holder et hul, der strider mod en fællesskabsretlig grundsætning, og som analogien kan afhjælpe.

2. Artikel 3, stk. 6, i Kommissionens forordning nr. 2655/82 om gennemførelsesbestemmelserne til importordningen for 1982 for produkter, som henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif og har oprindelse i andre tredjelande end Thailand, skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse på importører af produkter, der henhører under nævnte position og har oprindelse i Thailand, og som omfattes af Kommissionens forordning nr. 2029/82.

   Antages dette ikke, ville importører af sådanne produkter fra Thailand, der indtil gennemførelsen af forordning nr. 2029/82 var underkastet bestemmelser, der var nøje sammenlignelige med de bestemmelser, der gjaldt for importører af samme varer med oprindelse i andre tredjelande, og som i lighed med de sidstnævnte havde krav på at nyde godt af de i beskyttelsen af den berettigede forventning begrundede bestemmelser, være i en situation, der stred mod den fællesskabsretlige grundsætning om ligebehandling af virksomheder, der befinder i sammenlignelige situationer.

   Anvendelsen af artikel 3, stk. 6, i Kommissionens forordning nr. 2655/82 på indførsler af produkter, der henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif og har oprindelse i Thailand, skal ske under iagttagelse af de i bestemmelsen fastsatte frister og formforskrifter.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 10. oktober 1985 *

Høje Domstol.

A. 1. Det centrale i den præjudicielle sag, i hvilken jeg i dag fremsætter forslag til afgørelse, er en ændring af indførselsbestemmelserne for maniok og spørgsmålet, om det i forbindelse med denne ændring var påkrævet at fastsætte overgangsbestemmelser for de virksomheder, der blev berørt.

Indtil sommeren 1982 kunne der fra stater, der var medlemmer af GATT, og fra andre tredjelande, med hvilke Det europæiske økonomiske Fællesskab havde indgået en såkaldt »mestbegunstigelsesklausul« — herunder fra Thailand [1] — indføres maniok med en importafgift på 6%. Den fælles toldtarif, som affattet ved forordning nr. 3300/81 af 16. november 1981 [2], fastsatte nemlig for varer henhørende under pos. 07.06 A en bunden toldsats på de nævnte 6%; også den autonome toldsats androg 6%, idet der i toldtariffen dog henvises til, at der for disse produkter også opkræves

1 — Artikel 1 i samarbejdsaftalen mellem EØF og Indonesien, Malaysia, Filippinerne, Singapore og Thailand — medlemmerne af Sammenslutningen af stater i Sydøstasien (EFT 1980, L 144, s. 2).

2 — EFT L 335, s. 1.

* Oversat fra tysk.

importafgift. Den bundne toldsats udgjorde en toldindrømmelse, som Fællesskabet havde ydet inden for GATT's rammer.

Foranlediget af vanskelighederne på kornmarkedet, der gav sig udtryk i en uændret, henholdsvis let faldende efterspørgsel på det indre marked og en tendens til stigende indførsel af varer, der substituerede korn, påbegyndte Fællesskabet forhandlinger med de vigtigste leverandørlande af kornerstatninger med henblik på en begrænsing af indførslerne. I den af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i februar 1982 offentliggjorte 15. almindelige beretning om De europæiske Fællesskabers virksomhed i 1981 nævnes det, at aftaler med Thailand og Indonesien er blevet underskrevne og at forhandlinger med Brasilien verserer [3].

I medfør af artikel 1 i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn [4] og forordningens bilag A er indførsel af maniok underkastet denne markedsordning. Efter artikel 12 i den nævnte forordning kræves der fremlæggelse af en importlicens ved enhver indførsel af disse varer. Udstedelsen af importlicens er betinget af, at der stilles sikkerhed for opfyldelsen af forpligtelsen til at gennemføre indførslen inden for licensens gyldighedsperiode; sikkerheden fortabes helt eller delvis, såfremt indførslen ikke eller kun delvis har fundet sted inden for denne frist (artikel 12, stk. 1, 2. afsnit, i forordning nr. 2727/75). Licenser kan i reglen søges i to forskellige former, hvorved importafgiften beregnes på forskellig måde:

— Ved simple importlicenser opkræves i henhold til artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 2727/75 den importafgift, der gælder på indførselsdagen.

— Ved licenser med forudfastsættelse opkræves i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 2727/75 den importafgift, som gælder på dagen for indgivelse af ansøgningen om udstedelse af importlicens, reguleret i forhold til den i indførselsmåneden gældende tærskelpris.

Anvendelsen af disse bestemmelser kan efter artikel 15, stk. 7, i den nævnte forordning suspenderes for det strengt nødvendige tidsrum, når en undersøgelse af markedssituationen viser, at der hersker vanskeligheder på grund af anvendelsen af bestemmelserne vedrørende forudfastsættelsen af importafgiften, eller såfremt der er fare for, at sådanne vanskeligheder opstår.

Med hjemmel i artikel 15, stk. 7, i forordning nr. 2727/75 suspenderede Kommissionen med forordning nr. 1147/82 af 13. maj 1982 om suspension af forudfastsættelsen af importafgiften for maniokrod forudfastsættelsen af afgifter for de nævnte produkter under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif fra den 14. til den 28. maj 1982 [5]. Som begrundelse for suspensionen blev følgende anført:

»En fortsættelse af den nuværende ordning medfører forudfastsættelse på kort sigt af afgifter for mængder, som er betydelig større end dem, som kunne forudses under mere normale forhold.«

Med forordning nr. 1230/82 [6] af 19. maj 1982 fastsatte Kommissionen særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen

3 — Afsnit 413, s. 184.

4 — EFT L 281, s. 1.

5 — EFT L 132, s. 52; suspensionen blev senere forlænget med forordningerne nr. 1390/82 og 1500/82 (EFT L 155, s. 31, og L 181, s. 13).

6 — EFT L 141 af 20.5.1982, s. 69.

med importlicenser for produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif. Forordningens artikel 1 bestemmer først, at licensansøgninger og importlicenser for produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif i rubrik 14 skal angive oprindelseslandet, og bestemmer dernæst i 2. pkt.:

»Licensen forpligter til indførsel af produkter med oprindelse i det anførte land.«

Bestemmelsen er af Kommissionen begrundet med følgende betragtning:

»Det forventes, at der indgås aftaler mellem Fællesskabet og de vigtigste eksportlande om indførslen af disse produkter; for at undgå gener, når disse aftaler indgås, bør bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 2042/75 suppleres ved fastsættelse af foranstaltninger, der gør det muligt for Kommissionen at kende de indførte produkter.«

2. Sagsøgeren i hovedsagen, Krohn GmbH & Co. KG, driver virksomhed med import af og engroshandel med korn og foderstoffer. Den 21. maj 1982 udstedte sagsøgte i hovedsagen, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, til sagsøgeren efter ansøgning 20 importlicenser vedrørende hver 10 000 tons maniok henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif fra Thailand. I overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, 3. afsnit, i forordning nr. 2727/75 blev der stillet sikkerhed ved udstedelsen af disse »simple« importlicenser. Importlicensernes gyldighed løb fra den 21. maj til den 30. september 1982.

3. Den 19. juli 1982 vedtog Rådet følgende tre afgørelser:

— afgørelse 82/495/EØF om indgåelse af samarbejdsaftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og kongeriget Thailand om produktion og afsætning af samt samhandel med maniok [7];

— afgørelse 82/496/EØF om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og republikken Indonesien om indførsel af maniok fra Indonesien og andre leverandørlande, der er medlemmer af GATT [8];

— afgørelse 82/497/EØF om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Den føderative republik Brasilien om indførsel af maniok fra Brasilien og andre leverandørlande, der er medlemmer af GATT [9].

Fælles for de tre aftaler er, at de skulle begrænse indførslen af maniok til Fællesskabet. Med henblik herpå fastsattes højstemængder, som fortsat kunne indføres til Fællesskabet med en toldsats på højst 6% ad valorem. Aftalerne er imidlertid forskellige hvad angår reglerne om forvaltningen af kontingentet. Aftalerne med Indonesien og Brasilien indeholder ingen gennemførelsesbestemmelser, mens kongeriget Thailand forpligter sig til selv at sikre overholdelsen af de fastsatte højstemængder.

Vedrørende den nye importordning udstedte Kommissionen følgende gennemførelsesbestemmelser:

— forordning nr. 2029/82 af 22. juli 1982 om gennemførelsesbestemmelser til

7 — EFT L 219, s. 52.
8 — EFT L 219, s. 56.
9 — EFT L 219, s. 58.

importordningen for produkter, som henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif, har oprindelse i Thailand og eksporteres herfra i 1982 [10];

— forordning nr. 2655/82 af 1. oktober 1982 om gennemførelsesbestemmelserne til importordningen for 1982 for produkter, som henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif og har oprindelse i andre tredjelande end Thailand, og om ændring af forordning (EØF) nr. 950/68 om den fælles toldtarif [11].

Efter artikel 1 i forordning nr. 2029/82 er produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif med oprindelse i Thailand omfattet af den i samarbejdsaftalen fastsatte importordning, såfremt de indføres på importlicenser, som udstedes mod forelæggelse af et »certifikat for eksport« til Det europæiske økonomiske Fællesskab, udstedt af Department of Foreign Trade — Ministry of Commerce, Government of Thailand. Efter forordningens artikel 10 gælder bestemmelsen i artikel 1 kun for de eksportcertifikater, der er udstedt af de thailandske myndigheder fra den 28. juli til den 31. december 1982.

Efter forordningens artikel 11 kunne produkter, der var udført fra Thailand inden den 28. juli 1982, kun indføres med den til 6% af værdien begrænsede importafgift, såfremt importøren var i besiddelse af en importlicens uden forudfastsættelse, og såfremt bl.a. produkterne overgik til fri omsætning senest 30 dage efter den 28. juli 1982. Den sidstnævnte frist blev senere med Kommissionens forordning nr. 2427/82 af 7. september 1982 [12] forlænget til 55 dage for visse forsendelsers vedkommende.

Artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82 af 1. oktober 1982 gav en overgangsbestemmelse for indehavere af importlicenser fra andre tredjelande end Thailand. Disse kunne inden for en frist på 30 dage efter forordningens første anvendelsesdato indgive anmodning om, at licenser, der var udstedt inden denne dato, blev annulleret og sikkerheden frigivet. Såfremt de annullerede licenser vedrørte mængder, der beviseligt allerede den 1. oktober 1982 var under søtransport, kunne den pågældende efter anmodning indgivet senest den 9. oktober 1982 opnå en vis fortrinsstilling.

Samlede regler om importordningen for maniok havde Rådet allerede den 30. september 1982 givet i forordning nr. 2646/82 om importordningen for 1982 for produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif [13]. I forordningen havde Rådet fastsat de mængder, som kunne indføres med en importafgift på højst 6% ad valorem. Efter forordningens artikel 3 trådte denne i kraft på dagen for dens offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, den 1. oktober 1982; forordningen skulle imidlertid anvendes fra 1. januar til 31. december 1982.

Efter den nye importordnings ikrafttræden blev indførsler af maniok således behandlet på forskellig måde: omfattedes indførslen af kontingentet, blev der — som før — opkrævet en afgift på 6% ad valorem. Omfattedes indførslerne ikke af aftalerne, kom importafgiftsreglerne til anvendelse. Den dagældende — variable — afgiftssats beløb sig gennemsnitligt til ca. 60% af værdien.

4. Sagsøgeren i hovedsagen havde frem til den 30. september 1982 kun delvis udnyttet

10 — EFT L 218, s. 8.
11 — EFT L 280, s. 14.
12 — EFT L 260, s. 5.
13 — EFT L 279, s. 81.

de udstedte licenser. Med skrivelse af 4. oktober 1982 tilbagesendte virksomheden licenserne til sagsøgte og anmodede om sikkerhedens frigivelse. Med skrivelse af 8. oktober 1982 meddelte sagsøgte imidlertid, at den stillede sikkerhed delvis — nemlig for et beløb på 173 190 DM — var fortabt. Med skrivelse af 13. december 1982 klagede sagsøgeren over denne afgørelse og anmodede med henvisning til bestemmelserne i forordning nr. 2655/82 udtrykkeligt om annullation af importlicenserne, for så vidt angik de ikke udnyttede delmængder. Med skrivelse af 28. december 1982 afviste sagsøgte at annullere licenserne, da bestemmelsen i artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82 måtte fortolkes strengt i overensstemmelse med ordlyden, således at en analog anvendelse var udelukket. Sagsøgeren kunne heller ikke påberåbe sig force majeure. Sagsøgeren havde intet krav på, at muligheden for den hidtidige indførsel til en afgiftssats på 6% ad valorem blev bibeholdt. Hertil kom, at ændringen af importordningen ikke ganske udelukkede indførsel af maniok fra Thailand; indførsel er ikke blevet fuldstændigt umuligt, men sagsøgeren har blot ikke længere mulighed for at foretage indførslen til den lave afgiftssats på 6%.

5. Sagsøgeren anlagde sag for Verwaltungsgericht Frankfurt, som har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende tre præjudicielle spørgsmål:

»1) Påbyder den trinhøjere retsgrundsætning om forbud mod vilkårlighed eller påbud om ligebehandling en analog anvendelse af artikel 3, stk. 6, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2655/82 af 1. oktober 1982 (EFT L 280, s. 14) angående importordningen for produkter, som henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif og har oprindelse i andre tredjelande end Thailand, således at artikel 3, stk. 6, skal anvendes på indførsel af produkter med oprindelse i Thailand, henhørende under samme position?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, hvilke af de i forordning (EØF) nr. 2655/82 fastsatte frister og øvrige formforskrifter skal iagttages ved en sådan analog anvendelse?

3) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: foreligger der et tilfælde af force majeure med den for 1982 gennemførte importordning for indførsel af produkter, der henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif, for så vidt importafgiften på 6% af toldværdien herved blev mangedoblet for varer, der ikke omfattedes af et bestemt kontingent?«

Den nationale ret anerkender ganske vist, at der tilkommer Kommissionen en vis regulerings- eller skønsfrihed ved fastsættelse af overgangs- eller ulempeforanstaltninger for indehavere af importlicenser. Når Kommissionen imidlertid har gjort brug af sin frihed ved at fastsætte en konkret ordning, opstår der for så vidt en art selvbinding af forordningsgiveren, da den trinhøjere retsgrundsætning om ligebehandling medfører, at denne konkrete ordning ligeledes må finde anvendelse på sammenlignelige forhold.

For det tilfælde, at Domstolen ikke anser en analog anvendelse på thailandske varer af bestemmelserne vedrørende varer fra andre tredjelande end Thailand for mulig, er det for den forelæggende ret et spørgsmål, om sådanne nyanordnede, mere vanskelige indførselsbetingelser ikke må anses som sådanne usædvanlige eller uforudselige omstændigheder, der udgør force majeure, således at licensindehaveren må fritages for indførselsforpligtelsen.

6. I den præjudicielle sag har sagsøgeren i hovedsagen samt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber indgivet indlæg.

a) *Sagsøgeren* har for det første henvist til, at efter samarbejdsaftalen og de i den forbindelse udstedte gennemførelsesbestemmelser er en økonomiske fornuftig udnyttelse af sagsøgerens ældre licenser ikke længere mulig. Da licenserne er udstedt uden forudfastsættelse af afgifterne, kunne sagsøgeren efter de nye reglers ikrafttræden kun indføre maniok på de ældre importlicenser til den højere, prohibitive afgiftssats. I sagsøgerens retlige betragtninger behandles den nationale rets første og tredje spørgsmål sammen. Mangelen på en overgangsbestemmelse for indehavere af importlicenser for maniok med oprindelse i Thailand skyldes udelukkende en lakune eller den omstændighed, at man i skyndingen i forbindelse med udstedelsen af Kommissionens forordning nr. 2029/82 af 22. juli 1982 med gennemførelsesbestemmelser for den med det pågældende land to dage forinden afsluttede aftale har glemt en sådan bestemmelse. I fjerde betragtning til forordning nr. 2655/82 anfører Kommissionen:

»Der bør... tages hensyn til den særlige situation, som indehavere af importlicenser udstedt inden tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning (EØF) nr. 2646/82 befinder sig i, hvorfor der bør åbnes mulighed for, at indehaverne kan anmode om annullering af disse licenser og frigivelse af sikkerheden.«

Den »særlige situation«, som de berørte indehavere af importlicenser befinder sig i, beror på, at disse fornuftigvis ikke kunne påregne en fuldstændig ændring af reglerne om indførsel af maniok i løbet af licensernes gyldighedsperiode. Det var af hensyn til sådan force majeure, og som en beskyttelse af de pågældendes berettigede forventning, at Kommissionen fastsatte en midlertidig ordning i artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82. Det kan ikke ses, hvorfor indehavere af importlicenser for maniok med oprindelse i Thailand på grund af ikrafttrædelsen af samarbejdsaftalen med dette land ikke skulle befinde sig i samme »særlige situation«. De tre aftaler mellem Fællesskabet og tredjelandene havde samme genstand, nemlig begrænsningen af indførsel af maniok til Fællesskabet. Interesserne hos indehavere af importlicenser ved disse forskellige aftalers ikrafttræden er følgelig de samme og har krav på samme beskyttelse.

Hvad det andet spørgsmål angår, er sagsøgeren af den opfattelse, at ved analogi må bestemmelserne i forordning nr. 2655/82 finde tilsvarende anvendelse på samtlige importører af produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif. Efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 2029/82 af 22. juli 1982 havde den importør, hvis importlicenser risikerede at udløbe uudnyttede, nemlig endnu ikke haft mulighed for på nogen som helst måde at anmode om frigivelse af sikkerhedsstillelsen. Først efter indførelsen af overgangsbestemmelsen i forordning nr. 2655/82, der hjemlede annullation af importlicenser og frigivelse af den tilsvarende sikkerhed inden for en frist på 30 dage efter forordningens første anvendelsesdato, kunne importørerne træffe hertil svarende foranstaltninger og indgive ansøgninger herom. Den analoge anvendelse af forordning nr. 2655/82 indebærer, at også fristen på 30 dage fra den 1. oktober 1982 må gælde analogt.

Også gyldighedsperioden for de til sagsøgeren udstedte importlicenser taler for en anvendelse af den nævnte frist. Havde sagsøgeren allerede i licensernes gyldigheds-

periode indgivet ansøgning om annullation og frigivelse af sikkerheden, kunne sagsøgte med rette have gjort gældende, at sagsøgeren forhastede sig og ikke bestræbte sig på endnu fra de thailandske myndigheder at opnå eksportcertifikater. Dette har sagsøgeren imidlertid gjort, og først på det tidspunkt, hvor det ikke længere efter udløbet af licensernes gyldighedsperiode havde nogen mening at bestræbe sig på at opnå sådanne certifikater, havde sagsøgeren tilbagesendt licenserne og anmodet om sikkerhedsstillelsens frigivelse.

Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren endvidere taget stilling til Kommissionens anbringende om, at de thailandske myndigheder allerede fra den 1. januar 1982 skulle have anvendt den nye udførselsordning. Sagsøgeren har bestridt dette og yderligere henvist til, at der bør sondres mellem den thailandske udførselsordning og Fællesskabets importordning. Afgørende for udnyttelsen af sagsøgerens licenser var Fællesskabets indførselsordning, hvorefter der indtil den 28. juli 1982 ikke krævedes fremlæggelse af thailandske eksportcertifikater. Af den grund havde der for sagsøgeren overhovedet ikke været anledning til før det nævnte tidspunkt at opnå sådanne eksportcertifikater fra de thailandske myndigheder.

Når Kommissionen i øvrigt begrunder de forskellige overgangsbestemmelser for ældre licenser med, at behandlingen af licenserne var forskellig, er der tale om en klassisk cirkelslutning. De forskellige ordninger, det drejer sig om, kan nemlig ikke anføres som begrundelse for de selvsamme ordninger.

Sammenfattende har sagsøgeren foreslået, at den nationale rets spørgsmål besvares således:

»1. a) Den i juli 1982 indførte importordning for produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif, hvorefter indførsel af maniok til den hidtidige afgiftssats på 6% ad valorem begrænsedes til en bestemt mængde og afgiften for mængder herudover mangedobledes, udgør et tilfælde af force majeure.

b) Der må af den grund tages hensyn til den særlige situation, som gjaldt for importlicenser udstedt før ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2029/82 af 22. juli 1982, således at overgangsbestemmelsen i artikel 3, stk. 6, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2655/82 af 1. oktober 1982 også skal anvendes på produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif med oprindelse i Thailand.

2. Den frist på 30 dage for indgivelse af anmodning om frigivelse af sikkerhedsstillelse, som artikel 3, stk. 6, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2655/82 af 1. oktober 1982 fastsætter, gælder i dette tilfælde af analog anvendelse også for indførsel fra Thailand fra den første anvendelsesdato for forordning (EØF) nr. 2655/82 af 1. oktober 1982. Anmodningen om frigivelse af sikkerhedsstillelse kan indgives formløst.«

b) *Kommissionen* har gjort gældende, at en tilsidesættelse af grundsætningen om ligebehandling og som følge heraf en analog anvendelse af artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82 på indførsel af produkter fra Thailand ikke kan overvejes alvorligt, da de ordninger, der er indført med henholdsvis aftalen EØF/Thailand og gennemførelsesforordningen nr. 2029/82 af 22. juli 1982, på den ene side, og med aftalerne EØF/Indonesien, Brasilien og andre tredjelande og gennemførelsesforordningen nr. 2655/82, på den anden side, er forskellige.

Fælles for importordningerne er dog, at den hidtidige ubegrænsede mulighed for indførsel til den i GATT konsoliderede sats på 6% af toldværdien fra 1982 blev begrænset til højstemængder, ved hvis overskridelse importøren måtte erlægge den fulde afgiftssats for byg. Forskellighederne viser sig derimod ved de pågældende ordningers ikrafttræden, på den måde, de forvaltes, og for så vidt angår ældre licenser.

Hvad angår kontingentets forvaltning i forbindelse med aftalen med Thailand, beror hele ansvaret for udstedelsen af eksportcertifikater og kontrollen med de udførte højstemængder på de thailandske myndigheder. Indførslen af maniok til den nedsatte sats er kun mulig mod forelæggelse af eksportcertifikater, der er indført af de thailandske myndigheder med fortløbende nummerering, i hvilken forbindelse medlemsstaternes myndigheder er begrænset til at kontrollere certifikatets forelæggelse. Er et sådant certifikat udstedt, og er der identitet mellem den vare, der er udført fra Thailand, og den vare, der indføres til Fællesskabet, så skal medlemsstaternes myndigheder principielt udstede importlicens for den mængde, der er angivet i de thailandske eksportcertifikater. Denne ordning, som faktisk indførtes allerede fra den 1. januar 1982, altså før aftalen mellem EØF og Thailand trådte i kraft i juli, omfattede det for 1982 aftalte kontingent. For så vidt angår indførsler fra Indonesien, Brasilien og andre tredjelande, beror forvaltningen af det årlige kontingent derimod helt og holdent på Fællesskabet.

Over ældre importlicenser fra andre lande end Thailand, som var udstedt før Fællesskabets forskellige aftaler trådte i kraft, men som endnu ikke var udnyttet, fandtes der ingen systematiske opgørelser. Forordningsgiveren kunne således ikke udelukke, at der endnu den 1. oktober 1982 fandtes talrige uudnyttede importlicenser. I betragtning af uvisheden over o£mfanget af disse licenser, som havde mistet deres interesse for importørerne, der havde haft tiltro til en afgiftssats på 6%, fandt Kommissionen det hensigtsmæssigt, at give mulighed for disses annullation med tilhørende frigivelse af sikkerheden.

Derimod kunne der i forbindelse med indførsler fra Thailand kun forekomme ældre licenser, for så vidt importøren ikke havde iagttaget den thailandske eksportordning. Der var under disse omstændigheder ingen anledning til at give andre overgangsbestemmelser end for det tilfælde, hvor bestemte mængder af maniok allerede den 28. juli 1982 havde forladt thailandsk havn. For at hindre omgåelse havde Kommissionen også kun annulleret sådanne ældre licenser, for hvilke importøren kunne fremvise et tilsvarende thailandsk eksportcertifikat.

Kommissionen foreslår således, at det første spørgsmål besvares på følgende måde:

»Også under hensyntagen til grundsætningen om ligebehandling er der ingen hjemmel til at overføre den i artikel 3, stk. 6, 1. afsnit, i forordning nr. 2655/82 givne mulighed for annullation af uudnyttede importlicenser vedrørende indførsel af maniok fra Indonesien, Brasilien og andre leverandørlande bortset fra Thailand, til den med forordning nr. 2029/82 indførte importordning for maniokprodukter med oprindelse i Thailand.«

Da Kommissionen foreslår det første spørgsmål besvaret benægtende, er det andet spørgsmål efter Kommissionens opfattelse uden genstand.

Efter Kommissionens opfattelse bør også det tredje spørgsmål besvares benægtende.

Ændringen af importordningen for produkter fra Thailand kan ikke anses som nogen usædvanlig eller uforudselig begivenhed. I betragtning af den praksis, de thailandske myndigheder anvendte fra januar 1982, og den omstændighed, at Kommissionen i maj 1982 i betragtningerne til forordning nr. 1230/82 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med importlicenser for produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif havde henvist til den forestående indgåelse af de pågældende aftaler, måtte de berørte virksomheder have regnet med en ændring af ordningen, og kunne have indrettet sig herpå. Sagsøgeren er heller ikke gået frem med den forsigtighed, omstændighederne tilsagde, da sagsøgeren efter udstedelsen af forordning nr. 1147/82, hvorved muligheden for forudfastsættelse af importafgiften blev afskaffet, måtte have været klar over risikoen ved at begære importlicenserne.

Kommissionen foreslår således, at det tredje spørgsmål besvares på følgende måde:

»En ændring af en importordning, hvormed en hidtil gældende afgiftssats på 6% af toldværdien mangedobles, udgør intet tilfælde af 'force majeure', når den pågældende ændring på en for de berørte kendelig måde havdeaftegnet sig i længere tid, og når de pågældende har haft mulighed for at indrette sig efter en ny importordning.«

B. I mit forslag til afgørelse vedrørende denne forelæggelse skal jeg først undersøge spørgsmålet, om en ændring af en handelspolitisk ordning kan udgøre et tilfælde af force majeure som omhandlet i artikel 36 i Kommissionens forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer [14], når ændringen ganske vist ikke gjorde den pågældende indførsel retlig umulig, men medførte, at denne økonomisk set var meningsløs. I denne forbindelse skal jeg blot på ny erindre om, at der for indførsler af maniok, der ikke omfattes af kontingentet, ikke længere opkrævedes en afgiftssats på 6% af varens værdi, men en variabel afgift, der som oplyst af Kommissionen androg ca. 50-60% af varens værdi. Bør en sådan ændring nemlig anses som et tilfælde af force majeure, bliver en besvarelse af de to første spørgsmål, Verwaltungsgericht Frankfurt har forelagt, overflødig.

1. Om begrebet force majeure foreligger imidlertid en omfattende praksis fra Domstolen. Allerede i sin dom af 11. juli 1968 i sag 4/68 [15] udtalte Domstolen, at begrebet ikke har et ensartet indhold inden for de forskellige retlige discipliner og anvendelsesområder, og at dets betydning må fastlægges under hensyn til den retlige sammenhæng, hvori dets virkninger skal udspille sig. For landbrugsområdet fastslog Domstolen i denne dom, at en importør, der har udfoldet alle nødvendige bestræbelser, principielt er fritaget for indførselsforpligtelsen, når udefra kommende omstændigheder, der lå uden for hans indflydelse, gjorde den rettidige gennemførelse af indførslen umulig. Dette er tilfældet, når den rettidige opfyldelse af en aftale, som under normale omstændigheder ville have gjort det muligt for importøren at opfylde indførselsforpligtelsen, forhindres af en begivenhed, der er så usædvanlig, at den med den ordentlige forretningsdrivendes

14 — EFT L 338, s. 1.

15 — Dom af 11. juli 1968 i sag 4/68 — Schwarzwaldmilch GmbH mod Einfuhr- und Vorratstelle für Fette — Sml. 1965-1968, s. 527.

indsigt og omhu måtte anses som usandsynlig. Begrebet force majeure skal forstås ikke som en absolut umulighed, men snarere som usædvanlige, af importørens vilje uafhængige vanskeligheder, som er indtrådt under kontraktens opfyldelse. Herudover forudsætter anerkendelsen af force majeure, at følgerne af denne begivenhed er uundgåelige.

Generaladvokat Capotorti har i sit forslag til afgørelse af 5. december 1979 [16] sammenfattet Domstolens praksis vedrørende force majeure på landbrugsområdet således, at begrebet har to karakteristiske forudsætninger: 1) den objektive forudsætning, dvs. at der indtræder en ekstraordinær begivenhed, som den forpligtede ikke har indflydelse på, og 2) den subjektive forudsætning, der går ud på, at den forpligtede har udvist al den forudseenhed og agtpågivenhed, som var ham mulig for at undgå, at den pågældende begivenhed indtraf. Generaladvokat Reischl har i sit forslag til afgørelse af 17. november 1983 [17] sammenfattet praksis derhen, at det er afgørende, om der er udvist den nødvendige omhu, om der har foreligget omstændigheder, som den forpligtede ikke havde indflydelse på, og om en begivenhed kan anses for så usædvanlig, at dens indtræden må betragtes som usandsynlig for en erhvervsdrivende, som udviser den forsigtighed og agtpågivenhed, som med rimelighed kan forventes.

I den hidtil seneste offentliggjorte afgørelse om force majeure har Domstolen i sin dom af 9. februar 1984 [18] udtalt:

»Det fremgår af Domstolens faste praksis, at begrebet force majeure, bortset fra særlige omstændigheder på bestemte områder, hvor det anvendes, i det væsentlige tager sigte på udefra kommende begivenheder, som gør det umuligt at foretage den pågældende handling. Selv om der ikke stilles krav om absolut umulighed, kræves det dog, at der foreligger helt usædvanlige vanskeligheder, som den, der skal foretage handlingen, ikke har indflydelse på, og som forekommer uundgåelige, selv om der udvises al den agtpågivenhed, som må forventes.«

Ved anvendelsen af denne grundsætning på det konkret foreliggende tilfælde kan det for det første fastslås, at anvendelsen af begrebet force majeure ikke allerede er udelukket derved, at de af sagsøgeren påtænkte indførsler fortsat retligt er mulige. Nok er de retligt mulige, men, som villet af Fællesskabet, på økonomiske betingelser, der fremstår som prohibitive. Som vi har set forudsættes der ikke en absolut umulighed, men det er tilstrækkeligt, at en transaktion økonomisk set bliver meningsløs, altså økonomisk umuliggjort.

Derimod er det problematisk, om ændringen af de handelspolitiske rammebetingelser virkelig ikke kunne forudses. Større betænkeligheder opstår nemlig allerede ved at kaste et blik i den fælles toldtarif i den for året 1982 gældende udgave [19]. Dér anføres nemlig for pos. 07.06 A to

16 — Forslag til afgørelse af 5. december 1979 i de forenede sager 154, 205, 206, 226-228, 263 og 264/78 samt 39, 31, 83 og 85/79 — SpA Ferriera Valsabbia m.fl. mod Kommissionen — Sml. 1980, s. 1035, især s. 1067 ff.

17 — Forslag til afgørelse af 17. november 1983 i sag 284/82 — Acciaierie e Ferriere Busseni SpA mod Kommissionen — Sml. 1984, s. 568, især s. 571.

18 — Dom af 9. februar 1984 i sag 284/82 — Acciaierie e Ferriere Busseni SpA mod Kommissionen — Sml. 1984, s. 557, især s. 566.

19 — Forordning nr. 3300/81, EFT L 335, s. 1.

forskellige toldsatser: en bundet toldsats på 6%, og en autonom toldsats ligeledes på 6%, men udstyret med en henvisning til, at varen i så fald omfattes af en importafgiftsordning. Den mulighed, at der ud over told skulle opkræves importafgifter, er således allerede anført i den fælles toldtarif for den autonome toldsats' vedkommende. En ændring af de bundne toldsatser ved aftaler om ændring af toldindrømmelser, som medfører, at den bundne toldsats sidestilles med den autonome, kan utvivlsomt ikke anses som så usædvanlig, at det med en ordentlig forretningsdrivendes indsigt og omhu måtte anses for usandsynligt.

Denne opfattelse bestyrkes endvidere af, at der på det tidspunkt, de nye importordninger trådte i kraft, forelå en række omstændigheder, der måtte give de berørte virksomheder anledning til særlig forsigtighed.

Efter Kommissionens redegørelse i den 15. almindelige beretning over De europæiske Fællesskabers virksomhed angives den samlede produktion af korn i Fællesskabet indtil 1981 at have været kendetegnet af en svag stigning, mens efterspørgslen var stabil, henholdsvis let faldende. Samtidig var indførslen afsubstitutionsprodukter for foderkorn steget betragteligt. I den samme i februar 1982 offentliggjorte almindelige beretning oplyser Kommissionen endvidere, at forhandlingerne med de vigtigste leverandørlande af maniok var kommet så vidt, at aftaler om begrænsning af indførslen kunne indgås. En aftale med Thailand er underskrevet i udkast, og det samme gjaldt Indonesien. Forhandlinger var pågående med Brasilien [20].

Herefter følger udstedelsen af forordning nr. 1147/82 af 13. maj 1982, hvormed forudfastsættelsen af importafgiften for maniokrod suspenderedes. Denne den 14. maj 1982 offentliggjorte forordning indeholder ganske vist endnu ingen oplysninger om den forestående afslutning af selvbegrænsningsaftalerne. Forordningen taler imidlertid om vanskeligheder på markedet og antyder, at fortsættelsen af den nuværende ordning medfører forudfastsættelse af afgifter for mængder, som er betydeligt større end dem, som kunne forudses under mere normale forhold [21].

Kommissionen ønskede med denne foranstaltning at fratage de berørte virksomheder muligheden for at skaffe sig importlicenser med en fastlagt retsstilling, nemlig den forudfastsatte afgift.

I betragtningerne til forordning nr. 1230/82 af 19. maj 1982, der offentliggjordes den 20. maj 1982, henviste Kommissionen til den forventede indgåelse af selvbegrænsningsaftalerne. Dagen efter denne offentliggørelse er det, at sagsøgeren, som oplyst på et spørgsmål fra Domstolen, ansøger om og opnår de heromhandlede importlicenser.

Betragter man herefter disse omstændigheder i den samlede helhed, nemlig produktions- og efterspørgselssituationen på det fælles kornmarked, udviklingen i indførslerne af substitutionsprodukter for korn og Kommissionens offentligt meddelte hensigt om at forhandle selvbegrænsningsaftaler og sætte hertil svarende importordninger i kraft, må det fastslås, at en ændring af importordningen fuldt ud var at forudse. Selv om de berørte virksomheder ikke kunne have kendskab til selvbegrænsningsaftalernes konkrete indhold og opbygning i

20 — S. 184.

21 — EFT L 132 af 14. 5. 1982, s. 52.

detaljer, måtte der dog regnes med en ordning, der ville medføre en begrænsning af indførslerne. Hertil kommer, at de kontingenter, som også fremtidigt kunne indføres til den hidtidige afgiftssats på 6%, nogenlunde svarede til de hidtil indførte mængder. Kun for de overstigende mængder indførtes afgiftsordningen, altså anvendelsen af en ordning, der allerede før gjaldt for den autonome toldsats.

Det anførte bestyrker mig i den opfattelse, at ændringen af importordningen for maniok ikke udgør et tilfælde af force majeure som omhandlet i artikel 36 i forordning nr. 3183/80.

2. Herefter kommer jeg til spørgsmålet, om grundsætningen om ligebehandling henholdsvis forbudet mod vilkårlighed, kræver, at den overgangsregel, der findes i artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82 for importlicenser for maniok fra andre lande end Thailand, anvendes analogt på importlicenser for maniok fra Thailand.

Jeg skal først henvise til to afgørelser, i hvilke Domstolen har udfyldt lakuner i den afledte fællesskabsret ved analog anvendelse af bestemmelser i andre forordninger. I sin dom af 20. februar 1975 [22] har Domstolen analogt anvendt en bestemmelse [23], der hjemlede fritagelse for følgerne af forsinkelse i det tilfælde, at de frister, der var fastsat i en licens til indførsel fra tredjelande, ikke kunne overholdes som følge af *force majeure*. Denne bestemmelse blev analogt anvendt på indførslen fra andre medlemsstater, for hvilken den pågældende forordning [24] *ingen* særbestemmelse hjemlede for tilfælde af *force majeure*.

En tilsvarende afgørelse findes i Domstolens dom af 11. juli 1978 [25]. I dommen lader Domstolen i et tilfælde, hvor en vare i en transaktion mellem en gammel og en ny medlemsstat var gået til grunde som følge af force majeure, tiltrædelsesudligningsbeløb komme til udbetaling, selv om dette ikke var hjemlet i den pågældende forordning [26]. Herved lod Domstolen den for eksportrestitutioner gældende bestemmelse finde analog anvendelse [27].

I de to afgørelser har Domstolen først fastslået, at der forelå en lakune i de anvendelige bestemmelser, og dernæst på grundlag af de foreliggende ligheder — der fandtes at foreligge såvel i henseende til det sagsforhold, der var spørgsmål om at regulere, som i henseende til de i betragtning kommende regler — fastslået, at en analog anvendelse af regler, der strengt taget ikke var anvendelige, var ubetænkelig.

At den situation, i hvilken indehaveren af ældre licenser vedrørende indførsel af maniok fra Thailand befinder sig, svarer til den situation, indehavere af ældre licenser

22 — Sag 64/74 — Firma Adolf Reich mod Hauptzollamt Landau — Sml. 1975, s. 261.

23 — Artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 87 om gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser for korn og kornprodukter (JO 1962, s. 1894).

24 — Rådets forordning nr. 31/63 af 2. april 1963 om en fra artikel 17 i Rådets forordning nr. 19 afvigende ordning for den hidtidige fastsættelse af afgifter for bestemte produkter (JO 1963, s. 1225).

25 — Sag 6/78 — Union française des céréales mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas — Sml. 1978, s. 1675.

26 — Kommissionens forordning nr. 269/73 af 31. januar 1973 om de nærmere bestemmelser for anvendelsen af ordningen med udligningsbeløb »tiltrædelse«, EFT L 30, s. 73.

27 — Artikel 6, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 192/75 af 17. januar 1975 om gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, EFT L 25, s. 1.

vedrørende indførsel fra andre tredjelande end Thailand befinder sig i, når de pågældende licenser ikke omfattes af kontingentet, kan eftermin opfattelse ikke alvorligt bestrides. Begge grupper af virksomheder har opnået deres licenser på et tidspunkt, hvor de havde mulighed for at indføre de pågældende varer i ubegrænset mængde til den i GATT konsoliderede toldsats på 6%. Ganske vist har virksomhederne ikke nogen hertil svarende sikker retsstilling, som den der er sikret indehaveren af importlicenser med forudfastsættelse af afgiften, men ved opretholdelsen af den i GATT konsoliderede toldsats havde de dog en udsigt, der næsten kan sammenlignes hermed.

Denne oprindelige »udsigt« har Fællesskabet tilintetgjort ved indgåelsen af begrænsningsaftalerne og udstedelsen af de hertil svarende gennemførelsesbestemmelser. Ved gennemførelsen af indførselsbegrænsningerne står de to grupper virksomheder dog stadig i tilsvarende situationer: de er i besiddelse af importlicenser, som *forpligter* dem til indførsel, såfremt den sikkerhed, der er stillet i forbindelse med licensansøgningen, ikke skal fortabes. De kan imidlertid ikke længere foretage indførslen på økonomisk forsvarlige vilkår.

Og først på dette sted er det, at Kommissionen vil behandle de to grupper virksomheder forskelligt:

I forordning nr. 2029/82 gav Kommissionen for indførsel af maniok fra Thailand en overgangsbestemmelse, der kun gjaldt varer, der var udført fra Thailand før den 28 juli 1982. Kun for disses vedkommende kan importøren, forudsat også andre betingelser er opfyldt, gøre krav på den til 6% af toldværdien begrænsede afgift (forordningens artikel 11). I alle andre tilfælde havde indehaveren af ældre licenser vedrørende indførsel fra Thailand kun to muligheder: enten at gennemføre indførslen til den økonomisk uforsvarlige afgiftssats på ca. 50-60% af varens værdi og hermed belaste Fællesskabets marked for foderstoffer med en uønsket indførsel, eller at undlade at udnytte licensen og dermed afstedkomme den stillede sikkerheds fortabelse.

Anderledes udformet er derimod overgangsbestemmelsen for indehavere af ældre licenser vedrørende indførsel fra andre tredjelande end Thailand, som Kommissionen har givet i forordning nr. 2655/82 af 1. oktober 1982. I forordningens artikel 3, stk. 6, 1. afsnit, bestemmes det:

»Efter anmodning, der indgives inden for tredive dage efter denne forordnings første anvendelsesdato, annulleres licenser, der er udstedt inden denne forordnings første anvendelsesdato, og sikkerheden frigives.«

Bestemmelsen blev udstedt dagen efter udstedelsen af Rådets forordning nr. 2646/82 af 30. september 1982 om importordningen for 1982 for produkter henhørende under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif, som begrænsede anvendelsen af importafgiften på højst 6% af toldværdien til bestemte mængder. I betragtningerne til forordning nr. 2655/82 henvises udtrykkeligt til den nævnte rådsforordning samt situationen for indehavere af ældre licenser, idet det bl.a. hedder:

»Der bør dels tages hensyn til den særlige situation, som indehavere af importlicenser udstedt inden tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning (EØF) nr. 2646/82 befinder sig i, hvorfor der bør åbnes mulighed for, at indehaverne kan anmode om annullering af disse licenser og frigivelse af sikkerheden, dels vedtages bestemmelser for varer under søtransport.«

Forskellen i reguleringen for ældre licenser forekommer mig så slående, at det er påkrævet ganske klart at fremhæve denne endnu en gang:

Efter at Rådet den 19. juli 1982 havde vedtaget at indgå aftalen med Thailand, udstedte Kommissionen tre dage senere, altså den 22. juli 1982, forordning nr. 2029/82 med gennemførelsesbestemmelser til importordningen. I denne gennemførelsesforordning omtales ældre licenser ikke generelt, idet der alene gives regler for bestemte licenser, på grundlag af hvilke varer er blevet udført fra Thailand før den 28. juli 1982.

Helt anderledes er reguleringen for ældre licenser vedrørende indførsel fra andre lande end Thailand. Skønt Rådet ligeledes den 19. juli 1982 havde vedtaget, at indgå aftalerne med Indonesien og Brasilien, og ligeledes den 28. juli 1982 havde offentliggjort størrelserne af de kontingenter, der også fremtidigt kunne indføres fordelagtigt, varede det endnu indtil den 30. september/1. oktober, indtil de for Fællesskabet interne gennemførelsesforanstaltninger blev truffet og den fælles toldtarif ændret for den bundne toldsats' vedkommende. I modsætning til ordningen vedrørende Thailand gav artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82 mulighed for tilbagelevering af uudnyttede ældre licenser.

Jeg finder denne forskellige behandling så meget mere slående, som den nye importordning for indførsler fra *Thailand* blev sat i kraft *omgående* (offentliggørelse af aftalen i Tidende den 28. juli 1982, overgangsregler for indførsler kun for varer, der før den 28. juli 1982 var udført fra andre lande end Thailand), mens importører *fra andre lande end Thailand endnu* rådede *over to måneder* indtil den 30. september 1982 til at indrette sig på den nye ordning, og ikke desto mindre yderligere kunne gøre regning på anvendelse af bestemmelsen i artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82, altså at lade deres ældre licenser annullere og opnå sikkerhedens frigivelse.

Det omvendte resultat forekommer mig at have været mere nærliggende, altså fastsættelse af overgangsbestemmelser for indførsler fra Thailand, for hvis vedkommende den nye ordning omgående blev i kraft, og ikke for indførsler fra andre tredjelande, for hvis vedkommende importører havde haft mulighed for i længere tid at indstille sig på den nye ordning.

Kommissionen har forsvaret forskellighederne i ordningerne ved forskellene i de pågældende importordningers ikrafttræden, den måde disse forvaltes på, og med hensyn til ældre licenser.

At forskellene i de pågældende ordningers ikrafttræden netop gør den stik modsatte behandling nærliggende har jeg anført; for så vidt angår forskellene i ordningerne for ældre licenser kan jeg kun tilslutte mig det af sagsøgeren anførte, hvorefter det, Kommissionen giver udtryk for, er en klassisk cirkelslutning. Faktisk kan Kommissionen ikke begrunde den forskellige behandling af ældre licenser i netop selvsamme forskellige behandling.

Det må derfor undersøges, om anbringendet vedrørende den forskellige forvaltning af kontingenterne er holdbar.

Forvaltningen af kontingentet, dvs. såvel udstedelsen af de »eksportcertifikater«, der berettiger til den fordelagtige indførsel til Fællesskabet, som kontrollen med overholdelsen af den aftalte størstemængde, beror efter aftalen og gennemførelsesforordningen faktisk på de thailandske myndigheder. Det er muligvis også rigtigt, at de thailandske myndigheder i foregribelse af aftalens indgåelse allerede fra begyndelsen af 1982 har udstedt sådanne eksportcertifikater; som bekendt bestrides dette af sagsøgeren. Hvorvidt sagsøgeren, som anført af Kommissionen, kunne have opnået et sådant certifikat, forekommer mig idet foreliggende

tilfælde ikke afgørende. Afgørende for sagsøgeren i forbindelse med indførslen til Fællesskabet var Fællesskabets importordning, og denne blev først ændret med virkning fra den 28. juli 1982. I øvrigt — og dette taler entydigt imod Kommissionens anbringende — bestemmes det i artikel 10 i forordning nr. 2029/82 udtrykkeligt, at dennes artikel 1 (bestemmelsen vedrørende de thailandske eksportcertifikater) kun gælder for certifikater, som de thailandske myndigheder udsteder fra den 28. juli 1982 og til den 31. december 1982. Hvad de thailandske myndigheder således har gjort før den 28. juli er ikke afgørende i den foreliggende sag. Hvorvidt en importør har overholdt den thailandske eksportordning — såfremt denne bestod — eller ej er således ikke afgørende.

Af det, Kommissionen anfører, er der herefter kun de følgende to punkter tilbage: dels spørgsmålet om, hvem der har opsyn med kontingentets mængdemæssige overholdelse, dels Kommissionens formodninger om, i hvilket omfang der endnu fandtes licenser ved ikrafttrædelsen af forordning nr. 2655/82.

Hvad angår spørgsmålet om, hvem der fører tilsyn med overholdelsen af kontingentets højstemængde, eller enklere sagt, hvem der tæller mængden, kan efter min opfattelse ikke medføre en forskellig behandling af ældre licenser. Der er tale om et teknisk spørgsmål, der, selv om det er af betydning, ikke er afgørende for den retlige bedømmelse af overgangsbestemmelser eller mangelen herpå.

Kommissionen har til begrundelse for den forskellige behandling af ældre licenser vedrørende indførsel fra andre tredjelande end Thailand anført, at der endnu den 1. oktober 1982, den dag forordning nr. 2655/82 trådte i kraft, fandtes talrige sædvanlige licenser, opnået af de pågældende importører i tiltro til den i GATT konsoliderede afgiftssats på 6%. Sådanne licenser giver imidlertid efter artikel 15, stk. 1, i grundforordningen for korn kun krav på anvendelsen af den afgift, der gælder på indførselsdagen, men som for alle licenser var der imidlertid for disse stillet en sikkerhed, der ville fortabes ved ikke-udnyttelse af licensen. I betragtning af usikkerheden om omfanget af disse licenser, der nu var uden interesse, fandt Kommissionen det hensigtsmæssigt, i artikel 3, stk. 6, 1. afsnit, i forordning nr. 2655/82 at give mulighed for annullering med tilhørende frigivelse af sikkerheden.

Nøjagtig samme tankegang kan imidlertid efter min opfattelse også gøres gældende for indførslerne fra Thailand. Kommissionen har oplyst, at den ved udstedelsen af den nye importordning for maniok fra Thailand ikke rådede over oplysninger om hvor mange ældre licenser der fandtes, som endnu ikke var udnyttet. Det kunne således heller ikke udelukkes, at der endnu fandtes talrige sådanne sædvanlige licenser. Når Kommissionen, som anført, ønsker at imødekomme tiltroen til den i GATT konsoliderede afgiftssats, så må den gøre dette for alle indehavere af ældre licenser. Det kan i den forbindelse ingen forskel gøre, hvorvidt den konsoliderede afgiftssats beror direkte på aftalen i GATT eller på en bilateral overenskomst, som indeholder en mestbegunstigelsesklausul, som i artikel 1 i samarbejdsaftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Indonesien, Malaysia, Filippinerne, Singapore og Thailand — medlemmerne af Sammenslutningen af stater i Sydøstasien [28].

28 — Bilag til Rådets forordning nr. 1440/80 af 30. maj 1980, EFT L 144, s. 1, især s. 2 ff.

Jeg kommer således til det resultat, at indehaveren af ældre licenser vedrørende indførsel af maniok fra Thailand befandt sig i en situation, der svarede til den, indehaveren af gamle licenser vedrørende indførsel fra andre tredjelande end Thailand befandt sig i. En forskellig behandling af de forskellige importører forekommer mig ikke begrundet, således at den almindelige lighedsgrundsætning må medføre, at begge grupper af importører behandles ens, og således at overgangsbestemmelsen i artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82 analogt finder anvendelse på importører, der endnu er i besiddelse af ældre licenser vedrørende indførsel fra Thailand.

At lighedsgrundsætningen hører til de almindelige retsgrundsætninger i fællesskabsretten er det vel næppe nødvendigt nærmere at redegøre for. I denne forbindelse må det være tilstrækkeligt at henvise til de grundlæggende domme af 21. juni 1958 [29] og 19. oktober 1977 [30].

Afsluttende tillader jeg mig vedrørende de rejste retlige spørgsmål at bemærke, at jeg udtrykkeligt lader det stå åbent, om Fællesskabet overhovedet var forpligtet til at fastsætte nogen overgangsbestemmelse for indehavere af ældre licenser. Retligt set er nemlig det, som licenserne berettiger og forpligter til, nemlig indførsel til den på indførselsdagen gældende afgiftssats, stadig mulig. Ganske vist ville der fra Fællesskabets side foreligge en selvmodsigelse i forhold til hidtidig adfærd, når Fællesskabet på den ene side begrænser indførsel af maniok og på den anden side gennem trussel om sikkerhedens fortabelse gennemtvinger netop sådanne indførsler. Jeg finder imidlertid, at denne problematik ikke bør uddybes nærmere her, i hvert fald når der er fastsat overgangsbestemmelser for en bestemt gruppe virksomheder, og når disse må gælde for samtlige virksomheder, som befinder sig i en tilsvarende situation.

3. Hvad angår spørgsmålet om formforskrifter og frister kan jeg fatte mig i korthed. Sagsøgeren har på overbevisende måde redegjort herfor, hvilken redegørelse Kommissionen under den mundtlige forhandling har tiltrådt for det tilfælde, at en analog anvendelse af artikel 3, stk. 6, i forordning nr. 2655/82 kom på tale.

Da muligheden for tilbagelevering af importlicenser og frigivelse af sikkerhed først kom på tale i forordning nr. 2655/82 af 1. oktober 1982, finder jeg detrimeligt at anse en anmodning herom inden for den i nævnte forordnings artikel 3, stk. 6, fastsatte frist på 30 dage for rettidig. Den analoge anvendelse af Kommissionens forordning nr. 2655/82 af 1. oktober 1982 medfører således, at den deri nævnte 30 dages frist ligeledes begynder at løbe med denne forordnings ikrafttrædelse.

C. Herefter foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, der er forelagt den af Verwaltungsgericht Frankfurt, på følgende måde:

1) Artikel 3, stk. 6, i Kommissionens forordning nr. 2655/82 af 1. oktober 1982 om gennemførelsesbestemmelserne til importordningen for 1982 for produkter,

29 — Dom af 21. juni 1958 i sag 8/57 — Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges mod Den Høje Myndighed for EKSF — Sml. 1954-1964, s. 105.

30 — Dom af 19. oktober 1977 i de forenede sager 117/76 og 16/77 — A. Ruckdeschel & Co. m.fl. mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG mod Hauptzollamt Itzehoe — Sml. 1977, s. 1753, især s. 1769 ff.

som henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif og har oprindelse i andre tredjelande end Thailand, og om ændring af forordning (EØF) nr. 950/68 om den fælles toldtarif, skal anvendes analogt på licenser vedrørende indførsel af produkter under samme position med oprindelse i Thailand, når de pågældende licenser er udstedt før ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2029/82 af 22. juli 1982 om gennemførelsesbestemmelser til importordningen for produkter, som henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif, har oprindelse i Thailand og eksporteres herfra i 1982.

2) Den i artikel 3, stk. 6, i forordning (EØF) nr. 2655/82 omhandlede 30 dages frist for indgivelse af anmodning om annullering af licenser og frigivelse af sikkerhed skal regnes fra den nævnte forordnings ikrafttrædelse.