositie gebracht ten opzichte van de importeurs van uit andere derde landen afkomstig maniok.

25 De houders van oude certificaten voor de invoer van maniok uit Thailand waren vanaf 28 juli 1982 namelijk voor de volgende keus geplaatst: zij konden de desbetreffende importen verrichten en daarvoor zeer hoge heffingen betalen, of wel zij konden hun waarborg verbeuren. Voor hen resulteerde dat in een additionele belasting waarvan de importeurs van maniok uit andere derde landen met een beroep op artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 konden worden vrijgesteld.

26 Dit nadeel woog nog zwaarder voor de importeurs van maniok uit Thailand, omdat voor hen de contingenteringsregeling reeds vanaf 28 juli 1982 gold, terwijl de importeurs van maniok uit andere derde landen nog gedurende een termijn van meer dan twee maanden hun invoercertificaten konden gebruiken met behoud van het preferentiële heffingstarief van 6%.

27 Dit is in strijd met het gemeenschapsrechtelijke beginsel van gelijke behandeling van marktdeelnemers die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

28 Het feit dat in genoemde verordening nr. 2029/82 geen bepalingen voorkomen op grond waarvan om annulering van niet gebruikte invoercertificaten kan worden verzocht, is bovendien niet in overeenstemming met het doel van de in 1982 gesloten contingenteringsovereenkomsten: het ontmoedigen van importen waardoor de vastgestelde contingenten zouden worden overschreden. Het niet vrijgeven van waarborgen betreffende oude invoercertificaten die bij inachtneming van het contingent niet meer kunnen worden gebruikt, is voor de importeurs namelijk een stimulans om de voorgenomen transacties ondanks de uitputting van dit contingent uit te voeren.

29 Uit het voorgaande volgt dus, dat verordening nr. 2029/82 van de Commissie, waarin de importeurs van maniok uit Thailand niet het recht wordt verleend om hun oude invoercertificaten terug te geven en geen vrijgifte van de desbetreffende waarborg is voorzien, een leemte vertoont, die door analoge toepassing van artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 van de Commissie op bedoelde marktdeelnemers moet worden opgevuld.

30 Op de eerste vraag van het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main dient derhalve te worden geantwoord, dat artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 van de Commmissie van 1 oktober 1982 houdende uitvoeringsbepalingen van de invoerregeling, voor 1982, voor produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijk

douanetarief van oorsprong uit andere derde landen dan Thailand aldus moet worden uitgelegd, dat het van overeenkomstige toepassing is op de in verordening nr. 2029/82 van de Commissie van 22 juli 1982 geregelde positie van importeurs van produkten van deze post van oorsprong uit Thailand.

Vraag 2

31 Krachtens het beginsel van gelijke behandeling van marktdeelnemers die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, moeten bij analoge toepassing van artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 op importen uit Thailand de in deze bepaling vastgestelde termijnen en procedurevoorschriften worden in acht genomen.

32 Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 van de Commissie op importen van produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijk douanetarief van oorsprong uit Thailand dient te worden toegepast met inachtneming van de termijnen en procedurevoorschriften van deze bepaling.

Vraag 3

33 Gezien het antwoord op de eerste twee vragen, behoeft de derde prejudiciële vraag niet meer te worden beantwoord.

Kosten

34 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat da nationale rechterlijke instantie over die kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Frankfurt/Main bij beschikking van 18 juni 1984 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 van de Commissie van 1 oktober 1982 houdende uitvoeringsbepalingen van de invoerregeling, voor 1982, voor produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijk douanetarief van oorsprong uit andere derde landen dan Thailand moet aldus worden uitgelegd, dat het van overeenkomstige toepassing is op de in verordening nr. 2029/82 van de Commissie van 22 juli 1982 geregelde positie van importeurs van produkten van deze post van oorsprong uit Thailand.**

2) **Artikel 3, lid 6, van verordening nr. 2655/82 van de Commissie dient op importen van produkten van post 07.06 A van het gemeenschappelijk douanetarief van oorsprong uit Thailand te worden toegepast met inachtneming van de termijnen en procedurevoorschriften van deze bepaling.**

Everling Galmot Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 1985.

De griffier

P. Heim

De president van de Derde kamer

U. Everling