FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 15. oktober 1996 *

Indledning

1. I disse sager har Kongeriget Belgien over for Kommissionen nedlagt påstand om annullation af følgende forordninger vedrørende import af bananer til de nye medlemsstater Østrig, Finland og Sverige (herefter »kvartalsforordningerne«):

— Kommissionens forordning (EF) nr. 3303/94 af 21. december 1994 om overgangsforanstaltninger for import af bananer til Østrig, Finland og Sverige i første kvartal af 1995 [1] (herefter »førstekvartalsforordningen«) (sag C-71/95)

— Kommissionens forordning (EF) nr. 479/95 af 1. marts 1995 om overgangsforanstaltninger vedrørende anvendelsen af toldkontingentordningen for import af bananer for andet kvartal 1995 som følge af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse [2] (herefter »andetkvartalsforordningen«) (sag C-155/95)

— Kommissionens forordning (EF) nr. 1219/95 af 30. maj 1995 om overgangsforanstaltninger for anvendelsen af toldkontingentordningen for import af bananer for tredje kvartal af 1995 som følge af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse [3] (herefter »tredjekvartalsforordningen«) (sag C-271/95).

Ved de nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union blev de omfattet af den fælles landbrugspolitik, herunder markedsordningen for bananer. Kvartalsforordningerne gør det muligt for myndighederne i de nye medlemsstater at give de erhvervsdrivende i disse lande tilladelse til at importere tredjelandsbananer i nærmere angivne mængder for hvert af de tre første kvartaler af 1995.

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 341, s. 46.

2 — EFT L 49, s. 18.

3 — EFT L 120, s. 20.

Markedsordningen for bananer

2. Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer [4] (herefter »grundforordningen«) indførte en ny markedsordning for bananer. Grundforordningen foreskriver åbning af et årligt toldkontingent for indførsel af tredjelandsbananer og ikke-traditionelle AVS-bananer [5]. Inden for rammerne af dette toldkontingent pålægges tredjelandsbananer en told på 75 ECU pr. ton, hvorimod ikke-traditionelle AVS-bananer pålægges nultold. Uden for toldkontingentet pålægges tredjelandsbananer og ikke-traditionelle AVS-bananer en told på henholdsvis 850 og 750 ECU pr. ton. Hvert år udfærdiges en prognose for produktionen og forbruget i Fællesskabet samt for ind- og udførsel. Når Fællesskabets efterspørgsel i henhold til denne prognose stiger, forhøjes toldkontingentet tilsvarende. Toldkontingentet fordeles mellem de erhvervsdrivende på grundlag af de gennemsnitlige mængder bananer, som den enkelte erhvervsdrivende har solgt i de seneste tre år, for hvilke der foreligger oplysninger.

3. Grundforordningen indeholder følgende bestemmelser af betydning for denne sag:

»*Artikel 18*

1. Der åbnes hvert år et toldkontingent på 2,2 mio. tons nettovægt for indførsel af bananer fra tredjelande og for ikke-traditionelle AVS-bananer.

...

Artikel 19

1. Toldkontingentet åbnes fra 1. juli 1993 med følgende procentsatser:

a) 66,5% til erhvervsdrivende, der har markedsført tredjelandsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer

4 — EFT L 47, s. 1, som ændret senest ved Rådets forordning (EF) nr. 3290/94 af 22.12.1994 om de tilpasninger og overgangsforanstaltninger, der er nødvendige i landbrugssektoren for gennemførelsen af de aftaler, som er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi, EFT L 349, s. 105.

5 — »Ikke-traditionelle AVS-bananer« er i artikel 15a, 2. afsnit, nr. 2, defineret som import af bananer fra AVS-landene, der overstiger en i forordningen fastsat mængde. Betegnelsen »AVS-landene« omfatter en række lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, med hvilke Fællesskabet har indgået Lomé-konventionerne.

b) 30% til erhvervsdrivende, der har markedsført EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer

c) 3,5% til erhvervsdrivende, der er etableret i Fællesskabet, og som siden 1992 er begyndt at markedsføre andre bananer end EF- og/eller traditionelle AVS-bananer.

...

2. På baggrund af beregninger, der foretages særskilt for hver af de kategorier af erhvervsdrivende, som er nævnt i stk. 1, litra a) og b), vil hver enkelt erhvervsdrivende få udstedt importlicenser på grundlag af de gennemsnitlige mængder bananer, som han har solgt i de seneste tre år, for hvilke der foreligger oplysninger ...«

4. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer [6] (herefter »gennemførelsesforordningen«) indeholder bl. a. bestemmelser om den nærmere fremgangsmåde ved beregningen og fordelingen af de forskellige mængder, der er omtalt i grundforordningen.

Tiltrædelsesakten

5. Akt vedrørende vilkårene for Kongeriget Norges, Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union [7] (herefter »tiltrædelsesakten«), indeholder bl. a. følgende bestemmelser:

»AFSNIT VI

LANDBRUG

Artikel 137

...

6 — EFT L 142, s. 6, som senest ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1409/96 af 19.7.1996 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer, for så vidt angår adgangsbetingelser for erhvervsdrivende i kategori C og datoer i forbindelse med forvaltning af toldkontingentordningen.

7 — EFT C 241 af 29.8.1994, s. 21.

2. Medmindre andet er bestemt i denne akt,

...

— gælder rettigheder og forpligtelser under den fælles landbrugspolitik fuldt ud for de nye medlemsstater.

...

Artikel 148

1. Medmindre der er truffet andre bestemmelser i specifikke tilfælde, vedtager Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af dette afsnit.

2. Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet foretage de tilpasninger af bestemmelserne i dette afsnit, som måtte vise sig nødvendige som følge af en ændring af fællesskabsforskrifterne.

Artikel 149

1. Hvis overgangsforanstaltninger er nødvendige for at lette overgangen fra den ordning, der består i de nye medlemsstater, til den ordning, der følger af anvendelsen af de fælles markedsordninger på de betingelser, der er fastsat i dette afsnit, vedtages sådanne foranstaltninger efter fremgangsmåden i artikel 38 i forordning nr. 136/66/EØF eller, alt efter omstændighederne, i de tilsvarende artikler i de øvrige forordninger om de fælles markedsordninger. Disse foranstaltninger kan træffes i en periode, der udløber den 31. december 1997, idet deres anvendelse er begrænset til denne dato.

...

Artikel 150

1. De overgangsforanstaltninger i forbindelse med anvendelse af retsakterne vedrørende den fælles landbrugspolitik, herunder inden for strukturområdet, der ikke er anført i denne akt, og som er blevet nødvendige på grund af tiltrædelsen, vedtages inden tiltrædelsen efter den i stk. 3 omhandlede fremgangsmåde og træder i kraft tidligst på datoen for tiltrædelsen.

...

3. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, vedtager de i stk. 1 og 2 nævnte overgangsforanstaltninger. Foranstaltninger, der vedrører retsakter vedtaget af Kommissionen, vedtages dog af denne institution efter fremgangsmåden i artikel 149, stk. 1.«

importerede til forsyning af nævnte markeder i den referenceperiode, der er anvendt til bestemmelse af de erhvervsdrivendes rettigheder inden for toldkontingentordningen; tildelingen må dog ikke foregribe den tildeling af referencemængde, der skal ske senere for 1995 i henhold til ... [gennemførelsesforordningen].

...

Kvartalsforordningerne

Artikel 4

6. Kvartalsforordningerne er udstedt med henvisning til bestemmelsen i tiltrædelsesaktens artikel 149.

1. For første kvartal af 1995 giver Østrigs, Finlands og Sveriges myndigheder de erhvervsdrivende, der er bosat på deres område, og som importerede bananer i et eller flere af årene 1991, 1992 og 1993, tilladelse til at importere bananer med oprindelse i tredjelande inden for en mængde på 35 785 tons i Østrig, 22 606 tons i Finland og 47 352 tons i Sverige.

7. Anden betragtning og artikel 4 i førstekvartalsforordningen lyder således:

»for at lette overgangen fra den nuværende ordning i de nye medlemsstater inden tiltrædelsen til den ordning, der følger af reglerne om den fælles markedsordning for bananer, bør det som overgangsforanstaltning tillades, at de erhvervsdrivende, der er bosat i disse lande, i første kvartal af 1995 kan importere en vis mængde bananer med oprindelse i tredjelande; mængden bør bestemmes på grundlag af den gennemsnitlige mængde, som den pågældende erhvervsdrivende

...

For den enkelte erhvervsdrivende kan tilladelsen ikke omfatte en mængde, der er over 30% af gennemsnittet af de årlige mængder, der blev importeret af vedkommende i 1991, 1992 og 1993.

Denne tilladelse foregriber ikke den referencemængde, der tildeles den erhvervsdrivende for 1995 i medfør af ... [gennemførelsesforordningen].

For den enkelte erhvervsdrivende kan tilladelsen til indførsel ikke omfatte en mængde på over 27% af gennemsnittet af de årlige mængder, der blev indført af den pågældende i årene 1991, 1992 og 1993.

...«

Denne tilladelse foregriber ikke den referencemængde, der tildeles den erhvervsdrivende for 1995 i henhold til ... [gennemførelsesforordningen].

8. Andetkvartalsforordningen indeholder en betragtning svarende til ovennævnte betragtning i førstekvartalsforordningen. Artikel 1 i andetkvartalsforordningen lyder således:

...«

»*Artikel 1*

9. Tredje betragtning og artikel 1 i tredjekvartalsforordningen lyder således:

1. For andet kvartal 1995 giver Østrigs, Finlands og Sveriges myndigheder i forbindelse med det i artikel 18 og 19 i [grundforordningen] omhandlede toldkontingent de erhvervsdrivende, der er etableret på deres område, og som har indført bananer hertil i et eller flere af årene 1991, 1992 og 1993, tilladelse til at indføre bananer med oprindelse i tredjelande inden for en mængde på 32 206 tons i Østrig, 20 346 i Finland og 42 616 tons i Sverige.

»for at lette overgangen fra den ordning, der var gældende i de nye medlemsstater inden tiltrædelsen, til den ordning, der følger af bestemmelserne om den fælles markedsordning for bananer, bør der fastsættes overgangsforanstaltninger for tredje kvartal af 1995; i afventning af tilpasningen af toldkontingentets størrelse efter Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse er det nemlig ikke muligt at fastlægge referencemængden som omhandlet i ... [gennemførelsesforordningen] for de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater for 1995 uden samtidig foreløbigt at nedsætte de referencemængder, der er fastsat for de erhvervsdrivende i de øvrige medlemsstater for det samme år ved udgangen af

...

1994; det bør derfor tillades de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater i dette tredje kvartal at indføre en vis mængde bananer med oprindelse i tredjelande; mængden bør fastlægges ud fra den gennemsnitsmængde, som den pågældende erhvervsdrivende indførte til forsyning til nævnte markeder i den referenceperiode, der er anvendt til bestemmelse af de erhvervsdrivendes rettigheder under toldkontingentordningen; tildelingen må dog ikke foregribe den senere tildeling af referencemængde for 1995 i henhold til ... [gennemførelsesforordningen].

For den enkelte erhvervsdrivende kan tilladelse til indførsel ikke omfatte en mængde på over 25% af gennemsnittet af de årlige mængder, der blev indført af den pågældende i årene 1991, 1992 og 1993.

Denne tilladelse foregriber ikke den referencemængde, der tildeles den erhvervsdrivende for 1995 i henhold til ... [gennemførelsesforordningen].

Artikel 1

...«

1. For tredje kvartal i 1995 giver Østrigs, Finlands og Sveriges myndigheder i forbindelse med det i artikel 18 og 19 i [grundforordningen] omhandlede toldkontingent de erhvervsdrivende, der er etableret på deres område, og som har indført bananer hertil i et eller flere af årene 1991, 1992 og 1993, tilladelse til at indføre bananer med oprindelse i tredjelande inden for en mængde på henholdsvis 29 821 tons i Østrig, 18 839 tons i Finland og 39 460 tons i Sverige.

10. Det kan i øvrigt oplyses, at der ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1924/95 af 3. august 1995 om overgangsforanstaltninger for anvendelsen af toldkontingentordningen for import af bananer som følge af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse (herefter »tillægsmængdeforordningen«) [8], der er udfærdiget under henvisning til artikel 149, blev fastsat en tillægsmængde for de nye medlemsstater for hele 1995. De importmængder, som der var givet tilladelse til i de nye medlemsstater i de tre første kvartaler, blev afskrevet på tillægsmængden, og den resterende del blev fordelt mellem de

...

8 — EFT L 185, s. 20.

erhvervsdrivende i de nye medlemsstater i fjerde kvartal 1995 [9].

Påstande

11. Under disse sager, der er anlagt henholdsvis den 14. marts 1995, den 17. maj 1995, og den 10. august 1995 har den belgiske regering påstået annullation af kvartalsforordningerne under henvisning til,

— *at* forordningerne burde være udfærdiget med henvisning til tiltrædelsesaktens artikler 148 eller 150 i stedet for artikel 149

— *at* overgangsforanstaltningerne indebærer en diskrimination af erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater i forhold til erhvervsdrivende i de nye medlemsstater, og

— *at* forordningerne ikke er tilstrækkeligt begrundet.

9 — For 1996 har Kommissionen i øvrigt forhøjet kontingentet til 2 553 000 tons, jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 1559/96 af 30.7.1996 om forøgelse af det toldkontingent for indførsel af bananer, der for 1996 er fastsat i artikel 18 i Rådets forordning (EØF) nr. 404/93, EFT L 193, s. 12.

12. Kommissionen har henledt Domstolens opmærksomhed på et formalitetsspørgsmål vedrørende anbringendet om retsgrundlaget for de to første kvartalsforordninger og har nedlagt påstand om frifindelse.

13. Den franske regering er interveneret i sagerne vedrørende første- og andetkvartalsforordningerne og har udtalt sig til støtte for Kommissionen.

Formaliteten

14. Den belgiske regering har i stævningerne vedrørende første- og andetkvartalsforordningerne anført, at disse forordninger er udfærdiget af Kommissionen på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 149, stk. 1, der med hensyn til fremgangsmåden for vedtagelse af de heri omhandlede overgangsforanstaltninger henviser til artikel 149, stk. 3, hvorefter overgangsforanstaltningerne udfærdiges af Rådet eller Kommissionen, alt efter hvem der har udfærdiget den retsakt, som den pågældende overgangsforanstaltning vedrører. Grundforordningen er vedtaget af Rådet. De to første kvartalsforordninger indeholder overgangsforanstaltninger, der fraviger grundforordningen i forhold til de tre nye medlemsstater. Kompetencen hertil tilkommer Rådet og ikke Kommissionen.

15. Kommissionen har i sine svarskrifter i de nævnte sager under overskriften »retsgrundlaget« anført, at den belgiske regering øjensynlig ikke har anvendt den endelige tekst i artikel 149, men sandsynligvis har anvendt et forarbejde til tiltrædelsesakten, idet den belgiske regerings gengivelser af artikel 149 svarer til artikel 150 i den endelige version. Kommissionen har heraf udledt, at den belgiske regerings anbringende vedrørende artikel 149 er åbenbart ubegrundet, idet tiltrædelsesaktens artikel 149 faktisk giver Kommissionen beføjelse til at iværksætte overgangsforanstaltninger efter en komitéprocedure som sket.

16. I replikkerne i disse sager har den belgiske regering under den samme overskrift som den, Kommissionen introducerede i svarskriftet, erkendt, at den i stævningen har baseret sig på et forarbejde til tiltrædelsesakten. Den har endvidere gjort gældende, at henholdsvis førstekvartalsforordningen og andetkvartalsforordningen burde være vedtaget på grundlag af artikel 148 eller 150, men ikke artikel 149, og har nærmere gennemgået disse bestemmelser og udviklet sit ræsonnement i den forbindelse.

17. Kommissionen har i duplikkerne i disse sager imødegået den belgiske regerings argumentation i replikkerne.

18. Kommissionen har endvidere i duplikkerne i disse sager henledt Domstolens opmærksomhed på et formalitetsspørgsmål, som efter Kommissionens opfattelse følger af, at de argumenter, som den belgiske regering har fremført i replikkerne vedrørende første- og andetkvartalsforordningerne, efter Kommissionens opfattelse fuldstændig adskiller sig fra den summariske præsentation i stævningerne og derfor må betragtes som nye anbringender, jf. procesreglementets artikler 38 og 42.

19. Den belgiske regering har vedrørende dette formalitetsspørgsmål gjort gældende, at fejlen i stævningerne kun vedrører henvisningen til artiklerne, men derimod ikke den grundlæggende argumentation, som efter den belgiske regerings opfattelse forbliver intakt.

20. Den franske regering har udtalt sig til støtte for en afvisning og har anført, at den belgiske regering i stævningerne i de nævnte sager ud over diskrimination og manglende begrundelse alene har gjort gældende, at Kommissionen ikke var kompetent til at vedtage henholdsvis førstekvartalsforordningen og andetkvartalsforordningen, idet kompetencen efter artikel 149 tilkommer Rådet. Stævningerne indeholder derimod ingen angivelse af, at artikel 149 ikke er anvendelig som hjemmel for disse forordninger. Dette argument fremføres først i replikkerne og bør derfor afvises efter procesreglementets artikel 42, stk. 2. Den franske regering har i

den forbindelse henvist til Domstolens dom af 30. september 1982 i sag 108/81 [10].

21. De relevante bestemmelser i procesreglementet lyder således:

»*Artikel 38*

1. Stævning ... skal indeholde:

...

c) søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.

...

Artikel 42

...

2. Nye anbringender må ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

...«

22. Jeg skal fremhæve, at en søgsmålsgrund efter Domstolens praksis er ny, når den hverken direkte eller indirekte er nævnt i stævningen [11]. Dette fremgår ligeledes af den af den franske regering påberåbte sag 108/81, hvori Domstolen udtalte følgende:

»Det bemærkes, at det nye anbringende, sagsøgeren har fremført ... ikke kan anses for en udvidelse af et anbringende, der tidligere er fremført, eftersom sagsøgeren først i replikken har påberåbt sig den retsregel, der påstås at være krænket, og idet årsagen til den

10 — Amylum mod Rådet, Sml. s. 3107.

11 — Jf. dom af 15.12.1961, forenede sager 19/60, 21/60, 2/61 og 3/61, Société Fives Lille Cail m.fl., Sml. 1954-1964, s. 269, org. ref. Rec. s. 561.

således påståede annullation hverken var angivet direkte eller indirekte i stævningen« (præmis 25).

23. Ud over diskrimination og manglende begrundelse indeholder stævningen som refereret ovenfor en angivelse af, at forordningerne efter artikel 149 burde være vedtaget af Rådet og ikke af Kommissionen. Strengt taget kunne der således siges at være tale om et nyt anbringende, når det i replikken anføres, at forordningerne burde være vedtaget på grundlag af artikel 148 eller 150 og ikke artikel 149.

24. Stævningens omtale af indholdet af »artikel 149« afslører imidlertid, at den belgiske regering reelt beskæftiger sig med indholdet af artikel 150 og således tager fejl af bestemmelserne, hvilket Kommissionen, for hvem bestemmelserne var velkendte, da også konkluderede.

25. Når den belgiske regering i stævningen behandler indholdet af »artikel 149«, altså artikel 150, som den fejlagtigt tror, er den artikel 149, hvortil kvartalsforordningerne henviser, og i den forbindelse gør gældende, at afgørelsen efter denne bestemmelse burde være truffet af Rådet og ikke af Kommissionen, tilkendegiver den imidlertid samtidig indirekte, at regeringen finder valget af »artikel 149«, altså artikel 150, som hjemmel, korrekt. Kommissionen måtte på denne baggrund, med lidt god vilje, kunne slutte, at artikel 149 efter den belgiske regerings opfattelse ikke var rette retsgrundlag. Kommissionens introduktion i svarskriftet af overskriften »retsgrundlaget« bekræfter for mig at se endvidere, at Kommissionen rent faktisk har opfattet anbringendet som angående retsgrundlaget for kvartalsforordningerne. Kommissionen har imidlertid i svarskriftet på trods af overskriften ikke kommenteret spørgsmålet om retsgrundlaget nærmere, men blot anført, at anbringendet vedrørende artikel 149 var åbenbart ubegrundet, fordi den belgiske regering havde baseret sig på en tidligere version af tiltrædelsesakten.

26. Jeg skal i øvrigt fremhæve, at såvel replikkerne som duplikkerne samt den franske regerings interventionsindlæg indeholder en indgående stillingtagen til spørgsmålet om retsgrundlaget for kvartalsforordningerne, der også er behandlet under den mundtlige forhandling. Kommissionen har således ikke været forhindret i effektivt at varetage sine interesser, ligesom Domstolen efter min opfattelse har et tilstrækkeligt grundlag at afgøre sagen på, således at de reale hensyn bag de nævnte regler i procesreglementet er opfyldt.

27. Under alle omstændigheder vil Domstolen endvidere skulle tage stilling til det samme anbringende vedrørende retsgrundlaget i forbindelse med tredjekvartalsforordningen, således at det i givet fald ville føre til stødende resultater, hvis man annullerede tredjekvartalsforordningen på grund af en legalitetsmangel, samtidig med at man af processuelle grunde opretholdt første- og andetkvartalsforordningerne, som er udfærdiget på fuldstændig samme retsgrundlag som den i givet fald annullerede tredjekvartalsforordning, og som således ville være behæftet med samme legalitetsmangel som denne.

28. På denne baggrund er det efter min opfattelse mest hensigtsmæssigt at betragte anbringendet vedrørende retsgrundlaget som en udvikling inden for rammerne af tankegangen i stævningen end som et nyt anbringende.

29. Jeg skal på denne baggrund foreslå Domstolen at tage legalitetsindsigelsen under påkendelse i forhold til alle de anfægtede forordninger.

Retsgrundlaget

30. Den belgiske regering har uddybet sit anbringende vedrørende tiltrædelsesaktens artikel 149 med, at denne bestemmelse kun kan anvendes til vedtagelse af overgangsforanstaltninger, der letter overgangen til anvendelsen af de fælles markedsordninger »på de betingelser, der er fastsat i dette afsnit«. Foranstaltninger vedtaget efter artikel 149 kan således ikke rokke ved virkningen af artikel 137, stk. 2, der indebærer, at den fælles markedsordning for bananer fuldt ud skal anvendes i de nye medlemsstater. Valget af artikel 149 er ukorrekt, idet det ikke er truffet på grundlag af det reelle formål og indhold i forordningerne. Bestemmelser som de omtvistede måtte i stedet udfærdiges med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 148 vedrørende gennemførelsesbestemmelser eller artikel 150 vedrørende overgangsforanstaltninger. Efter disse bestemmelser ligger kompetencen hos Rådet.

31. Kommissionen har anført, at artikel 149 har til formål at tage højde for uforudsete situationer i de nye medlemsstater, hvilket klart fremgår af ordene: »for at lette overgangen fra den ordning, der består i de nye medlemsstater, til ...«. I modsætning til artikel 148 vedrører artikel 149 overgangsforanstaltninger af begrænset varighed, således som det også er tilfældet med kvartalsforordningerne, jf. herved sidste punktum i artikel 149, stk. 1. Der kan træffes foranstaltninger med henblik på at lette overgangen til den ordning, der følger af »anvendelsen af de fælles markedsordninger på de betingelser, der er fastsat i dette afsnit«. Udtrykket »på de betingelser, der er fastsat i dette afsnit« refererer sig således til anvendelsen af markedsordningen. Denne anvendelse er reguleret i artikel 137,

der præciserer, at den fælles markedsordning for bananer er anvendelig i de nye medlemsstater fra den 1. januar 1995, uden at der er fastsat bestemmelser om overgangsordninger. Artikel 149 indeholder ikke nogen begrænsninger i arten af de foranstaltninger, der kan anvendes til at lette overgangen. Selv foranstaltninger, der indebærer en midlertidig udsættelse af gennemførelsen af markedsordningen er således mulige. Det eneste krav, der stilles, er, at foranstaltningerne skal være »nødvendige for at lette overgangen«.

Tiltrædelsesaktens artikel 148, stk. 1, vedrører »nødvendige bestemmelser til gennemførelse af dette afsnit«, dvs. tiltrædelsesaktens afsnit VI om landbrug (artikel 137-150), og denne bestemmelse kan således ikke anvendes til at fravige tiltrædelsesaktens artikel 137. Efter ordlyden kan artikel 150 endvidere kun anvendes i perioden mellem underskrivelsen og ikrafttrædelsen af tiltrædelsesakten, og den drejer sig kun om tilpasninger af fællesskabsretsakterne, der af den ene eller anden grund ikke er sket i tiltrædelsesakten. Kvartalsforordningerne kunne således heller ikke være baseret på artikel 150, eftersom de ikke drejede sig om at tilpasse den fælles markedsordning, men om at udsætte anvendelsen heraf.

32. Den franske regering har anført, at tiltrædelsesaktens artikel 149, stk. 1, tillægger Kommissionen kompetence til at fastsætte overgangsforanstaltninger, der bl. a. kan bestå i midlertidigt at fritage de nye medlemsstater for anvendelsen af bestemmelserne i en fælles markedsordning. Anvendelsesområdet for bestemmelsen er ikke begrænset til de kompetenceområder, som Rådet har tildelt Kommissionen inden for rammerne af en fælles markedsordning. Hvis dette havde været tilfældet, ville artikel 149 ikke have haft noget formål, idet Kommissionen i forvejen er kompetent til at tilpasse eller ændre foranstaltninger, der er omfattet af dens kompetence.

33. De erhvervsdrivende i de nye medlemsstater, som i årene forud for tiltrædelsen den 1. januar 1995 havde importeret bananer, havde efter min opfattelse med føje kunnet forvente, at de også efter en tiltrædelse af Den Europæiske Union ville kunne fortsætte importen af bananer og således fortsat ville kunne forsyne markedet i de nye medlemsstater med bananer.

34. En fordeling af det uændrede toldkontingent på årligt 2,2 mio. tons beregnet for 12 medlemsstater mellem de erhvervsdrivende i en udvidet union med 15 medlemsstater ville have indebåret en reduktion af importrettighederne for de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater og tildeling af utilstrækkelige importrettigheder til de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater. Der ville med en sådan fordeling af et uændret toldkontingent være opstået mangel på bananer og dermed prisstigninger på fællesmarkedet. De erhvervsdrivende ville endvidere ikke have kunnet levere samme mængder som hidtil og

ville kunne være kommet i den situation, at de ikke havde kunnet opfylde allerede indgåede forpligtelser, således at de traditionelle handelsstrømme ikke havde kunnet opretholdes. Dette ville virke stik imod formålene med markedsordningen. Der er således intet holdepunkt for, at det skulle have været fællesskabslovgivers hensigt, at de nye landes tiltrædelse skulle medføre, at de erhvervsdrivende ikke kunne skaffe sig de mængder, de havde brug for til forsyning af deres aftagere. Efter min opfattelse var det nødvendigt at fastsætte foranstaltninger, der kunne lette overgangen for de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater uden at medføre problemer for de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater. Tiltrædelsesaktens artikel 149 giver netop hjemmel for Kommissionen til at fastsætte sådanne foranstaltninger.

35. Bestemmelsen i tiltrædelsesaktens artikel 149 siger intet om, at visse typer af foranstaltninger på forhånd skulle være udelukkede, hvis bestemmelsens betingelser, navnlig nødvendighedsbetingelsen, er opfyldt. Der er således ikke grundlag for at antage, at artikel 149 ikke skulle give mulighed for at fastsætte bestemmelser om udsættelse af overgangen til den fælles markedsordning for bananer.

36. På denne baggrund skal jeg foreslå Domstolen at forkaste anbringendet om manglende hjemmel i artikel 149.

37. Der er herefter ikke anledning til at foretage en nærmere gennemgang af artiklerne 148 og 150. Vedrørende artikel 148 skal jeg blot bemærke, at jeg er enig med Kommissionen i, at afsnit VI i tiltrædelsesakten indebærer, at den fælles markedsordning for bananer fuldt ud finder anvendelse i de nye medlemsstater, og at bestemmelser til *gennemførelse* af afsnit VI derfor ikke kan indebære *udsættelse* af visse dele af den fælles markedsordning for bananer i de nye medlemsstater. Vedrørende artikel 150 skal jeg bemærke, at heller ikke denne bestemmelse er relevant, idet den må betragtes som en art sikkerhedsventil, der kan anvendes indtil tiltrædelsen til at fastsætte overgangsforanstaltninger, der af den ene eller anden grund ikke er kommet med i tiltrædelsesakten, selv om de burde have haft en plads på dette sted.

Spørgsmålet om krænkelse af ligebehandlingsprincippet

38. Den belgiske regering har anført, at kvartalsforordningerne indebærer en diskrimination af erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater i forhold til erhvervsdrivende i de nye medlemsstater. Kvartalsforordningerne indebærer nemlig en fravigelse af grundforordningens artikel 19, idet hver ny medlemsstat modtager et særskilt kontingent,

men dette fordeles ikke blandt de erhvervsdrivende efter reglen i artikel 19 i grundforordningen, således som det er tilfældet i de gamle medlemsstater.

39. Kommissionen har anført, at kvartalsforordningerne var nødvendige, fordi Rådet ikke havde tilpasset toldkontingentet den 1. januar 1995, selv om Kommissionen havde fremsat forslag herom. Desuden var fordelingen af toldkontingentet mellem de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater i vidt omfang påbegyndt i begyndelsen af december 1994, og en standsning af denne proces ville have skadet de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater i betydelig grad og have truet forsyningen på fællesmarkedet. Importtilladelserne foregriber ikke den mængde, som de erhvervsdrivende skal tildeles for hele 1995. Set for hele året 1995 sker der således ikke forskellig behandling af de erhvervsdrivende i de gamle, henholdsvis de nye medlemsstater.

40. Jeg skal bemærke, at den belgiske regerings anbringende om, at kvartalsforordningerne indebærer en diskrimination af erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater i forhold til erhvervsdrivende i de nye medlemsstater, ikke er helt let at kvalificere juridisk. Det, den belgiske regering i virkeligheden mener, synes dog at være, at der i strid med ligebehandlingsprincippet skulle være sket ulige behandling af lige forhold.

41. Som fremhævet ovenfor i pkt. 34 ville en fordeling af det uændrede toldkontingent på 2,2 mio. tons beregnet for 12 medlemsstater for et helt år mellem de erhvervsdrivende i en udvidet union med 15 medlemsstater have indebåret en reduktion af importrettighederne for de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater og tildeling af utilstrækkelige importrettigheder for de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater.

42. Forud for de nye medlemsstaters tiltrædelse den 1. januar 1995 forventede Kommissionen, at Rådet som konsekvens af tiltrædelsen ville forhøje toldkontingentet, således at det passede til en union af 15 medlemsstater. Allerede af denne grund forsøgte Kommissionen ikke at forhøje toldkontingentet, der i sin tid var fastsat med henblik på de 12 gamle medlemsstater, gennem komitéproceduren, jf. grundforordningens artikel 27. Den prognose, der efter grundforordningens artikel 16 danner grundlag for en tilpasning af toldkontingentet gennem en komitéprocedure, laves i øvrigt sædvanligvis sidst på året, hvor prognosen kan laves med støtte i tal for den første del af året, en fremgangsmåde, der i 1995 var særlig nødvendig, fordi man ikke

havde nogen erfaringer at bygge prognosen på for så vidt angår de nye medlemsstater. Hertil kommer, at en forhøjelse af toldkontingentet skulle have været fordelt på kategori A, B og C, jf. grundforordningens artikel 19, stk. 1, hvorimod de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater udelukkende havde importeret bananer i kategori A.

43. Kommissionen løste problemet med kvartalsforordningerne, der gjorde det muligt at give de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater tilladelse til at importere tredjelandsbananer inden for nærmere angivne mængder for hvert af de tre første kvartaler af 1995, uden at disse blev fordelt i de 3 kategorier A, B og C, som er nævnt i grundforordningens artikel 19, stk. 1, idet de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater efter det oplyste udelukkende havde importeret bananer i kategori A.

44. Man må være opmærksom på, at kvartalsforordningerne ikke kan anskues isoleret, men må ses i sammenhæng med tillægsmængdeforordningen. De mængder, der var angivet i kvartalsforordningerne, måtte i første omgang afskrives på toldkontingentet på 2,2 mio. tons, men ved tillægsmængdeforordningen blev der fastsat en tillægsmængde for import til de nye medlemsstater af tredjelandsbananer og ikke-traditionelle AVS-bananer (kategori A) for hele 1995. De importmængder, der var givet tilladelse til i de nye medlemsstater i løbet af de tre første kvartaler, blev afskrevet på tillægsmængden, og den resterende del af tillægsmængden blev fordelt mellem de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater i fjerde kvartal af 1995. Kontingentet på 2,2 mio. tons kunne dermed fuldt ud fordeles blandt de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater.

45. Tilladelserne til de nye medlemsstater til at importere tredjelandsbananer inden for nærmere angivne mængder for hvert af de tre første kvartaler af 1995 var således begrundet i, at forholdene var forskellige for de erhvervsdrivende i de nye, henholdsvis de gamle medlemsstater. At Kommissionen behandlede det ulige forskelligt ved at fravige den fælles markedsordning på dette punkt, udgør derfor ikke en krænkelse af ligebehandlingsprincippet, men en overholdelse af dette.

46. Jeg skal endvidere fremhæve, at Kommissionen har oplyst, at den pr. 1. januar 1995 ikke rådede over de oplysninger om de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater, som var nødvendige for anvendelse af reglerne om fordeling af toldkontingentet. Det er ikke oplyst, om Kommissionen på tidspunktet for vedtagelsen af andetkvartalsforordningen var kommet i besiddelse af de

oplysninger om de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater, som var nødvendige herfor. Kommissionen har ikke bestridt, at dette skulle være tilfældet. Tredjekvartalsforordningen er imidlertid efter tredje betragtning i præamblen begrundet i, at toldkontingentets størrelse endnu ikke er tilpasset de nye medlemsstaters tiltrædelse, således som det også var tilfældet med første- og andetkvartalsforordningerne.

47. Som anført af Kommissionen indeholder alle 3 forordninger imidlertid en bestemmelse om, at importtilladelserne ikke foregriber den mængde, der tildeles de erhvervsdrivende for 1995 i medfør af artikel 6 i gennemførelsesforordningen. Dette indebærer i sammenhæng med tillægsmængdeforordningen, som sætter reglerne i grundforordningens artikel 19, stk. 2, og gennemførelsesforordningens artikler 3-6 i kraft for de nye medlemsstater, at der set over hele 1995 ikke sker nogen forskellig behandling af de erhvervsdrivende i de gamle og nye medlemsstater i relation til disse regler.

48. På denne baggrund finder jeg, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i anbringendet om krænkelse af ligebehandlingsprincippet.

Anbringendet om utilstrækkelig begrundelse

49. Den belgiske regering har anført, at betragtningerne til kvartalsforordningerne ikke indeholder en begrundelse, der kan retfærdiggøre overgangsforanstaltningerne.

50. Kommissionen har anført, at kravet i traktatens artikel 190 er opfyldt. Kvartalsforordningerne indeholder en henvisning til gennemførelsesforordningen, og præamblerne omtaler de nye medlemsstater og de tilpasninger, som tiltrædelsen nødvendiggør i disse lande. Kvartalsforordningernes formål, at lette tilpasningerne, er tydeligt angivet. Endelig er overgangsforanstaltningernes indhold angivet i præamblerne.

51. Jeg skal henvise til, at den begrundelse, der kræves i henhold til traktatens artikel 190, efter Domstolens praksis klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, der ligger til grund for den pågældende retsakt, således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for denne og dermed sættes i stand til at forsvare deres rettigheder, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret [12]. Det kræves dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante

12 — Jf. f.eks dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 19, og af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre, Sml. I, s. 395, præmis 15.

faktiske og retlige momenter, idet vurderingen må foretages i den sammenhæng, hvori retsakten indgår, ligesom begrundelsen må afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten er blevet til [13].

52. Formålet med de to første kvartalsforordninger er angivet i henholdsvis anden og tredje betragtning i præamblerne, hvoraf det fremgår, at formålet er at lette overgangen fra ordningen i de nye medlemsstater til den ordning, der følger af reglerne om den fælles markedsordning for bananer.

53. Tredjekvartalsforordningen indeholder i tredje betragtning i præamblen en tilsvarende angivelse af formålet samt yderligere en angivelse af, at det i afventning af tilpasningen af toldkontingentets størrelse efter de nye medlemsstaters tiltrædelse ikke er muligt at fastlægge referencemængden for de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater for 1995 uden samtidig foreløbigt at nedsætte de referencemængder, der er fastsat for de erhvervsdrivende i de øvrige medlemsstater for det samme år ved udgangen af 1994.

54. Det fremgår i øvrigt af tillægsmængdeforordningen, at foranstaltningerne i de tre første kvartaler var begrundet i både administrative og praktiske årsager. For det første viste det sig tidsmæssigt umuligt at anvende gennemførelsesforordningens fordelingsregler på de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater. Dernæst var det uden en tilpasning af toldkontingentet ikke muligt at fastsætte importrettigheder for de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater uden samtidig midlertidigt at reducere importrettighederne for de erhvervsdrivende i de øvrige medlemsstater for det samme år.

55. De to årsager til udstedelsen af kvartalsforordningerne, som er angivet i tillægsmængdeforordningen, er identiske med den argumentation, som Kommissionen har fremført under denne sag. Som det fremgår, indeholder de to første kvartalsforordninger ingen angivelse af disse årsager, mens den tredje kvartalsforordning indeholder angivelse af én af årsagerne. Efter min opfattelse ville det have været hensigtsmæssigt, om de to årsager, som er angivet i tillægsmængdeforordningen, også havde været oplyst i hver af kvartalsforordningerne.

56. Som anført kræves det imidlertid efter Domstolens praksis ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, idet vurderingen må foretages i den sammenhæng, hvori retsakten indgår. Jeg finder derfor ikke tilstrækkeligt

13 — Jf. f.eks. den i note 12 nævnte Delacre-dom, præmis 16, dom af 25.10.1978, sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig, Sml. s. 1991, præmis 18-22, af 23.2.1977, sag 92/77, An Bord Bainne, Sml. s. 497, præmis 36 og 37, og af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131, org. ref. Rec. s. 1081.

grundlag for at annullere kvartalsforordningerne på grund af utilstrækkelig begrundelse.

Sagsomkostninger

57. Efter procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt en sådan påstand. Kongeriget Belgien bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

58. Efter procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, egne omkostninger. Den Franske Republik bør derfor bære sine egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

59. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at afsige følgende dom:

1) Kommissionen frifindes.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.