FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO
fremsat den 15. juni 1988 *

Høje Domstol.

1. I henhold til artikel 1 i Rådets forordning nr. 604/83 [1] gælder der for opkrævning af importafgiften for produkter henhørende under Den Fælles Toldtarifs pos. 07.06 A (maniokrod og andre varer) et loft på 6% af toldværdien inden for de mængder, som er fastsat for hvert oprindelsestredjeland. For de tredjelande, der ikke er medlemmer af GATT, blev der for 1983 fastsat et toldkontingent på 370 000 tons, idet kontingenterne for 1984, 1985 og 1986 skulle fastsættes af Rådet, som skulle træffe afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen.

2. I november 1985 foreslog Kommissionen, at toldkontingentet for 1986 blev fastsat til 200 000 tons. Rådet vedtog først dette forslag fra Kommissionen ved forordning nr. 758/86 at 10. marts 1986 [2], som trådte i kraft den 16. marts 1986.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 604/83 er fastsat ved Kommissionens forordning nr. 3656/83 [3] af 23. december 1983, hvis artikel 2 vedrørende fremgangsmåden for udstedelse af importlicenser lyder således:

»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. ...«

4. Da Rådet fastsatte toldkontingentet for 1986 med forsinkelse, gav Kommissionen endelig bemyndigelse til forhåndsudstedelse i perioden fra 1. januar til 11. februar 1986

* Oversat fra fransk.

1 — Rådets forordning nr. 604/83 af 14. marts 1983 om importordningen for 1983 til 1986 for produkter henhørende under pos. 07.06 A i Den Fælles Toldtarif og om ændring af forordning (EØF) nr. 950/68 om Den Fælles Toldtarif, EFT L 72 af 18.3.1983, s. 3.

2 — Rådets forordning nr. 758/86 af 10. marts 1986 om importordningen for 1986 for produkter henhørende under pos. 07.06 A i Den Fælles Toldtarif med oprindelse i tredjelande, der ikke er medlemmer af Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (GATT), EFT L 72 af 15.3.1986, s. 1.

3 — Kommissionens forordning nr. 3656/83 af 23. december 1983 om gennemførelsesbestemmelser til importordningen i 1984, 1985 og 1986 for produkter under pos. 07.06 A i Den Fælles Toldtarif med oprindelse i tredjelande bortset fra Thailand, EFT L 361 af 21.12.1983.

af importlicenser for en mængde på 130 000 tons. Ved udgangen af ugen fra 12. til 20. februar 1986 blev der til Kommissionen indgivet nye ansøgninger om importlicenser for i alt 87 020,261 tons. Denne mængde sammen med de 130 000 tons, som var omfattet af de licenser, der allerede var blevet godkendt og udstedt siden den 1. januar 1986 overskred følgelig den mængde på 200 000 tons, som Kommissionen havde foreslået Rådet. Ved telex af 20. februar 1986 meddelte Kommissionen derfor de nationale myndigheder som svar på de ansøgninger, som disse havde indsendt, og som verserede, at der ikke længere kunne udstedes nogen licens, så længe Rådet ikke havde vedtaget forordningen om fastsættelse af toldkontingentet for 1986. På grundlag af denne meddelelse af 20. februar 1986 afslog Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (sagsøgte i hovedsagen) to ansøgninger om licenser fra sagsøgerne i hovedsagen af henholdsvis den 12. februar (15 300 tons) og den 20. februar (5 000 tons). Sikkerhedsstillelsen i forbindelse hermed blev frigivet og tilbagebetalt. Sagsøgerne anlagde straks sag til prøvelse af disse afgørelser.

5. Efter at Rådets forordning om fastsættelse af kontingentet til 200 000 tons var trådt i kraft den 16. marts 1986, underrettede Kommissionen ved telex af 21. marts 1986 de nationale myndigheder om, at den for at sikre alle importører lige adgang til de 70 000 tons, for hvilke der endnu ikke var udstedt licenser, ville anvende proportionalitetsreglen i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83. Den meddelte ligeledes, at den forlængede fristen for indgivelse af nye ansøgninger eller bekræftelse af tidligere ansøgninger til den 24. marts 1986.

6. Den 25. marts 1986 meddelte Kommissionen ved telex sagsøgte, at de ansøgninger, som var videresendt til den i perioden fra 16. til 24. marts 1986, kunne imødekommes for 4,191315% af de ansøgte mængder. Blandt disse ansøgninger var de to ansøgninger fra selskabet Krohn, som var blevet afslået i februar. Sagsøgerne i hovedsagen anlagde sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven til prøvelse af de afgørelser, der var truffet af Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten under anvendelse af den nævnte koefficient. Denne ret fandt derefter anledning til at stille Domstolen 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?

I — Det første spørgsmål

7. Indledningsvis har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i præmisserne til sin dom bemærket, at den finder det tvivlsomt, om forordning nr. 3656/83 finder anvendelse, når kontingentet endnu ikke er blevet

fastsat for det år, som de pågældende ansøgninger om importlicenser gælder for. I denne situation er College i tvivl om, for hvilken mængde Kommissionen kan tillade udstedelse af importlicenser.

8. Skønt jeg forstår den nationale rets tvivl, mener jeg dog, at det ikke kan bebrejdes Kommissionen, at den allerede har godkendt licenser for kontingentet for 1986, før Rådet havde fastsat dettes størrelse.

9. Kommissionen var ganske vist ikke forpligtet til at gøre dette, og den kunne have ladet alle ansøgningerne hobe sig op, indtil Rådets forordning trådte i kraft, ved at stille dem i bero. Men det må erkendes, at en række vægtige argumenter talte til fordel for den fremgangsmåde, som Kommissionen faktisk fulgte.

10. Der er for det første den omstændighed, at Rådet ved forordning nr. 604/83 af 14. marts 1983 havde vedtaget én gang for alle i princippet at åbne de årlige kontingenter for årene 1983, 1984, 1985 og 1986, og at det kun var størrelsen af dette kontingent for 1986, der endnu skulle fastsættes.

11. For det andet er der, som Kommissionen har fremhævet, ingen tvivl om, at hvis den afslog at udstede importlicenser, før Rådet havde fastsat toldkontingentet for 1986, ville indførslerne være blevet afbrudt, og det ville have været i strid med hensynet til samhandelen og forbrugerne.

12. Som Domstolen imidlertid har fastslået i anden sammenhæng, skal Fællesskabet under alle omstændigheder fastholde sin evne til at opfylde sine forpligtelser [4].

4 — Jfr. herved dommen af 5. maj 1981, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045, præmis 23.

13. I løbet af de foregående år havde Kommissionen allerede godkendt licenser, endog før kontingentets størrelse blev fastsat. Den mængde, som Kommissionen havde foreslået, og som Rådet havde fastsat, havde altid vist sig at være rigeligt tilstrækkeligt, og der var ingen grund til på forhånd at antage, at dette ikke ville være tilfældet i 1986.

14. Kommissionen kunne altså føle sig berettiget til efterhånden at godkende de ansøgte importlicenser ved at træffe afgørelse herom i den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83 foreskrevne rækkefølge. Dette gjorde den, indtil den konstaterede, at den samlede størrelse af de ansøgninger, som var indgivet til den, overskred, hvad der endnu var tilbage af det kontingent på 200 000 tons, som den havde foreslået. Det var på det tidspunkt, at den udsendte sin meddelelse af 20. februar 1986.

15. a) College van Beroep voor het Bedrijfslevens første spørgsmål går i første række ud på, om denne meddelelse er i strid med forordning nr. 3656/83. I præmisserne til sin forelæggelsesdom udtalte den, at der »i denne forbindelse [opstår] det spørgsmål, om Kommissionen har overholdt fristen i samme artikel 2, stk. 3«.

16. Den nationale ret er altså tilsyneladende i tvivl om, hvorvidt Kommissionen, når den først var begyndt at godkende ansøgninger uden at afvente ikrafttrædelsen af Rådets forordning, ikke hver fredag fortsat skulle træffe afgørelse om de ansøgninger, som var blevet videresendt til den i løbet af den foregående uge, indtil den mængde, som den havde foreslået Rådet, var helt opbrugt.

17. Det er klart, at denne pludselige afbrydelse af den anticiperede anvendelse af for-

ordningen umiddelbart har kunnet forekomme overraskende. Men hvis Kommissionen på den anden side som før havde fortsat med at træffe afgørelse om de ansøgninger, som den fik forelagt, ville den være blevet ført til under anvendelse af reglen om forholdsmæssig fastsættelse at fordele hele resten af kontingentet.

18. Jeg mener imidlertid, at Kommissionen med rette har villet undgå, at kontingentet blev helt opbrugt, endnu før det formelt var fastsat ved Rådets forordning nr. 758/86 af 10. marts 1986. Ganske vist er der ikke her tale om en egentlig tilbagevirkende anvendelse af en retsnorm, fordi det allerede i 1983 (Rådets forordning nr. 604/83 af 14. marts 1983) var blevet besluttet også at åbne et toldkontingent for maniokrod for 1986. Men på grund af den anticiperede udstedelse af importlicenser ville Rådets forordning om fastsættelse af størrelsen af kontingentet for 1986 nødvendigvis i vidt omfang få tilbagevirkende gyldighed. Hvis hele kontingentet var blevet fordelt før forordningens ikrafttræden, ville denne udelukkende have tjent til efterfølgende at lovliggøre allerede trufne afgørelser, hvilket måtte undgås.

19. I øvrigt var det teoretisk set ikke udelukket, at Rådet ville fastsætte kontingentet til mindre end 200 000 tons. Kommissionen måtte derfor bevare en sikkerhedsmargen. Omvendt, hvis Rådet havde fastsat kontingentet til mere end 200 000 tons, ville Kommissionen utvivlsomt have været i stand til at imødekomme samtlige ansøgninger uden at skulle anvende pro rata-reglen. Der var altså gode argumenter for at afbryde udstedelsen af licenser.

20. I deres indlæg har sagsøgerne i øvrigt selv erkendt, at det fra det tidspunkt, hvor de indgivne ansøgninger sammen med de mængder, der allerede var fordelt, oversteg det af Kommissionen foreslåede kontingent, ikke ville have været rimeligt, at Kommissionen fortsatte med at træffe afgørelse om disse ansøgninger, før den kendte Rådets endelige beslutning.

21. Jeg mener derfor, at Kommissionen ikke har tilsidesat forordning nr. 3656/83 ved i sin meddelelse af 20. februar 1986 at beslutte, »at så længe Rådet ikke har vedtaget forordningen om importordningen for 1986, kan der ikke udstedes nogen importlicens«. Da Kommissionen ensidigt og uden at være forpligtet dertil havde udstedt licenser i afventning af Rådets afgørelse, og da den nu havde vægtige grunde til ikke længere at fortsætte dermed, mener jeg, at den havde ret til at ophøre dermed.

22. I forbindelse med College van Beroeps andet spørgsmål vil jeg undersøge, om Kommissionen havde ret til derefter at antage, at disse ansøgninger først fik gyldighed efter datoen for deres bekræftelse.

23. b) Er Kommissionens meddelelse af 20. februar 1986 i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3?

24. Også på dette punkt har sagsøgerne i hovedsagen erkendt, at meddelelsen ikke var udtryk for forskelsbehandling i sig selv, men de mener, at den må anses for at være det i forbindelse med den senere beslutning. Jeg mener derimod, at telex'et ikke nødvendigvis foregreb den endelige beslutning, og

at det på det tidspunkt endnu var muligt, at de ansøgninger, som sagsøgerne havde indgivet den 12. og 20. februar 1986, senere ville blive imødekommet alt efter datoen for deres indgivelse.

25. c) Den nationale ret er endelig i tvivl om, hvorvidt det pågældende telex er i strid med retssikkerhedsprincippet.

26. Herom vil jeg anføre, at en nøje overholdelse af retssikkerhedsprincippet snarere skulle have foranlediget Kommissionen til ikke at imødekomme nogen ansøgning, før Rådets forordning var trådt i kraft. Sagsøgerne har med urette påberåbt sig retssikkerhedsprincippet, når Kommissionen netop har taget sig friheder med dette princip for at varetage deres og andre importørers interesser. Meddelelsen af 20. februar har tværtimod bidraget til at skabe en afklaring af situationen med hensyn til retssikkerheden.

27. I øvrigt bør det gentages, at Kommissionens meddelelse af 20. februar 1986 ikke i sig selv foregreb den behandling, der til syvende og sidst ville ske af sagsøgernes ansøgninger.

28. Jeg vil derfor konkludere med hensyn til det første spørgsmål, at Kommissionen med sin meddelelse af 20. februar 1986 hverken har tilsidesat forordning nr. 3656/83 eller forbudet mod forskelsbehandling eller retssikkerhedsprincippet.

II — Det andet spørgsmål

29. Jeg minder om, at Kommissionen ved telex af 21. marts 1986 underrettede Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten om, at »fristen for indgivelse af ansøgninger om importlicenser er blevet forlænget til den 24. marts 1986 for de eventuelt interesserede, som endnu ikke har ansøgt om udstedelse af disse licenser, og medlemsstaterne opfordres ligeledes til inden for den nævnte frist at bekræfte de ansøgninger, som allerede tidligere er blevet indgivet. Kommissionen vil følgelig den 25. marts 1986 i forhold til ansøgningerne fastsætte de mængder, for hvilke der udstedes licenser«.

30. Den 25. marts 1986 bemyndigede Kommissionen Hoofdproduktschap til at udstede de ansøgte licenser for 4,191315% af de ansøgte mængder. Det er den sidstnævnte meddelelse, som ligger til grund for Hoofdproduktschaps beslutninger om kun at imødekomme Krohns ansøgninger om importlicenser af 12. og 20. februar, som det havde bekræftet den 21. marts, samt de ansøgninger af 24. marts 1986 om yderligere licenser for 25 000 tons, for 4,191315%'s vedkommende. Følgelig må jeg, for at kunne give et hensigtsmæssigt svar på College van Beroep voor het Bedrijfslevens andet spørgsmål, inddrage Kommissionens meddelelse af 25. marts 1986 i min gennemgang.

31. a) Er Kommissionens holdning af marts 1986 i strid med artikel 2 i forordning nr. 3656/83?

»I denne forbindelse« udtaler College van Beroep voor het Bedrijfsleven i grundene til sin forelæggelsesdom, »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.«

32. Hvad angår det første af disse spørgsmål, er jeg af den opfattelse, at det næppe kan bebrejdes Kommissionen, at den stadig tilskyndede til indgivelse af nye ansøgninger om licenser til medlemsstaternes myndigheder. Kommissionen måtte regne med den mulighed, selv om den måske var helt teoretisk, at alle de ansøgninger, der blev indgivet mellem den 11. og 20. februar 1986 for en mængde på 87 020,261 tons, ikke blev bekræftet. Hvis de bekræftede ansøgninger kom til at ligge under 70 000 tons, ville resten have kunnet anvendes til forholdsmæssigt at imødekomme de nye ansøgninger.

33. Derimod mener jeg, at Kommissionen med urette behandlede de bekræftede ansøgninger og de nye ansøgninger ens og anvendte samme procentvise nedsættelse på dem alle.

34. Kommissionen var nemlig bundet af sin egen forordning nr. 3656/83, hvis artikel 2, stk. 3, bestemmer, at licenser udstedes uge for uge.

35. Af de ovenfor anførte grunde kan det ikke bebrejdes Kommissionen, at den den 20. februar 1986 i denne forordning fastsatte bestemmelsen om anticiperet anvendelse, men den havde ikke ret til at se bort fra den omstændighed, at de nationale myndigheder allerede havde videresendt nogle ansøgninger til den på et tidspunkt, hvor den endnu ikke havde bragt denne anticiperede fordeling til ophør.

36. Sagsøgernes ansøgninger af 12. og 20. februar 1986 skulle derfor beholde den prioritetsstilling, som datoen for deres indgivelse gav dem. Kommissionen skulle først have truffet afgørelse om de bekræftede ansøgninger og først derefter tage de nye ansøgninger i betragtning.

37. Hvis de bekræftede ansøgningers samlede størrelse den 25. marts 1986 havde overskredet de 70 000 tons, der var tilbage af kontingentet, havde Kommissionen måttet fordele disse 70 000 tons i forhold til de mængder, der var ansøgt om i de bekræftede ansøgninger, selv om man i så fald ikke havde kunnet imødekomme nogen ny ansøgning, selv delvis, den 25. marts 1986.

38. Ganske vist kan det ikke udelukkes, at denne fremgangsmåde kunne have givet anledning til søgsmål fra de erhvervsdrivende, der var blevet ladt ude af betragtning. Men dette var kun én af de mulige konsekvenser af Kommissionens beslutning om at fordele kontingentet på forhånd, og af de ricisi, den således løb. Der var desværre ingen helt tilfredsstillende løsning på de problemer, der blev skabt ved Rådets forsinkede beslutning.

39. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen gjort gældende, at hvis den havde anerkendt en prioritetsret for de tidligere ansøgninger, ville den også have måttet foretage en »kunstig rekonstruktion« af perioden på fire uger mellem den 20. februar og den 21. marts.

40. Jeg finder ikke dette argument overbevisende. Der er faktisk en væsentlig forskel mellem de ansøgninger, der, som sagsøgernes, var blevet indgivet til de nationale myndigheder og videresendt til Kommissionen,

før denne besluttede at standse den anticiperede udstedelse af licenser, og de ansøgninger, som de erhvervsdrivende måske havde villet indgive til de nationale myndigheder efter denne beslutning, men som de nationale myndigheder måtte afslå at registrere og videresende, netop som følge af denne beslutning fra Kommissionen.

41. Endelig er det ikke uden interesse at bemærke, at det under den mundtlige forhandling er kommet frem, at Kommissionen under gennemførelsen af Rådets forordning nr. 1898/86 af 17. juni 1986 om kontingentet på 300 000 tons selv har udtrykt behov for at prioritere de produkter, som på dagen for forordningens ikrafttræden var omfattet af ordningen for toldoplag eller befandt sig i en frizone.

42. Det må følgelig konkluderes, at Kommissionen ved ikke at prioritere de ansøgninger, som var indsendt til den før dens beslutning om at bringe anticiperede fordeling til ophør, ikke har anvendt reglen om ugentlig tildeling i artikel 2, stk. 2 og 3, i forordning nr. 3656/83 korrekt.

43. I betragtning af denne konstatering mener jeg, at det ikke længere er nødvendigt at undersøge, om Kommissionens beslutninger af 21. og 25. marts 1986 er i strid med forbudet mod forskelsbehandling eller retssikkerhedsprincippet. Det er derfor kun rent subsidiært, at jeg gør dette.

44. b) Tilsidesættelsen af forbudet mod forskelsbehandling.

45. Det fremgår af det foregående, at Kommissionen ved ikke at sondre mellem de ansøgninger, som blot var en bekræftelse af tidligere ansøgninger, og de nye ansøgninger, der blev indgivet efter den 21. marts 1986, har behandlet situationer, som ikke var sammenlignelige, ens.

46. Ifølge Domstolens praksis består forskelsbehandling imidlertid ikke blot i at behandle situationer, der er identiske, forskelligt, men også i at behandle situationer, som er forskellige, identisk [5].

47. c) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

48. Et af retssikkerhedsprincippets krav går ud på, at faktiske omstændigheder normalt, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, skal bedømmes efter samtidige retsregler (jfr. dommen af 12. oktober 1978, 10/78, Tayeb Belbouab mod Bundesknappschaft, Sml. s. 1915, 1924, præmis 7).

49. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen, da den traf sine beslutninger af 21. og 25. marts 1986, set bort fra den omstændighed, at den på det tidspunkt, hvor sagsøgernes ansøgninger blev videresendt til den (den 13. og 20. februar 1986), endnu ikke havde bragt den anticiperede anvendelse af artikel 2, stk. 2 og 3, i forordning nr. 3656/83 til ophør. Følgelig skulle disse ansøgninger i henhold til retssikkerhedsprincippet have den prioritetsstilling, der fulgte

5 — Dom af 4. februar 1982, 817/79, Buyl mod Kommissionen, Sml. s. 245, 266, og 1253/79, Battaglia mod Kommissionen, Sml. s. 297, 322.

af datoen for deres oversendelse til Kommissionen.

50. Før jeg drager konklusionen, vil jeg endnu sige et ord om et hermed sammenhængende problem, som College van Beroep har nævnt, nemlig i hvilket omfang Rådets forordning nr. 1898/86 af 17. juni 1986 om toldkontingentet på 300 000 tons kan spille en rolle i denne sag.

51. Sagsøgte har faktisk udstedt supplerende importlicenser til Krohn i henhold til denne forordning.

52. Efter min opfattelse har denne omstændighed kun betydning i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om erstatning, som sagsøgerne i hovedsagen ligeledes har indbragt for College van Beroep.

Sammenfatning

53. På grundlag af de ovenfor beskrevne betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare College van Beroep voor het Bedrijfslevens spørgsmål således:

»1) Gennemgangen af det første spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens meddelelse af 20. februar 1986.

2) Ved sine meddelelser af 21. og 25. marts 1986 har Kommissionen tilsidesat artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 3656/83, subsidiært forbudet mod forskelsbehandling og retssikkerhedsprincippet.«