Når Kommissionen efter Rådets endelige fastsættelse af kontingentet fordeler den resterende disponible mængde, kan den tillade indsendelse af nye ansøgninger, men er i henhold til den nævnte artikels stk. 3 forpligtet til i prioritetsrækkefølge at imødekomme de ansøgninger, som suspensionen ikke har gjort det muligt at imødekomme, og som stadig verserer for at blive bekræftet. Såfremt den mængde, der er genstand for disse ansøgninger, overskrider den disponible mængde, skal reglen om forholdsmæssig fastsættelse anvendes.

RETSMØDERAPPORT
i sag 217/87 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Den relevante lovgivning i hovedsagen*

Rådets forordning nr. 604/83 [1] bestemmer for årene 1983 til 1986, at der for indførsel af produkter henhørende under pos. 07.06 A i Den Fælles Toldtarif, herunder maniokrod, med oprindelse i tredjelande, gælder en nedsat importafgift på 6% af toldværdien inden for rammerne af en række årlige toldkontingenter. For nogle tredjelande, der ikke er medlemmer af GATT, og som der er tale om i det foreliggende tilfælde, blev der fastsat et toldkontingent på 370 000 tons for 1983 i selve forordning nr. 604/83, idet mængderne for de tre følgende år skulle fastsættes senere af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen.

Kommissionens forordning nr. 3656/83 af 23. december 1983 [2] om gennemførelsesbestemmelser til importordningen for de pågældende produkter i 1984, 1985 og 1986 bestemmer følgende i artikel 2:

»1. Anmodning om udstedelsen af importlicens for hvert af årene 1984, 1985 og 1986 kan først indgives til medlemsstaternes myndigheder fra midten af december, forudsat at deres gyldighedsperiode begynder i den efterfølgende januar måned.

2. Angivelserne vedrørende importørens navn, de ønskede mængder og deres oprindelse sendes pr. telex fra medlemsstaterne til Kommissionen senest torsdag i den uge, der følger efter ugen, hvor ansøgningen blev indsendt.

3. Senest fredag i den uge, der følger efter ugen, hvor den i stk. 2 omhandlede indsendelse fandt sted, fastsætter Kommissionen for hvert af de lande eller for den gruppe lande, der omhandles i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 604/83 de mængder, for hvilke der udstedes licenser, eventuelt i forhold til de i ansøgningerne anførte mængder.

4. ...«

* Processprog: Nederlandsk.

1 — EFT 1983, L 72, s. 3.

2 — EFT 1983, L 361, s. 32.

Rådets forordning nr. 758/86 af 10. marts 1986 [3], hvorved toldkontingentet blev fastsat for 1986 for de her omhandlede produkter, trådte i kraft den 16. marts 1986. Rådet fastsatte dette kontingent til 200 000 tons på grundlag af Kommissionens forslag herom af november 1985 under hensyntagen til den omstændighed, at der af det for 1985 fastsatte kontingent på 300 000 tons kun var blevet brugt 120 000 tons.

Kommissionen meddelte dog, at den ville foreslå Rådet at forhøje dette kontingent, hvis det skulle vise sig utilstrækkeligt. Da dette skete, forhøjede Rådet på Kommissionens forslag kontingentet for 1986 til 300 000 tons ved forordning nr. 1898/86, der trådte i kraft den 20. juni 1986 [4].

2. *Hovedsagens forhistorie*

For at undgå, at Rådets forsinkede fastsættelse af kontingentet for 1986 skulle give anledning til afbrydelser af importen, godkendte Kommissionen i de første uger af 1986 på forhånd udstedelse af importlicenser, som den havde fået tilsendt ansøgninger om fra de nationale myndigheder. På grundlag af en bemyndigelse meddelt af Kommissionen den 5. februar 1986 har sagsøgte i hovedsagen således udstedt en importlicens for 30 795 tons maniok hidrørende fra Kina til den første sagsøger i hovedsagen.

Imidlertid konstaterede Kommissionen i midten af februar 1986, at de ansøgninger om importlicenser, der var indgivet til de nationale myndigheder, sammen med de allerede udstedte licenser truede med at overskride det toldkontingent, som Rådet sandsynligvis ville fastsætte. Indtil da havde Kommissionen godkendt udstedelse af licenser for en mængde på i alt 130 000 tons, da der endnu forelå ansøgninger fra de forskellige medlemsstater indsendt mellem den 11. og den 19. februar for en mængde på i alt 87 020,261 tons.

Ved telex af 20. februar 1986 meddelte Kommissionen derfor de pågældende nationale myndigheder som svar på de ansøgninger om licenser, som disse havde indsendt, og som endnu verserede, at der ikke længere kunne udstedes nogen licens, så længe Rådet ikke havde vedtaget forordningen om fastsættelse af toldkontingentet for 1986.

Blandt de verserende ansøgninger om licenser var to ansøgninger fra sagsøgerne, den ene for 15 300 tons, den anden for 5 000 tons maniokrod hidrørende fra Kina, som var indgivet henholdsvis den 12. og den 20. februar 1986 af den anden sagsøger i den første sagsøgers navn og videresendt til Kommissionen af sagsøgte i hovedsagen den 13. og den 20. februar 1986.

Ved telex af 25. og 26. februar 1986 afslog sagsøgte dernæst disse to ansøgninger og frigav den stillede sikkerhed. Ved to stævninger af 21. marts 1986 anlagde de to sagsøgere i hovedsagen i fællesskab sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven med påstand om annullation af disse to afslag.

Da Rådet ved forordning nr. 758/86 havde fastsat toldkontingentet for 1986 til 200 000 tons, meddelte Kommissionen ved telex af

3 — EFT 1986, L 72, s. 1.
4 — EFT 1986, L 164, s. 1.

21. marts 1986 de nationale myndigheder, at Kommissionen for at sikre alle importører lige adgang til de 70 000 tons, for hvilke der endnu ikke var udstedt licenser, ville anvende reglen om forholdsmæssighed i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83. Kommissionen forlængede fristen for indgivelse af ansøgninger om importlicenser til den 24. marts 1986, kl. 15 (og senere til kl. 16). Kommissionen anmodede ligeledes de nationale myndigheder om inden for denne frist at bekræfte de allerede tidligere indsendte ansøgninger. Endelig meddelte Kommissionen, at den den 25. marts 1986 for ansøgningerne ville foretage en forholdsmæssig fastsættelse af de mængder, for hvilke der ville blive udstedt licenser, og at den straks ville meddele disse mængder.

Den anden sagsøger i hovedsagen tilsendte den 21. marts 1986 sagsøgte i hovedsagen et telex, hvori den opretholdt ansøgningerne af 12. og 20. februar 1986, og dernæst ved telex af 24. marts 1986 to nye ansøgninger for 25 000 og 15 000 tons. Ved telex af 24. marts 1986 meddelte sagsøgte i hovedsagen Kommissionen disse fire ansøgninger sammen med andre ansøgninger.

Ved telex af 25. marts 1986 underrettede Kommissionen sagsøgte i hovedsagen om, at disse fire ansøgninger kunne imødekommes under anvendelse af en fordelingskoefficient på 4,191315%.

Ved fire telex'er af 26. marts 1986 meddelte sagsøgte i hovedsagen dernæst den anden sagsøger i hovedsagen, at de fire ansøgninger kun kunne imødekommes for 4,191315% af de ansøgte mængder.

Ved stævninger af 7. april 1986 anfægtede sagsøgerne i hovedsagen i fællesskab disse fire afgørelser for College og gjorde gældende, at Kommissionens meddelelser af 20. februar og 21. marts 1986 var ugyldige.

3. *Præjudicielle spørgsmål*

College antog, at parternes synspunkt gjorde det nødvendigt at få afklaret, om Kommissionens meddelelser var i overensstemmelse med fællesskabsretten, og besluttede ved dom af 12. juni 1987 at udsætte sagen og anmodede Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»1) Er Kommissionens meddelelse til sagsøgte af 20. februar 1986 i strid med fællesskabsretten, navnlig forordning (EØF) nr. 3656/83, forbudet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, og retssikkerhedsprincippet?

2) Er Kommissionens meddelelse til sagsøgte af 21. marts 1986 i strid med fællesskabsretten, navnlig forordning (EØF) nr. 3656/83, forbudet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, og retssikkerhedsprincippet?«

College forklarede disse spørgsmål således:

»Med hensyn til Kommissionens meddelelse til sagsøgte af 20. februar 1986:

a) Er denne meddelelse i strid med artikel 2 i forordning (EØF) nr. 3656/83?

I denne forbindelse opstår navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte forordning finder anvendelse, såfremt kontingentet for det år, som de pågældende ansøgninger om en importlicens vedrører, endnu ikke er fastsat. I denne situation finder retten det ikke klart, for hvilken mængde Kommissionen kan tillade, at der udstedes importlicenser.

Endvidere opstår der i denne forbindelse det spørgsmål, om Kommissionen har overholdt fristen i samme artikel 2, stk. 3.

b) Er denne meddelelse i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3?

Hvorvidt spiller det herved en rolle, at der også til sagsøger 1 selv er udstedt importlicenser før 20. februar 1986 for året 1986?

c) Er denne meddelelse i strid med retssikkerhedsprincippet? Hvorvidt er Kommissionens handlemåde med hensyn til udstedelse af importlicenser, før årskontingentet var fastsat, i årene før 1986 bestemmende for, hvad sagsøgerne i 1986 kunne forvente af Kommissionen med hensyn til tilladelse til udstedelse af importlicenser før fastsættelsen af det samlede kontingent for dette år?

Hvorvidt er forordning (EØF) nr. 1898/86, hvorved kontingentet for 1986 blev forhøjet — og hvorved eventuelt fremkaldte forventninger nu blev indfriet — af betydning i denne forbindelse?

Med hensyn til Kommissionens meddelelse til sagsøgte af 21. marts 1986:

a) Er denne meddelelse i strid med artikel 2 i forordning (EØF) nr. 3656/83?

I denne forbindelse opstår blandt andet spørgsmålet, om Kommissionen måtte fremme indgivelsen af nye ansøgninger om importlicenser til medlemsstaternes kompetente myndigheder. Endvidere opstår spørgsmålet, om Kommissionen skulle have taget hensyn til disse nye ansøgninger ved den forholdsmæssige fordeling i henhold til samme artikel 2, stk. 3, til skade for dem, der allerede havde indgivet ansøgninger om importlicenser den 12. og 20. februar 1986.

b) Er denne meddelelse i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3?

c) Er denne meddelelse i strid med retssikkerhedsprincippet?«

4. *Retsforhandlinger*

Colleges dom om forelæggelse af de præjudicielle spørgsmål for Domstolen er registreret på Domstolens Justitskontor den 14. juli 1987. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen Krohn og Van Es ved advokat L. H. van Lennep, Haag, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer som befuldmægtiget.

Ved beslutning af 24. februar 1988 har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, henvist sagen til Anden Afdeling.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet Kommissionen om supplerende oplysninger.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen

Sagsøgerne i hovedsagen, er af den opfattelse, at Kommissionens meddelelse til Hoofdproduktschap af 20. februar 1986, som nævnes i det første præjudicielle spørgsmål, er i strid med artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83. Denne bestemmelse fastsætter det princip, at ansøgningerne om licenser skal behandles i den rækkefølge, de indgives, og imødekommes i videst muligt omfang inden for det disponible kontingent.

Hvis Rådet fra 1. januar i bestemt år havde fastsat et kontingent på 300 000 tons, ville dette betyde, at Kommissionen havde pligt til at imødekomme ansøgningerne, uge for uge, netop indtil disse 300 000 tons var udtømt. Ud fra det princip, at de (seneste) ansøgninger på et givet tidspunkt ville have ført til en overskridelse af de 300 000 tons, ville det være logisk, at de seneste ansøgere så ikke længere har fået deres ansøgninger imødekommet fuldt ud, men har måttet acceptere en forholdsmæssig tildeling. Det ville være lige så logisk, at de erhvervsdrivende, som yderligere havde indgivet nye ansøgninger efter de sidstnævnte ansøgninger, havde fået afslag på deres ansøgninger i deres helhed.

Imidlertid havde Kommissionen i det foreliggende tilfælde, nemlig når kontingentet ikke allerede er fastsat den 1. januar i et bestemt år, valget mellem:

a) at vente, indtil Rådet har fastsat kontingentet, eller

b) som forskud på Rådets fastsættelse af kontingentet at fordele det kontingent, som logisk kan forventes, blandt ansøgerne.

Hvis Kommissionen, som i det foreliggende tilfælde, vælger alternativ b), kan sagsøgerne forstå og være enige med Kommissionen om, at når det kontingent, som logisk kan forventes fastsat af Rådet, på et givet tidspunkt næsten er opbrugt, ville det ikke være rimeligt fortsat at imødekomme ansøgningerne, så længe Rådet ikke faktisk har fastsat det tilsvarende kontingent.

Kommissionen kan under sådanne omstændigheder, skønsmæssigt, som den har gjort den 20. februar 1986, underrette de erhvervsdrivende, som har ansøgt om udstedelse af importlicenser, om, at det foreløbigt ikke er muligt at efterkomme de indgivne ansøgninger — hvilket ville betyde, at behandlingen af ansøgningen kan udsættes, men ikke nægtes — indtil Rådet endeligt har fastsat kontingentet.

Men når kontingentet først er fastsat endeligt, skal det resterende kontingent allerførst bruges til, eventuelt forholdsmæssigt, at imødekomme de ansøgninger, som så at sige er »nedfrosset«. Først derefter kommer de senere ansøgninger i betragtning.

Sagsøgerne i hovedsagen anser Kommissionens opfattelse for fejlagtig, når den mener, at alle interesserede, uanset tidspunktet for indgivelse af deres ansøgninger, i henhold til princippet om forholdsmæssig fastsættelse i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83 obligatorisk har adgang til det resterende kontingent på »lige« betingelser, når det endelige kontingent er fastsat. Forordning nr. 3656/83 er tværtimod baseret på princippet om, at ansøgningerne skal behandles i den rækkefølge, de indgår, og ydermere grupperet for hver uge.

I det omfang meddelelsen af 20. februar 1986 går ud på at afskaffe fortrinsbehandlingen af de erhvervsdrivende, der først har indgivet ansøgninger, er den ligeledes i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3. Den er ikke sig selv udtryk for forskelsbehandling, det er først efterfølgende, at forskelsbehandlingen er opstået, nemlig den 10. marts 1986, efter at Rådet endeligt havde fastsat kontingentet, da det viste sig, at Kommissionen allerede den 20. februar 1986 åbenbart havde haft til hensigt at behandle de erhvervsdrivende, der først havde indgivet deres ansøgninger, på lige fod med de erhvervsdrivende, der havde indgivet dem senere, idet disse tilfælde betragtes som uens i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83.

Den omtvistede meddelelse har desuden tilsidesat retssikkerhedsprincippet, da en retsakt udstedt af en fællesskabsmyndighed er kommet bag på sagsøgerne i hovedsagen, som ikke burde forvente denne i betragtning af lovgivningen og den politik, der hidtil var blevet ført i henhold til denne lovgivning.

Kommissionens meddelelse til Hoofdproduktschap af 21. marts 1986, som nævnes i det andet præjudicielle spørgsmål, er efter sagsøgernes opfattelse ligeledes i strid med forordning nr. 3656/83, fordi den berøver den erhvervsdrivende, der har indgivet sin ansøgning tidligere, den præferencebehandling, som han har ret til i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83.

Ved de facto at forlænge den periode, der er fornøden for at imødekomme ansøgningerne, har Kommissionen foranlediget de importører, som på grund af for sen indgivelse af deres ansøgninger ikke var kommet i betragtning ved fordelingen af kontingentet på den i forordning nr. 3656/83 foreskrevne måde, til endnu engang at sætte sig i bevægelse for at opnå tildeling af en importlicens, om end kun indtil et givet maksimum. Denne fremgangsmåde har været til skade for erhvervsdrivende som Krohn, der havde indsendt ansøgninger rettidigt, i dette tilfælde den 12. februar 1986. Uens tilfælde er som følge heraf med urette blevet behandlet lige i strid med forbudet mod forskelsbehandling.

Sagsøgerne i hovedsagen har endelig henvist til de argumenter, som de ovenfor har udledt af retssikkerhedsprincippet.

Kommissionen har anført, at der ikke er nogen grund til at anse dens to meddelelser for ugyldige.

Kommissionen har med hensyn til sin meddelelse af 20. februar 1986 anført, at artikel 2 i forordning nr. 3656/83 ikke finder anvendelse i fuldt omfang, så længe Rådet ikke har fastsat toldkontingentet for det pågældende år.

De erhvervsdrivende har således ikke ret til at kræve, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83 for alle de indgivne ansøgninger fastsætter de mængder, for hvilke der skal udstedes licenser. Så længe kontingentet ikke er fastsat, er Kommissionen ikke forpligtet til at fordele det. Dette bekræftes ligeledes af den omstændighed, at Kommissionen før kontingentets fastsættelse ikke er i stand til i fuldt omfang at anvende bestemmelserne i stk. 3, fordi den blandt andet ikke kan afgøre, om — og i bekræftende fald hvordan — en fordeling i forhold til ansøgningerne skal finde sted.

Af samme grund kan de berørte, hvis ansøgning er indgivet og tilstillet Kommissionen før kontingentets fastsættelse, ikke kræve fortrinsbehandling i henhold til stk. 3 i forhold til de senere indgivne ansøgninger.

Kommissionen er først forpligtet til at udtale sig om de ansøgninger, der indgives og tilstilles den af medlemsstaterne, efter at kontingentet er fastsat, samt om de ansøgninger, der er indgivet tidligere og endnu verserer på tidspunktet for kontingentets fastsættelse. Disse sidstnævnte ansøgninger har ingen fortrinsstilling, men bliver behandlet på samme måde som de ansøgninger, der indgives umiddelbart efter kontingentets fastsættelse.

Kommissionen anser sig for bemyndiget til i samarbejde med de nationale myndigheder at påbegynde udstedelsen af importlicenser, når Rådet er længe om at fastsætte kontingentet, og når der er risiko for, at denne omstændighed kan afbryde indførslerne og påføre samhandelen og forbrugerne unødig skade. En foreløbig foranstaltning vil kun have virkning og mening, for så vidt Kommissionen behandler ansøgningerne om licenser i den rækkefølge, de indgår, og godkender dem uden at anvende reglen om forholdsmæssig fastsættelse, således at den i tilstrækkeligt omfang holder sig inden for grænserne af de mængder, som efter dens forudberegninger til syvende og sidst vil blive fastsat af Rådet. Der er her ikke tale om en forpligtelse for Kommissionen, men blot om en mulighed.

Kommissionen fulgte denne fremgangsmåde, da den i sin meddelelse af 20. februar 1986 afslog alle de endnu verserende ansøgninger i stedet for at imødekomme dem forholdsmæssigt, hvilket den i øvrigt ikke var i stand til at gøre.

En sådan foreløbig anvendelse af toldkontingentet er i øvrigt også sket i de foregående år i de handlendes og forbrugernes interesse og med deres fulde viden, og sagsøgerne har også draget fordel heraf i løbet af det pågældende år.

Ved at handle således har Kommissionen på ingen måde tilsidesat forbudet mod forskelsbehandling. Alle berørte har vidst, at kontingentet ville blive fordelt på foreløbigt grundlag — hvilket sagsøgerne i hovedsagen i øvrigt bekræfter — og de har følgelig kunnet indgive deres ansøgninger, så snart de ønskede det. Den omstændighed, at senere ansøgninger ikke længere ville blive fuldt ud imødekommet og for sent indgivne ansøgninger ikke længere ville blive imødekommet overhovedet, hvis man nåede grænserne for kontingentet, ville også have foreligget, hvis kontingentet var blevet fastsat rettidigt, dvs. den 1. januar 1986. Den eneste forskel er, at hvis Kommissionen foretager den foreløbige fordeling af kontingentet meget forsigtigt, må den sandsynligvis afbryde tildelingen af de ansøgte mængder tidligere end ved fordeling af et endeligt kontingent, hvilket indebærer, at når den genoptager tildelingen af de ansøgte mængder efter kontingentets fastsættelse, skal den anvende fordelingsreglen på et større antal ansøgninger.

Selv om den foreløbige fordeling af kontingentet i 1986 måtte afbrydes, før Rådet havde fastsat kontingentet, er dette ikke uforeneligt med retssikkerhedsprincippet. Den foreløbige fordeling af kontingentet skulle holdes inden for rammerne af det forventede kontingent — der kunne ikke være nogen tvivl hos de berørte herom — og kontingentet skulle for 1986 ligge på et betydeligt lavere niveau end for de foregående år.

Endelig skal den omstændighed, at kontingentet i juni blev forhøjet, efter Kommissionens opfattelse ikke tages i betragtning ved besvarelsen af de her stillede spørgsmål, men den har naturligvis givet de erhvervsdrivende, som endnu ønskede at opnå licenser, mulighed for at erhverve dem.

Med hensyn til meddelelsen af 21. marts 1986 har Kommissionen anført, at de berørte først kan kræve udstedelse, i givet fald delvis, af de ansøgte licenser og anvendelse af prioritetsreglen i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83 efter toldkontingentets fastsættelse. Heraf følger, at fastsættelsen af kontingentet fra 16. marts 1986 har givet alle berørte ret til at indgive ansøgninger eller bekræfte de allerede indgivne ansøgninger, som endnu verserede. Hvis disse ansøgninger overskrider det endnu ikke anvendte kontingent, som det har været tilfælde i det foreliggende tilfælde, kan de kun imødekommes efter reglen om forholdsmæssig fastsættelse.

Heraf følger, at denne meddelelse hverken er uforenelig med forbudet mod forskelsbehandling i artikel 40, stk. 3, eller med retssikkerhedsprincippet.

III — Svar på et spørgsmål stillet af Domstolen

Domstolen har anmodet *Kommissionen* om skriftligt at besvare følgende spørgsmål:

»Har Kommissionen som led i den foreløbige fordeling af toldkontingentet for årene før 1986 suspenderet udstedelsen af importlicenser på det tidspunkt, da det forventede kontingent var opbrugt, og, efter at Rådet havde fastsat kontingentet, ligeledes tilladt udstedelse af de licenser, der var ansøgt om efter beslutningen om suspension, dog under anvendelse af reglen om forholdsmæssig fastsættelse?«

Kommissionen har svaret, at den også i 1983 og i 1985 har foretaget en foreløbig fordeling af det pågældende toldkontingent i afventning af, at Rådet fastsatte kontingentets størrelse. Den har dog herved ikke været nødsaget til at suspendere denne foreløbige fordeling, og i øvrigt heller ikke til at anvende reglen om forholdsmæssig fastsættelse, fordi de samlede mængder i 1983 og i 1985 (og for øvrigt også i 1984), for hvilke der var blevet udstedt licenser (såvel under den foreløbige fordeling som efter), var betydeligt lavere end de mængder, som Kommissionen havde foreslået, og som blev vedtaget af Rådet.

T. F. O'Higgins
Refererende dommer