3. Artikel 5 i forordning nr. 3885/90, der i tilfælde af at én og samme ansøger indgiver ansøgninger om importlicenser i to eller flere medlemsstater, giver Kommissionen mulighed for at erklære samtlige disse ansøgninger for ugyldige, omfatter ikke det tilfælde, hvor flere ansøgere indgiver ansøgninger om samme referencemængder i to medlemsstater. For at undgå, at der i så tilfælde foretages importer to gange på grundlag af samme referencemængde, kunne det ved artikel 2 i forordning nr. 519/91 om fastsættelse af, i hvilken udstrækning ansøgningerne kan imødekommes, lovligt bestemmes, at importlicenser kun kunne udstedes vedrørende denne referencemængde, hvis de pågældende importører stillede en sikkerhed svarende til den basisimportafgift for det pågældende kød, som gælder på tidspunktet for licensudstedelsen, forhøjet med 10%, og som frigives, når den pågældende erhvervsdrivende definitivt er blevet identificeret som importøren af den pågældende referencemængde.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-106/90*

I — Retlig baggrund

1. Ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 3889/89 af 11. december 1989 om åbning og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg, henhørende under KN-kode 0202, og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (1990) (EFT L 378, s. 16) åbnedes der for 1990 et fællesskabstoldkontingent af en samlet størrelse på 53 000 tons, udtrykt i udbenet kød.

Ifølge artikel 2 i forordning nr. 3889/89 var kontingentmængden på 53 000 tons opdelt i følgende to dele:

»a) Den første del på 90%, dvs. 47 700 tons, fordeles mellem importører, som kan godtgøre, at de har indført frosset kød henhørende under KN-kode 0202 og varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 omfattet af denne importordning i de tre foregående år eller i de to foregående år for erhvervsdrivende, der har indført sådant kød til Portugal.

* Processprog: engelsk.

b) Den anden del på 10%, dvs. 5 300 tons, fordeles mellem de erhvervsdrivende, som kan godtgøre, at de for en minimumsmængde og i en periode, der nærmere skal fastsættes, har drevet samhandel med tredjelande med andre former for oksekød end de af omhandlede importordning omfattede eller i forbindelse med aktiv og passiv forædling.«

I artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 3889/89 er det bestemt, at de mængder, for hvilke der ikke er indgivet ansøgning om importlicens den 31. august 1990, gøres til genstand for en ny fordeling i fjerde kvartal af det pågældende år, idet der i givet fald ikke tages hensyn til den i artikel 2 omhandlede fordeling. I medfør af artiklens stk. 2 underretter medlemsstaterne inden den 16. september 1990 Kommissionen om de mængder, der ikke var ansøgt om den 31. august 1990.

2. I henhold til artikel 4 i forordning nr. 3889/89 udstedte Kommissionen den 21. december 1989 forordning (EØF) nr. 4024/89 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til den importordning, der er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3889/89 for frosset kød af hornkvæg henhørende under KN-kode 0202, og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 382, s. 53). Forordningens artikel 1, stk. 1 og 2, indeholder de samme kriterier for tildeling af de to dele af toldkontingentet som artikel 2 i forordning nr. 3889/89, idet det dog yderligere præciseres, at den anden del, 5 300 tons, forbeholdes handlende, som kan bevise, at de i 1988 og 1989 har indført og/eller udført en årlig mængde kød af hornkvæg på mindst 50 tons.

Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 4024/89 er sålydende:

»Det i stk. 1 omhandlede bevis føres ved hjælp af tolddokumentet for overgang til fri omsætning«

og

»medlemsstaterne kan fastsætte, at beviset føres af den person, der er opført som indehaver i rubrik nr. 4 på importlicensen.«

I samme artikels stk. 4 og 5 er det bestemt:

»Fordelingen af de 47 700 tons mellem de forskellige importører sker forholdsmæssigt på grundlag af importørernes indførsel i referenceårene«

og

»fordelingen af de 5 300 tons sker på grundlag af de mængder, importøren har ansøgt om.«

Ved artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 4024/89 er det bestemt, at importørerne senest den 19. januar 1990 forelægger de kompetente myndigheder importansøgningen, vedlagt de i artikel 1, stk. 3, omhandlede beviser, samt at medlemsstaterne senest den 31. januar 1990 meddeler Kommissionen fortegnelsen over importører med importørens navn, adresse og den mængde kød, importøren har indført under det kontingent, der omhandles i for-

ordning nr. 3889/89, i hvert enkelt af referenceårene. I henhold til stk. 2 gælder de samme frister for ansøgninger om de 5 300 tons af kontingentet, der er forbeholdt erhvervsdrivende, som inden for de seneste to år har foretaget handel med tredjelande med andre former for oksekød end dem, der er omfattet af forordning nr. 3889/89. En erhvervsdrivende kan imidlertid kun indgive ansøgninger om en samlet mængde på i alt højst 50 tons frosset kød udtrykt i produktvægt, jf. stk. 2. Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 143/90 af 19. januar 1990 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til den importordning, der er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3889/89 for frosset kød af hornkvæg henhørende under KN-kode 0202, og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 16, s. 29), der er en ændring af forordning (EØF) nr. 4024/89, ændredes datoen, den 19. januar 1990, til den 24. januar 1990.

I henhold til artikel 5, første afsnit, i forordning nr. 4024/89 kan importansøgningerne kun imødekommes, hvis ansøgeren afgiver en skriftlig erklæring om, at han ikke har indgivet, og forpligter sig til ej heller at indgive, ansøgninger vedrørende samme særordning i andre medlemsstater end den, hvor ansøgningen er indgivet. Hvis den samme importør indgiver ansøgning vedrørende den samme særordning i to eller flere medlemsstater, er samtlige ansøgninger ugyldige.

Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 4024/89 har følgende ordlyd:

»Kommissionen afgør, i hvilket omfang den kan imødekomme ansøgningerne.

Med forbehold af Kommissionens godkendelse af ansøgningerne udstedes importlicenserne fra den 9. februar 1990.«

3. Artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 337/90 af 8. februar 1990 om fastsættelse af, i hvilken udstrækning anmodninger om udstedelse af importlicenser i henhold til forordning (EØF) nr. 4024/89 for oksekød kan imødekommes (EFT L 37, s. 11), er således affattet:

»1. Ansøgninger om importlicenser, der er indgivet i henhold til forordning (EØF) nr. 4024/89, imødekommes i følgende omfang:

a) 321,581 kg pr. ton indført i 1987, 1988 og 1989 af de importører, som er omhandlet i artikel 1, stk. 1, forordning (EØF) nr. 4024/89

b) ...

c) 16,56 tons pr. ansøgning, for så vidt angår de importører, som er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 4024/89.

2. Medlemsstaterne udsteder importlicenserne fra den 9. februar 1990.«

II — Faktiske omstændigheder

1. Emerald Meats Limited (herefter benævnt »Emerald Meats«) er en irsk virksomhed, der siden 1983 bl.a. har importeret kødprodukter til Fællesskabet.

2. Ved skrivelse af 18. januar 1990, modtaget den 23. januar 1990, indgav Emerald Meats i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 4024/89 en importansøgning til det irske Ministerium for Landbrug og Ernæring (herefter benævnt »Landbrugsministeriet«) vedrørende den i forordningens artikel 1, stk. 1, omhandlede del af toldkontingentet (herefter benævnt »hovedkontingentet«). Til støtte for ansøgningen fremlagde Emerald Meats en række dokumenter som bevis, jf. artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 4024/89. Emerald Meats fremlagde bevis for importer af en samlet mængde på 921 981,81 kg inden for de seneste tre år, fordelt med 191 963,58 kg i 1987, 410 158,13 kg i 1988 og 319 860,10 kg i 1989. Ved skrivelse af 17. januar 1990, vedlagt en række dokumenter som bevis, havde Emerald Meats ligeledes indgivet ansøgning om import i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 4024/89, vedrørende det i forordningens artikel 1, stk. 2, omhandlede toldkontingent (herefter benævnt »kontingentet for nye importører«).

3. Ved skrivelse af 30. januar 1990 til Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug meddelte Emerald Meats Kommissionen, at den havde fremsat en importansøgning i henhold til forordning nr. 4024/89. Emerald Meats fremsendte ligeledes Kommissionen en kopi af bevisdokumenterne vedrørende 1989, og det var i skrivelsen udtrykkeligt anført, at bevisdokumenterne vedrørende 1987 og 1988 tidligere var indgivet til Landbrugsministeriet til støtte for en ansøgning, der var indgivet i 1989, i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 2327/89 af 28. juli 1989 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til den importordning, der er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 4076/88 for frosset kød af hornkvæg henhørende under KN-kode 0202, og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 220, s. 67), samt at de dengang var blevet anerkendt som bevis for importer i 1987 og 1988. Emerald Meats anførte endvidere, at man i tilfælde af helt eller delvist afslag på ansøgningen for 1990 ville anmode Kommissionen om en afgørelse.

4. Den 31. januar 1990 fremsendte Landbrugsministeriet de i artikel 4 i forordning nr. 4024/89 anførte fortegnelser over importører og ansøgere til Kommissionen. Ved skrivelse af 8. februar 1990 meddelte Landbrugsministeriet Emerald Meats, at selskabets ansøgning vedrørende hovedkontingentet alene kunne godkendes for så vidt angik en mængde på 311 932 kg, alt i relation til året 1989, da importlicenserne for årene 1987 og 1988 var blevet tildelt godkendte kødforarbejdningsvirksomheder, og da Emerald Meats i dette tidsrum alene havde foretaget de pågældende indførsler som fuldmægtig for disse forarbejdningsvirksomheder.

5. Emerald Meats havde den 31. januar 1990 fået en underhåndsmeddelelse fra Landbrugsministeriet om, at ministeriet ikke havde opført hele den mængde, der var ansøgt om, på den fortegnelse, ministeriet

ville meddele Kommissionen, og firmaet rettede derfor samme dag pr. telefax henvendelse til kommissionsmedlemmet for landbrug og udvikling af landområder med anmodning om, at denne øjeblikkeligt greb ind for at sikre, at selskabets ansøgninger blev behandlet korrekt. Den 1. februar 1990 sendte Emerald Meats pr. telefax en ny skrivelse til Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug, hvori det igen var anført, at selskabet fortsat formodede, at dets ansøgninger ikke var blevet behandlet korrekt af de irske myndigheder, hvorfor man anmodede om et hastemøde med Kommissionen.

6. På Kommissionens anmodning tilstillede Emerald Meats den 5. februar 1990 Kommissionen en kopi af bevisdokumenterne vedrørende 1987 og 1988.

7. Den 6. februar 1990 fremsendte Kommissionen pr. telefax en skrivelse til Landbrugsministeriet. Skrivelsen havde følgende ordlyd:

»Tak for den fremsendte fortegnelse over ansøgere til GATT-tildelingerne 1990.

Jeg tillader mig at henlede Deres opmærksomhed på, at ministeriet anførte Emerald Meats som importør af betydelige mængder GATT-kød i 1987 og 1988 i forbindelse med GATT-licenser til 10%-andelen i 1989. I fortegnelserne vedrørende tildelinger af GATT-kontingentet 1990 optræder Emerald Meats ikke længere som importør i 1987 og 1988. Baggrunden for denne ændring bedes nærmere belyst.

Opmærksomheden henledes i denne forbindelse på artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 4024/89, hvoraf fremgår, at '47 700 tons forbeholdes de *importører*, som kan bevise, at de har indført frosset kød henhørende under KN-kode 0202 og varer henhørende under KN-kode 0206 29 91, som indgår i de kontingenter, der omhandles i Rådets forordning (EØF) nr. 3928/86, (EØF) nr. 234/88 og (EØF) nr. 4076/88, inden for de seneste tre år'.

Ved samme artikels stk. 3 er det bestemt, at det i stk. 1 omhandlede *bevis* føres ved hjælp af *tolddokumentet for overgang til fri omsætning*.«

8. Den 8. februar 1990 udstedte Kommissionen forordning nr. 337/90, hvori det er fastsat, i hvilken udstrækning importansøgninger i henhold til forordning nr. 4024/89 kan imødekommes.

9. Den 9. og den 14. februar 1990 indgav Emerald Meats ansøgninger om importlicenser vedrørende henholdsvis hovedkontingentet og kontingentet for nye importører til Landbrugsministeriet.

10. Den 21. februar 1990 fremsendte Emerald Meats anmodning til henholdsvis Kommissionens formand og til kommissionsmedlemmet for landbrug og udvikling i landområder om, at der måtte blive foretaget en undersøgelse af de uregelmæssigheder, der var forekommet ved gennemførelsen af forordning nr. 4024/89, ligesom det var anført, at selskabet ville drage Kommissionen til ansvar for ethvert tab, selskabet måtte lide, som følge af disse uregelmæssigheder. Ved

skrivelse af 8. marts 1990 informerede Emerald Meats Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug om de vanskeligheder, selskabet bl.a. havde med at opnå de importlicenser, der var ansøgt om.

11. Da drøftelserne mellem Emerald Meats og Kommissionen og, i februar 1990, mellem Kommissionen og repræsentanter for Landbrugsministeriet ikke havde ført til et for Emerald Meats tilfredsstillende resultat, anlagde selskabet denne sag med påstand om annullation samt om erstatning uden for kontrakt. Allerede inden denne sag blev anlagt ved Domstolen havde Emerald Meats anlagt retssag ved de irske domstole til prøvelse af Landbrugsministeriets afgørelse om ikke at anse selskabet for importør af hele den af selskabet angivne mængde.

III — Retsforhandlinger for Domstolen og parternes påstande

1. Emerald Meats' stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 18. april 1990.

2. Ved særskilt processkrift, indgivet til Domstolens Justitskontor den 13. juli 1990, fremsatte Emerald Meats i medfør af EØF-traktatens artikel 185 og 186 begæring om foreløbige forholdsregler — dels om udsættelse af gennemførelsen af de retsakter, der er genstand for annullationssøgsmålet, dels om, at Kommissionen pålægges at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at sagsøgeren i henhold til artikel 1, stk. 1 og 2, i forordning nr. 4024/89 får tildelt den del af det omhandlede toldkontingent, som selskabet hævder at have ret til.

3. Den 14. august 1990 afsagde formanden for Anden Afdeling, som fungerende præsident, i henhold til Domstolens procesreglements artikel 85, stk. 1, sammenholdt med artikel 11, kendelse om, at begæringen om foreløbige forholdsregler ikke kunne tages til følge.

4. På grundlag af retsmøderapporten og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Domstolen har imidlertid anmodet parterne om skriftligt at besvare en række spørgsmål. Parterne har efterkommet opfordringen inden for den fastsatte frist.

5. Sagsøgeren, *Emerald Meats*, har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens afgørelse — i henhold til artikel 6, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 4024/89 — om, i hvilket omfang ansøgninger om importlicenser vedrørende fællesskabstoldkontingentet for frosset kød af hornkvæg for 1990 kan imødekommes, annulleres; og/eller:

— Den del af Kommissionens forordning nr. 337/90, der bygger på ovennævnte afgørelse, annulleres.

— Det Europæiske Fællesskab tilpligtes at erstatte det tab, Emerald Meats har lidt og vil lide som følge af, at Kommissionen ikke har forvaltet og foretaget den nærmere administration af fællesskabskontingentet korrekt.

— Kommissionen tilpligtes at betale renter af erstatningsbeløbet.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6. Sagsøgte, *Kommissionen*, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

Sagens formalitet

1. *Emerald Meats* har gjort gældende, at en kommissionsafgørelse i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 4024/89 på den ene side og forordning nr. 337/89 på den anden side er to særskilte retsakter, selv om der er en indbyrdes sammenhæng. I medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 4024/89 skal Kommissionen først godkende de importmængder, der forelægges af de nationale myndigheder, og derefter fordele kontingentet for 1990 på grundlag af de tidligere importer, der lægges til grund. Forordning nr. 337/90 indgår som et særligt led, nemlig selve meddelelsen af disse afgørelser til medlemsstaterne og de pågældende erhvervsdrivende, i en form, der er bindende for disse. Der er således tale om en »samling af afgørelser«, der berører Emerald Meats og andre ansøgeres retlige forhold.

Emerald Meats har endvidere gjort gældende, at forordning nr. 337/90 berører selskabet umiddelbart og individuelt. Medlemsstaterne har ingen skønsbeføjelse, hverken med hensyn til de ansøgninger, der modtages og videresendes til Kommissionen, eller med hensyn til gennemførelsen af Kommissionens afgørelse i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 4024/89. Fra det tidspunkt, hvor Kommissionen har udarbejdet og vedtaget forordning nr. 337/90, forelå der et antal ansøgninger, der var klart afgrænsede og bestemte, og ansøgernes navn og adresse samt de mængder kød, de havde importeret, var Kommissionen bekendt. Herefter er der grundlag for at realitetsbehandle påstanden om annullation af forordning nr. 337/90.

2. Ifølge *Kommissionen* ville det være et kunstgreb, såfremt den afgørelse, der er truffet i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 4024/89, skulle behandles særskilt i forhold til forordning nr. 337/90. Den pågældende afgørelse er i realiteten indeholdt i forordningen. Domstolen bør ikke på dette grundlag tage sagsøgerens påstand om annullation af den i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 4024/89 trufne afgørelse til følge.

Realiteten

1. *Emerald Meats* har gjort gældende, at Kommissionen er forpligtet til at forvalte og administrere det toldkontingent, der er genstand for forordning nr. 3889/89 og nr. 4024/89 i overensstemmelse med fællesskabsretten, samt at Kommissionen har en særlig forpligtelse til at påse, at institutionens egne retsakter, der indgår som led i forvalt-

ningen af dette kontingent, er i overensstemmelse hermed, samt at Kommissionen ikke blot kan ignorere, at oplysninger, som den lægger til grund for sine retsakter, er i strid med reglerne, når den ved, eller burde vide, at de oplysninger, som i denne forbindelse er meddelt af en medlemsstat, er ukorrekte og viser sig at føre til en retsstridig fortolkning af fællesskabslovgivningen.

Ifølge Emerald Meats er forvaltningsordningen for det pågældende toldkontingent trinvis blevet udviklet fra at være en ren national ordning i 1987 (jf. Rådets forordning (EØF) nr. 3929/86 af 16.12.1986 om åbning, fordeling og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg, henhørende under pos. 02.01 A II b, i den fælles toldtarif (1987), EFT L 365, s. 3) og 1988 (jf. Rådets forordning (EØF) nr. 234/88 af 25.1.1988 om åbning, fordeling og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg, henhørende under KN-kode 0202, og varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (1988), EFT L 24, s. 4) til den nuværende ordning, der udelukkende varetages af Fællesskaberne, over en blandet ordning i 1989 (jf. Rådets forordning (EØF) nr. 4076/88 af 19.12.1988 om åbning, fordeling og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg, henhørende under KN-kode 0202, og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91, EFT L 359, s. 5).

Under den rent nationale forvaltningsordning blev fællesskabskontingentet i sin helhed fordelt mellem medlemsstaterne, som herefter efter eget skøn frit kunne fordele deres nationale kvoteandel i forhold til deres vurdering af de økonomiske forhold, og ikke på grundlag af et ensartet kriterium. Under den blandede forvaltningsordning blev en væsentlig del af fællesskabskontingentet fortsat fordelt mellem medlemsstaterne, men en anden del, der blev anset for en fællesskabskontingent-»reserve«, blev forvaltet af Kommissionen. Reglerne om forvaltning af denne fællesskabskontingent-»reserve«, der er indeholdt i Kommissionens ovenfor anførte forordning nr. 2327/89, var en forløber for den rent fællesskabsmæssige forvaltningsordning, der har fundet anvendelse siden 1990. Ifølge denne ordning får medlemsstaterne ikke længere en national kvoteandel, som de frit kan fordele i henhold til nationale kriterier, men kontingentet er i sin helhed undergivet detaljerede regler, der finder ensartet anvendelse i hele Fællesskabet, uanset til hvilken national myndighed de pågældende erhvervsdrivende indgiver ansøgning.

Under denne ordning træffes der ikke længere afgørelse om tildeling på nationalt plan, idet kompetencen til at træffe afgørelse herom tilkommer Kommissionen. I denne forbindelse har Emerald Meats henvist til tredje betragtning i forordning nr. 3889/89, der er sålydende:

»med henblik herpå vil en ordning, hvor Kommissionen fordeler de disponible mængder dels til de traditionelle importører, dels til de interesserede erhvervsdrivende inden for kødhandelen, sikre en gradvis adgang for disse erhvervsdrivende til den pågældende ordning«.

I øvrigt blev kriterierne for national fordeling afløst af en fællesskabsretlig definition af de kategorier af erhvervsdrivende, der kan indgive ansøgning, samt af ensartede beviskrav. I denne forbindelse bør det navnlig bemærkes, at fællesskabsbestemmelserne ikke krævede, at medlemsstaterne for 1990 udarbejdede en liste over, hvem der havde været omfattet af den nationale forvaltningsordning i løbet af de forudgående referenceår, men anmodede dem om at udarbejde en fortegnelse over dem, der kunne bevise, at de — for så vidt angår hovedkontingentet — havde foretaget indførsler og — for så vidt angår kontingentet for nye importører — havde foretaget indførsler og/eller udførsler i løbet af disse år.

Emerald Meats har importeret hele den mængde, som selskabet angav til Landbrugsministeriet, hvilket de dokumenter, som selskabet i overensstemmelse med artikel 4 i forordning nr. 4024/89 har vedlagt dets ansøgninger, beviste, nemlig enhedsdokumenterne for indførslerne i 1989 og 1988, og, for indførslerne i 1987, formularerne CU 107, dvs. det irske tolddokument, der blev afløst af enhedsdokumentet, samt importlicenser vedrørende indførslerne i 1989, hvor navnet Emerald Meats figurerer i rubrik nr. 4. Emerald Meats har desuden i alle henseender foretaget de pågældende indførsler for egen regning, hvilket dels bevises af den omstændighed, at selskabet hos kødforarbejdningsvirksomheder havde købt partier, der var omfattet af de importlicenser, som disse virksomheder havde modtaget i henhold til kontingenterne for 1987 og 1988, dels af, at selskabet selv havde købt og betalt det pågældende kød hos leverandører uden for Fællesskabet, at selskabet havde forestået transport og oplagring i frysehus, opfyldt de nødvendige forsikringsmæssige formaliteter, stillet de krævede bankgarantier og betalt told med 20%, inden det importerede kød blev solgt, og havde oppebåret salgssummen, da kødet blev bragt i fri omsætning inden for Fællesskabet.

Ifølge Emerald Meats er begrundelsen for den trinvise udvikling hen imod en rent fællesskabsmæssig forvaltning af det pågældende toldkontingent en følge af Domstolens dom af 5. marts 1986 (sag 59/84, Tezi Textiel, Sml. s. 887). Domstolen udtalte heri, at anvendelsen af princippet om frie varebevægelser for varer, der indføres fra tredjelande, er betinget af gennemførelsen af en fælles handelspolitik, som i overensstemmelse med traktatens artikel 113 er baseret på ensartede principper. Ligestilling af varer fra tredjelande med varer fra medlemsstaterne »kan [kun] have fuld virkning, hvis det antages, at de nævnte varer er underkastet de samme told- og handelsmæssige indførselsbetingelser, uden hensyn til, i hvilken stat de er overgået til fri omsætning« (dommens præmis 31). Kommissionen er således dels forpligtet til at udstede regler om forvaltning, der skal finde ensartet anvendelse inden for hele Fællesskabet, dels til at kontrollere, om disse regler i praksis også anvendes ensartet.

Det er ud fra disse principper de for sagen relevante forordninger skal fortolkes. I henhold til forordning nr. 4024/89 er medlemsstaternes »kompetente myndigheder« (artikel 4, stk. 1) forpligtede til at modtage importan-

søgningerne samt til at meddele de oplysninger, der kræves, til Kommissionen. Der er dog ikke i forordningen taget stilling til, hvem der skal kontrollere de beviser, der skal vedlægges ansøgningerne. I forordningens artikel 1, stk. 3, er det imidlertid præciseret, hvori disse beviser består, nemlig tolddokumentet for overgang til fri omsætning. For så vidt angår Kommissionen påhviler det denne dels at træffe afgørelse om at imødekomme ansøgningerne (artikel 6, stk. 1), dels at fordele kontingentet mellem importørerne (artikel 1, stk. 4 og 5). Eftersom alene Kommissionen modtog fortegnelserne fra samtlige tolv medlemsstater, var den ydermere den eneste instans, der var i stand til at kontrollere, om der forelå dobbelte eller gentagne ansøgninger på grundlag af samme indførsler i forskellige medlemsstater og derigennem sikre overholdelsen af artikel 5 i forordning nr. 4024/89. Såfremt en erhvervsdrivende har indgivet ansøgning i en anden medlemsstat end dér, hvor han sædvanligvis udøver sine økonomiske aktiviteter, er Kommissionen ligeledes, bedre end nogen medlemsstat, i stand til at kontrollere eller lade kontrollere, om denne fortsat den 1. januar 1990 udøver aktivitet inden for oksekødssektoren, som krævet efter artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 4024/89.

Emerald Meats konkluderer, at Kommissionens forpligtelser under en fælles forvaltningsordning på grundlag af ensartede principper, hvor afgørelsen om at imødekomme ansøgningerne træffes af Kommissionen, ikke blot kan bestå i en matematisk fordeling af fællesskabskontingentet i forhold til de samlede importerede mængder, der er angivet, men ligeledes må omfatte en kontrol med, at reglerne om bevis, godkendelse af ansøgninger og udelukkelse fra den pågældende importordning overholdes inden for hele Fællesskabet. Når Kommissionen har undladt at kontrollere rigtigheden af den fortegnelse over importører, de irske myndigheder har meddelt, selv om den blev underrettet om de fejl, der var i fortegnelsen, har Kommissionen støttet sin afgørelse og/eller den anfægtede forordning på urigtige oplysninger og herved tilsidesat traktatens artikel 113 såvel som forordning nr. 3889/89 og nr. 4024/89. Kommissionen har samtidig tilsidesat sin forpligtelse til at drage omsorg for gennemførelsen af traktatens bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne, jf. traktatens artikel 155, såvel som det grundlæggende princip om ligebehandling og princippet om god forvaltningsskik. Ifølge Emerald Meats betyder det grundlæggende princip om ligebehandling i dette tilfælde, at enhver, der ansøger om en del af det kontingent, der forvaltes af Fællesskabet, uanset fra hvilken medlemsstat, skal behandles på samme måde, uanset hvor han indgiver sin ansøgning. For så vidt angår princippet om god forvaltningsskik indebærer dette ikke alene, at Kommissionen skal fastsætte og forestå en egnet kontrolordning med hensyn til de administrative opgaver, den har overdraget de nationale myndigheder, men ligeledes, at den skal gribe ind for at rette disse myndigheders fejl, inden den træffer sin afgørelse, navnlig når den er blevet gjort bekendt hermed.

Endelig er forordning nr. 337/90 ikke tilstrækkeligt begrundet, idet dens betragtninger ikke giver nogen form for oplysning om, i hvilket omfang ansøgningerne er blevet imødekommet af Kommissionen, ligesom de ikke giver den mindste oplysning om Kommissionens holdning til de forhold, Emerald Meats har henledt dens opmærksomhed på.

Med hensyn til erstatningspåstanden har Emerald Meats nærmere anført, at den navnlig angår følgende forhold fra Kommissionens side:

— Kommissionens undladelse af at have udført passende kontrol med modtagelsen af ansøgninger om importlicenser og de krævede beviser samt Kommissionens undladelse af at have foretaget en egnet kontrol af fortegnelsen over importører og de mængder, disse havde importeret i løbet af referenceårene, som meddelt Kommissionen via de irske myndigheder

— Kommissionens undladelse af at have foretaget en egnet kontrol af, at de irske myndigheder overholdt forordning nr. 4024/89, efter at fejl i forbindelse hermed var blevet bragt til Kommissionens kendskab, samt Kommissionens undladelse af at berigtige disse fejl

— Kommissionens undladelse af at etablere en egnet fastsættelse, organisering og forvaltning med hensyn til de i forordning nr. 3889/89 omhandlede beviser

— den omstændighed, at Kommissionen tillod de irske myndigheder at anvende forordning nr. 4024/89 ukorrekt, således at den tidligere ordning med national fordeling i praksis blev opretholdt

— Kommissionens undladelse af at sikre, at de irske myndigheder anvendte forordning nr. 4024/89 korrekt, om fornødent ved at berigtige myndighedernes fejl.

Det er Emerald Meats' opfattelse, at årsagsforbindelsen mellem Kommissionens ulovlige handlinger og Emerald Meats' tab klart er til stede. Emerald Meats' andel af kontingentet ville nemlig have været korrekt, såfremt Kommissionen havde foretaget den nærmere forvaltning af det pågældende toldkontingent korrekt og kontrolleret de irske myndigheders anvendelse heraf samt navnlig havde foretaget kontrol af Landbrugsministeriets talmæssige oplysninger, så snart den var blevet underrettet om, at disse tal var forkerte, dvs. inden udstedelsen af afgørelsen og/eller den anfægtede forordning.

Ifølge Emerald Meats er dets tab både aktuelle og fremtidige. For 1990 ville Emerald Meats have haft ret til yderligere ca. 200 tons, såfremt den samlede mængde, selskabet havde opgivet vedrørende hovedkontingentet, var blevet meddelt Kommissionen. Emerald Meats havde herefter afgiftsfrit kunnet indføre yderligere ca. 200 tons i dette år, således at selskabets tab for 1990 kan ansættes til 200 gange importafgiften, eller — ved en sats på 3 557 ECU pr. tons — 711 400 ECU. For så vidt angår de fremtidige tab er disse vanskeligere at opgøre. Såfremt Kommissionen i 1991 fordeler fællesskabskontingentet på grundlag af indførsler i 1988, 1989 og 1990, vil fejlene for 1990 ligeledes slå igennem på denne fordeling. Ydermere vil de samme fejl kunne påvirke senere fordelinger. Det er således ikke udelukket, at det endelige tab vil kunne true Emerald Meats' overlevelsesevne.

Emerald Meats har ligeledes nedlagt påstand om erstatning for så vidt angår den ansøgning, selskabet har indgivet vedrørende kontingentet for nye importører. Selv om selskabets ansøgning korrekt er blevet meddelt Kommissionen, har Emerald Meats fortsat ikke på datoen for stævningens indgivelse modtaget de importlicenser, selskabet er berettiget til i medfør af artikel 1, stk. 1, litra c), og stk. 2, i forordning nr. 337/90. Da Kommissionen har undladt at sikre, at denne forordning blev anvendt korrekt af de irske myndigheder, bør den ligeledes på tilsvarende grundlag yde erstatning til Emerald Meats for de tab, selskabet har lidt som følge af denne uberettigede indefrysning.

2. *Kommissionen* har først anført, at den omstændighed, at forordning nr. 3889/89 ikke længere indeholder en fordeling af kontingentet i nationale kvoteandele, er en følge af dommen af 27. september 1988 (sag 51/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5459). Heri antog Domstolen, at opdeling af et fællesskabsimportkontingent i nationale kvoter er i strid med traktatens artikel 9 og 113, medmindre den er begrundet i tvingende omstændigheder af administrativ, teknisk eller økonomisk karakter, der stiller sig hindrende i vejen for en fællesskabsforvaltning af kontingentet.

Kommissionen har endvidere bestridt, at Emerald Meats' tab på nogen som helst måde kan tilskrives fejl, begået af Kommissionen. Kommissionen blev først underrettet om Emerald Meats' vanskeligheder ved skrivelser af 30. og 31. januar samt af 1. februar 1990. Kommissionen anmodede straks Emerald Meats om at fremsende de nødvendige bevisdokumenter og forelagde spørgsmålet for de irske myndigheder ved telefax af 6. februar 1990. Disse svarede imidlertid først ved skrivelse af 5. april 1990, hvori det af Emerald Meats anførte blev afvist, efter at Kommissionen den 27. marts 1990 havde fremsendt en ny kopi af skrivelsen af 6. februar 1990. Det var i øvrigt først senere, under behandlingen af begæringen om foreløbige forholdsregler, at Kommissionen fik kendskab til alle aspekter af de irske myndigheders forhaling og deres ringe samarbejdsvilje, navnlig for de irske domstole, for hvilke Emerald Meats i mellemtiden havde anlagt sag.

Kommissionen havde under ingen omstændigheder kompetence til at gøre noget som helst andet og kunne specielt ikke udsætte udstedelsen af forordning nr. 337/90. De fortegnelser, som de nationale myndigheder i medfør af artikel 4 i forordning nr. 4024/89 skulle meddele Kommissionen, var klart tilstrækkelige til, at den i overensstemmelse med samme forordnings artikel 5 kunne få sikkerhed for, at ingen ansøgere havde indgivet ansøgninger i mere end én medlemsstat. Intet giver således sagsøgeren grundlag for at hævde, at artikel 5 indeholder en forpligtelse for Kommissionen til en mere omfattende kontrol. På samme måde forholder det sig, når Kommissionen i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 4024/89 »afgør, i hvilket omfang den kan imødekomme ansøgningerne«; herved fastsætter den alene, i hvilket forhold de ansøgte licenser kan tildeles, som sket ved forordning nr. 337/90.

Det ville også støde på praktiske vanskeligheder, hvis man antog, at Kommissionen var

forpligtet til at foretage en mere indgående kontrol. Det ville utvivlsomt have taget dage, om ikke uger, at fastslå, om Emerald Meats havde importeret de angivne mængder for egen regning eller som fuldmægtig. Det ville klart være i strid med alle Fællesskabets importørers interesse uretmæssigt at udsætte udstedelsen af licenser til ind i det nye kalenderår. Ved at udskyde udstedelsen af forordning nr. 337/90 indtil eventuelle undersøgelser var afsluttet, ville Kommissionen have handlet ukorrekt og i strid med princippet om god forvaltningsskik, idet hensynet til potentielle importører fra alle de andre medlemsstater klart måtte veje tungere end Emerald Meats' egne interesser, uanset hvor betydelige disse måtte være. Som følge af selve princippet i den nye ordning, nemlig at ordningen finder anvendelse på fællesskabsplan, ville det ikke have været muligt at udstede en forordning for de øvrige 11 medlemsstaters vedkommende, som ikke omfattede de irske erhvervsdrivende.

Under alle omstændigheder havde Kommissionen ikke i medfør af de pågældende forordninger hjemmel til selv at udstede importlicenser til Emerald Meats eller til at pålægge de irske myndigheder det. Det eneste Kommissionen således kunne gøre, var at indlede en procedure mod Irland i henhold til traktatens artikel 169.

Kommissionen har endelig gjort gældende, at selv om Emerald Meats med rette påstår, at selskabet har ret til at indføre de omtvistede mængder i 1990, påvirker dette ikke lovligheden af forordning nr. 337/90. Ved denne forordning fastsættes alene de mængder, der kan tildeles, men ikke til hvem. Kommissionen medgiver imidlertid, at artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning nr. 337/90 er retsstridig, såfremt Emerald Meats har ret i sin påstand om, at de irske myndigheder med urette har undladt at tage hensyn til 41 tons, som Emerald Meats importerede i 1987 og 1988 uden i øvrigt at anse en anden virksomhed som berettiget hertil. I så tilfælde er den samlede mængde, der er ansøgt om, og som de irske myndigheder har meddelt Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 4024/89, i dette meget begrænsede omfang forkert, og det i artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning nr. 337/90 anførte tal er behæftet med samme fejl og følgelig uretmæssigt.

For så vidt angår erstatningspåstanden har Kommissionen på grundlag af det ovenfor anførte konkluderet, at den ikke har gjort sig skyldig i en ansvarspådragende handling eller undladelse, som omfattet af traktatens artikel 215, andet afsnit. Det er Kommissionens opfattelse, at den på ingen måde har begået fejl, og at den har gjort mere end sin pligt, idet den har søgt at løse sagsøgerens vanskeligheder såvel før som efter forordning nr. 337/90's ikrafttræden. Selv om denne forordning måtte vise sig at være ulovlig, skyldes dette forhold, som Kommissionen ikke har indflydelse på. Det påståede retsbrud vedrører under alle omstændigheder kun en meget lille mængde kød, i forhold til den samlede mængde, som forordningen vedrører, således at forholdet må anses for så ubetydeligt, at det ikke kan medføre ansvar.

Kommissionen har afslutningsvis bemærket, at den finder det magtpåliggende, at retfærdigheden sker fyldest, og at bestemmelserne anvendes korrekt. Kommissionen ønsker navnlig ikke at møde samme vanskeligheder fremover og er derfor interesseret i snarest muligt at opnå en dom, der tager stilling til Emerald Meats' rettigheder. I betragtning af de irske myndigheders ringe samarbejdsvilje, navnlig for de irske domstole, har Kommissionen imidlertid foreslået, at der omgående udmeldes en skønsmand, der inden for en fastsat frist udarbejder en erklæring til Domstolen om, hvorvidt Emerald Meats i 1987, 1988 og 1989 har indført de omtvistede mængder oksekød for egen regning eller som fuldmægtig for tredjemands regning.

3. I replikken har *Emerald Meats* nærmere anført, at selskabets sagsanlæg for Domstolen ikke angår Landbrugsministeriets ulovlige praksis, men derimod Kommissionens retsakter, der har skærpet og forværret Landbrugsministeriets ulovlige handlinger. Herigennem har Kommissionen pådraget sig sin del af ansvaret for de fejl og forkerte fortolkninger af fællesskabsbestemmelserne, som Landbrugsministeriet er skyld i, hvorfor den må bære sin del af de tab, Emerald Meats herigennem er blevet påført.

Emerald Meats har bestridt, at Kommissionen ikke har andre muligheder end at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169, uanset hvor åbenbar fejlen er, og hvor himmelråbende retsstridige en medlemsstats handlinger eller undladelser er. Såfremt dette skulle være tilfældet, er der ikke tale om nogen fællesskabsforvaltning af toldkontingentet, og Kommissionen ville være forpligtet til at indføje medlemsstaternes fejl og fejlfortolkninger i fællesskabsretsakterne. I nærværende sag var kontrollen med de modtagne oplysninger så meget mere påtrængende, eftersom fejlen i den fortegnelse, Landbrugsministeriet havde fremsendt, ved første øjekast var åbenbar, og Kommissionen havde været helt på det rene hermed, inden den traf sin afgørelse og/eller udstedte den anfægtede forordning. Til trods for at Kommissionen allerede den 5. februar 1990 rådede over dokumenter, der beviste, at Emerald Meats måtte anses for importør af hele den angivne mængde, vedtog Kommissionen de omtvistede retsakter den 8. februar 1990 uden at afvente Landbrugsministeriets svar på Kommissionens skrivelse af 6. februar 1990 og uden at tage andre skridt i denne anledning.

Ifølge Emerald Meats kunne Kommissionen udmærket have udsat den anfægtede afgørelse og/eller forordning et kortere tidsrum for at fuldføre sin undersøgelse af de fejl, der var blevet meddelt den. Dels havde Kommissionen klart vist sin evne til, om fornødent, at handle hurtigt, eksempelvis ved vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 3135/90 af 29. oktober 1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 2983/90 om tildeling af de mængder, hvorom der ikke er ansøgt, af det ved forordning (EØF) nr. 3889/89 åbnede indførselskontingent for frosset kød af hornkvæg (EFT L 299, s. 41), hvorved Kommissionens tildeling af 15 tons ud af den samlede mængde blev suspenderet med følgende begrundelse:

»For så vidt angår en samlet mængde på lidt over 15 tons føres der for tiden en retssag i en medlemsstat om de nationale myndigheders beslutning om ikke at udstede en importlicens« (tredje betragtning til forordning nr. 3135/90).

Dels havde Kommissionen kunnet ændre den i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 4024/89 fastsatte dato, den 9. februar 1990, hvilken dato Kommissionen selv havde fastsat som frist for imødekommelse af ansøgninger. Af præmis 12, 13 samt 29, 30 og 31 i dom af 6. november 1990 (sag C-354/87, Weddel mod Kommissionen, Sml. I, s. 3847) fremgår endvidere, at Kommissionen ved forvaltning af et fællesskabstoldkontingent kan træffe visse praktiske forholdsregler — selv uden at der foreligger en formel beslutning eller en forordning — med henblik på en kontrol af de oplysninger, der modtages fra nationale myndigheder. Det er i øvrigt netop det, Kommissionen gjorde i nærværende sag, idet den dels anmodede Emerald Meats om at fremsende de bevisdokumenter, der støttede selskabets klage, dels anmodede de irske myndigheder om en redegørelse i denne anledning; imidlertid afventede Kommissionen ikke de irske myndigheders svar, inden den vedtog den anfægtede afgørelse og/eller forordning. En kort udsættelse ville kun have betydet, at udstedelsen af importlicenser til de øvrige importører blev stillet i bero, mens afvisningen af at tage hensyn til de af Emerald Meats anførte problemer har afskåret selskabet fra at udnytte sine rettigheder i hvert fald for 1990.

For så vidt angår Kommissionens forslag om at udmelde en sagkyndig med henblik på en afklaring af Emerald Meats' rettigheder er det sagsøgerens opfattelse, at dette ikke er nødvendigt, idet selskabets rettigheder er helt åbenbare, og der er ført bevis herfor, som ikke efterlader den mindste tvivl. Da nærværende sag vedrører Kommissionens forpligtelse til at påse, at institutionens egne retsakter er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, henhører dette spørgsmål under alle omstændigheder under Domstolens kompetence. Emerald Meats har henvist til, at det i artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 4024/89 er bestemt, at importørerne skal føre bevis for deres import ved hjælp af »tolddokumentet for overgang til fri omsætning«, samt at selskabet har fremlagt disse dokumenter for Domstolen som bilag til stævningen.

Emerald Meats har desuden som bilag til replikken fremlagt kopier af de ansøgninger, andre erhvervsdrivende havde indgivet til Landbrugsministeriet, og som selskabet modtog den 5. november 1990 efter et editionspålæg under retssagen for de irske domstole. Af disse dokumenter fremgår, at der ikke foreligger dobbeltansøgninger vedrørende de samme mængder, da de andre ansøgninger ikke var vedlagt de krævede beviser. Der var i øvrigt betydelige forskelle mellem de mængder, der var angivet af andre ansøgere, og de mængder, Landbrugsministeriet havde opført på den fortegnelse, der var meddelt Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 4024/89. For så vidt angår de 41 tons, med hensyn til hvilke Kommissionen har vedgået, at den manglende angivelse på den fortegnelse, der blev meddelt den, kunne påvirke lovligheden af artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning nr. 337/90, har Emerald Meats som bilag til

sin replik fremlagt kopi af Landbrugsministeriets skrivelse af 23. juli 1990, tilstillet Kommissionen pr. telefax den 8. august 1990, hvorved det bekræftes, at der ikke var indgivet ansøgning vedrørende denne mængde af nogen anden virksomhed, samt at denne mængde derfor ikke indgik i den pågældende fortegnelse. Emerald Meats bestrider, at denne uregelmæssighed må anses for at være af mindre betydning og har gjort gældende, at indførsel af disse 41 tons i løbet af referenceårene ville have givet selskabet ret til en andel af kontingentet for 1990 på 13,18 tons, hvilket svarer til en værdi på omkring 29 000 IRL. Denne uregelmæssighed medfører dels, at de andele, samtlige importører i de tolv medlemsstater er blevet tildelt for 1990, er unøjagtige, dels, at virkningerne vil bestå de kommende år, for så vidt som indførslerne i 1990 vil danne grundlag for fastsættelsen af rettighederne for de følgende år.

4. *Kommissionen* har i duplikken anført, at High Court, Dublin, ved dom af 9. juli 1991 har taget Emerald Meats' påstand til følge og pålagt Landbrugsministeriet at betale erstatning med 385 922 IRL med tillæg af rente, 30 873,76 IRL, til dækning af Emerald Meats' tab i 1990 i henhold til påstandene vedrørende hovedkontingentet. Kommissionen konkluderer heraf, at medmindre High Court's dom ændres af Supreme Court, hvortil Landbrugsministeriet har påanket dommen, og indtil det sker, savner Emerald Meats' søgsmål genstand. Kommissionen har ydermere ved to telefaxer af 17. juli 1991 meddelt Det Forenede Kongeriges myndigheder — hvortil Emerald Meats i mellemtiden havde indgivet ansøgninger om kontingentet for 1991 — samt de irske myndigheder, at Emerald Meats' mængder for 1988, 1989 og 1990 skulle endeligt anerkendes som værende i overensstemmelse med det af High Court fastslåede. Herefter angår nærværende sag under alle omstændigheder alene erstatning for et tidligere tab med hensyn til kontingentet for 1990, således at der ikke er nogen begrundelse for, at Domstolen træffer afgørelse uden at afvente det endelige udfald af den sag, der verserer for de irske domstole. Såfremt Domstolen måtte træffe afgørelse inden resultatet af det søgsmål, der er indledt for de irske domstole, foreligger, har Kommissionen tilføjet, at der bør tages hensyn til, dels at Kommissionens ansvar — forudsat det er til stede — alene er subsidiært i forhold til de irske myndigheders ansvar, dels princippet om ugrundet berigelse, der er til hinder for, at Emerald Meats tillægges erstatning to gange for ét og samme tab.

F.A. Schockweiler
Refererende dommer