FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 15 oktober 1996 *

Inledning

1. Konungariket Belgien har i dessa mål väckt talan mot kommissionen om ogiltigförklaring av följande förordningar rörande import av bananer till de nya medlemsstaterna Österrike, Finland och Sverige (nedan kallade kvartalsförordningarna):

— Kommissionens förordning (EG) nr 3303/94 av den 21 december 1994 om övergångsbestämmelser om import av bananer till Österrike, Finland och Sverige under första kvartalet 1995 [1] (mål C-71/95),

— Kommissionens förordning (EG) nr 479/95 av den 1 mars 1995 om övergångsbestämmelser rörande tillämpningen av tullkvot för import av bananer avseende andra kvartalet 1995 till följd av Finlands, Sveriges och Österrikes anslutning [2] (mål C-155/95), och

— Kommissionens förordning (EG) nr 1219/95 av den 30 maj 1995 om övergångsbestämmelser för tillämpningen av ordningen med tullkvoter för import av bananer för det tredje kvartalet 1995 till följd av Österrikes, Finlands och Sveriges anslutning [3] (mål C-271/95).

Då de nya medlemsstaterna anslöts till den Europeiska unionen kom de att omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken, närmare bestämt organisationen av marknaden för bananer. Kvartalsförordningarna gör det möjligt för myndigheterna i de nya medlemsstaterna att ge de aktörer som bedriver verksamhet i dessa länder tillstånd att importera en viss mängd bananer med ursprung i tredje land för vart och ett av de tre första kvartalen år 1995.

* Originalspråk: danska.

1 — EGT L 341, s. 46.

2 — EGT L 49, s. 18.

3 — EGT L 120, s. 20.

Den gemensamma organisationen av marknaden för bananer

2. Genom rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer [4] (nedan kallad grundförordningen) infördes en ny organisation av marknaden för bananer. I grundförordningen föreskrivs att en årlig tullkvot skall öppnas för import av bananer från tredje land och icke-traditionella AVS-bananer [5]. Inom ramen för denna tullkvot beläggs bananer från tredje land med en tullavgift om 75 ecu per ton medan icke-traditionella AVS-bananer inte beläggs med någon tullavgift. För de kvantiteter som överskrider tullkvoten beläggs bananer från tredje land och icke-traditionella AVS-bananer med en tullavgift om 850 respektive 750 ecu per ton. Varje år sammanställs en prognosticerad försörjningsbalans för produktion och förbrukning i gemenskapen och för import och export. Då efterfrågan inom gemenskapen ökar i förhållande till denna balans ökas tullkvoten i motsvarande mån. Tullkvoten fördelas mellan aktörerna på grundval av den genomsnittliga mängd bananer som den enskilde aktören har sålt under de tre senaste år för vilka uppgifter finns tillgängliga.

3. Grundförordningen innehåller följande bestämmelser av betydelse för detta fall:

"*Artikel 18*

1. Varje år skall öppnas en tullkvot på 2 miljoner ton (nettovikt) för import av bananer från tredje land och av icke traditionella AVS-bananer.

...

Artikel 19

1. Tullkvoten skall från och med den 1 juli 1993 öppnas med följande procentsatser:

a) 66,5 % till de aktörer som har avyttrat bananer från tredje land och/eller icke traditionella AVS-bananer.

4 — EGT L 47, s. 1, senast ändrad genom rådets förordning nr (EG) 3290/94 av den 22 december 1994 om de anpassningar och övergångsåtgärder som krävs inom jordbrukssektorn för att genomföra avtalen som slöts inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan (EGT L 349, s. 105).

5 — "Icke-traditionella AVS-bananer" definieras i artikel 15a andra stycket andra punkten som import av bananer från AVS-stater som överstiger en kvantitet som anges i förordningen. Benämningen "AVS-stater" avser ett antal stater i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet, med vilka gemenskapen har slutit Lomékonventionen.

b) 30 % till de aktörer som har avyttrat gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer.

c) 3,5 % till de aktörer etablerade i gemenskapen som sedan 1992 har börjat avyttra andra bananer än gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer.

...

2. På grundval av separata beräkningar för var och en av de kategorier av aktörer som avses i punkt 1 a och b skall varje aktör erhålla importlicenser som grundar sig på de genomsnittliga kvantiteter av bananer som denna har sålt under de tre senaste år för vilka uppgifter finns tillgängliga...”

4. Kommissionens förordning (EEG) nr 1442/93 av den 10 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen [6] (nedan kallad tillämpningsförordningen) innehåller bland annat närmare bestämmelser om tillvägagångssättet vid beräkning och fördelning av de olika kvantiteter som nämns i grundförordningen.

Anslutningsakten

5. Akten om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen [7] (nedan kallad anslutningsakten) innehåller bland annat följande bestämmelser:

”Avdelning VI

Jordbruk

Artikel 137

...

6 — EGT L 142, s. 6, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1409/96 av den 19 juli 1996 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen vad gäller kriterier för tillträde för aktörer av kategori C samt vissa datum som berör förvaltningen av tullkvotordningen (EGT L 181, s. 13).

7 — EGT C 241, 29.12.1994, s. 21.

2. Om något annat inte föreskrivs i denna akt skall följande gälla

...

— de rättigheter och skyldigheter som följer av den gemensamma jordbrukspolitiken skall fullt ut gälla de nya medlemsstaterna.

...

Artikel 148

1. Om något annat inte särskilt föreskrivs skall rådet med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen anta de bestämmelser som behövs för tillämpningen av denna avdelning.

2. På förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet skall rådet enhälligt besluta om den anpassning av bestämmelserna i denna avdelning som ändringar i gemenskapslagstiftningen kan motivera.

Artikel 149

1. Om det behövs övergångsåtgärder för att underlätta övergången från den ordning som gäller i de nya medlemsstaterna till den som skall gälla vid en gemensam organisation av marknaden på de villkor som denna avdelning föreskriver, skall sådana åtgärder beslutas enligt det förfarande som anges i artikel 38 i förordning nr 136/66/EEG eller, allt efter omständigheterna, i motsvarande artiklar i andra förordningar om den gemensamma marknadsorganisationen för jordbruksprodukter. Dessa åtgärder kan beslutas under tiden fram till den 31 december 1997 och får inte tillämpas efter den dagen.

...

Artikel 150

1. Övergångsåtgärder, som på grund av anslutningen behövs för tillämpningen av andra rättsakter om den gemensamma jordbrukspolitiken — inklusive strukturpolitiken — än de som anges i denna anslutningsakt, skall beslutas före anslutningen enligt förfarandet i punkt 3 och skall träda i kraft tidigast dagen för anslutningen.

...

3. De övergångsåtgärder som avses i punkt 1 och 2 skall beslutas av rådet, med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen. Dock skall de övergångsåtgärder som berör rättsakter som beslutats av kommissionen beslutas av denna institution enligt förfarandet i artikel 149.1."

som varje aktör importerade för att försörja dessa marknader under den referensperiod som används för att fastställa aktörernas rättigheter inom ramarna för tullkvotssystemet. Denna tilldelning får emellertid inte föregripa den tilldelning av referenskvantitet för 1995 som skall ske senare enligt ... [tillämpningsförordningen].

...

Kvartalsförordningarna

Artikel 4

6. Kvartalsförordningarna utfärdades med hänvisning till bestämmelsen i artikel 149 i anslutningsakten.

För det första kvartalet 1995 skall de behöriga myndigheterna i Österrike, Finland och Sverige ge de aktörer, som är etablerade inom deras respektive territorium och som har importerat bananer under 1991 och/eller 1992 och/eller 1993, tillstånd att importera bananer med ursprung i tredje land upp till ett tak på 35 785 ton för Österrikes del, 22 606 ton för Finlands del och 47 352 ton för Sveriges del.

7. Det andra övervägandet och artikel 4 i den första kvartalsförordningen har följande lydelse:

"För att underlätta övergången från de system som före anslutningen har använts i de nya medlemsstaterna till de system som följer av tillämpningen av den gemensamma organisationen av marknaden för bananer, bör aktörer som är etablerade i dessa länder ges tillstånd att under det första kvartalet 1995, som en övergångsåtgärd, importera en viss kvantitet bananer med ursprung i tredje land. Denna kvantitet bör fastställas på grundval av den genomsnittliga kvantitet

...

Varje aktörs importtillstånd får inte avse en kvantitet som är högst 30 % av de genomsnittliga årliga kvantiteter som vederbörande har importerat under åren 1991, 1992 och 1993.

Detta tillstånd skall inte föregripa den referenskvantitet som för 1995 skall tilldelas den aktuella aktören enligt ... [tillämpningsförordningen].

..."

8. Den andra kvartalsförordningen innehåller ett övervägande som motsvarar ovannämnda övervägande i den första kvartalsförordningen. Artikel 1 i den andra kvartalsförordningen lyder således som följer:

"*Artikel 1*

För det andra kvartalet 1995 skall, enligt den tullkvot som avses i artiklarna 18 och 19 i [grundförordningen], de behöriga myndigheterna i Finland, Sverige och Österrike tillåta de aktörer som är etablerade på deras territorium och som har importerat bananer dit under ett eller flera av åren 1991, 1992 eller 1993 att importera bananer som har sitt ursprung i tredje land enligt följande kvoter: 20 346 ton för Finland, 42 616 för Sverige och 32 206 ton för Österrike.

...

Importtillståndet för varje aktör får inte avse en kvantitet som är större än 27 % av genomsnittet av de årliga kvantiteter denne importerat under 1991, 1992 och 1993.

Detta tillstånd skall emellertid inte inverka på hur stor den referenskvantitet skall vara som aktören tilldelas för 1995 enligt ... [tillämpningsförordningen].

..."

9. Tredje övervägandet och artikel 1 i den tredje kvartalsförordningen lyder således enligt följande:

"För att underlätta övergången från de ordningar som var tillämpliga i de nya medlemsstaterna före deras anslutning till den ordning som följer av tillämpningen av bestämmelserna för den gemensamma organisationen av marknaden för bananer bör övergångsbestämmelser antas för det tredje kvartalet 1995. I väntan på att tullkvotens volym skall anpassas till följd av Österrikes, Finlands och Sveriges anslutning är det nämligen inte möjligt att fastställa referenskvantiteten i enlighet med ... [tillämpningsförordningen] för aktörerna i de nya medlemsstaterna för år 1995, utan att på samma gång provisoriskt minska de referenskvantiteter som fastställdes för samma år för aktörerna i de övriga medlemsstaterna i

slutet av år 1994. Därför bör aktörer som är etablerade i de nya medlemsstaterna tillåtas att importera en viss mängd bananer med ursprung i tredje land under det tredje kvartalet. Denna mängd bör fastställas i förhållande till den genomsnittliga mängd som den berörda aktören har importerat för försörjningen av dessa marknader under den referensperiod som används vid bestämningen av aktörernas rättigheter inom ordningen för tullkvoten. Denna tilldelning får emellertid inte påverka fördelningen av den referenskvantitet som skall tillämpas i efterhand för år 1995 i enlighet med ... [tillämpningsförordningen].

Artikel 1

1. För tredje kvartalet 1995 skall, enligt den tullkvot som avses i artiklarna 18 och 19 i [grundförordningen], de behöriga myndigheterna i Finland, Sverige och Österrike tillåta de aktörer som är etablerade inom deras territorium och som har importerat bananer dit under ett eller flera av åren 1991, 1992 och 1993 att importera bananer med ursprung i tredje land upp till en gräns på 29 821 ton för Österrike, 18 839 ton för Finland och 39 460 ton för Sverige.

Importtillståndet för varje aktör får inte avse en kvantitet som är större än 25 % av genomsnittet av de årliga kvantiteter denne importerat under åren 1991, 1992 och 1993.

Detta tillstånd skall inte inverka på hur stor den referenskvantitet skall vara som aktören tilldelas för år 1995 enligt ... [grundförordningen].

..."

10. Det kan för övrigt upplysas om att genom kommissionens förordning (EG) nr 1924/95 av den 3 augusti 1995 om övergångsbestämmelser för tillämpningen av ordningen med tullkvoter för import av bananer till följd av anslutningen av Österrike, Finland och Sverige [8] (nedan kallad tilläggsförordningen), som utfärdades med stöd av artikel 149, fastställdes en tilläggskvantitet för de nya medlemsstaterna för hela år 1995. De mängder som man hade fått tillstånd att importera till de nya medlemsstaterna under de tre första kvartalen drogs av från tilläggskvantiteten och återstoden fördelades

...

8 — EGT L 185, s. 24.

mellan aktörerna i de nya medlemsstaterna för det fjärde kvartalet 1995. [9]

Parternas yrkanden

11. I dessa mål vilka anhängiggjordes den 14 mars 1995, den 17 maj 1995 respektive den 10 augusti 1995 har den belgiska regeringen yrkat på ogiltigförklaring av kvartalsförordningarna med åberopande av

— *att* förordningarna borde ha utfärdats med stöd av artiklarna 148 eller 150 i stället för med stöd av artikel 149 i anslutningsakten,

— *att* övergångsåtgärderna innebär att aktörerna i de gamla medlemsstaterna diskrimineras i förhållande till aktörerna i de nya medlemsstaterna, och

— *att* förordningarna inte har motiverats på ett tillräckligt sätt.

9 — För år 1996 har kommissionen bestämt kvoten till 2 553 000 ton, se kommissionens förordning (EG) nr 1559/96 av den 30 juli 1996 om höjning av den tullkvot för import av bananer för 1996 som föreskrivs i artikel 18 i rådets förordning (EEG) nr 404/93 (EGT L 193, s. 12).

12. Kommissionen har gjort domstolen uppmärksam på en formfråga avseende påståendet om de två första kvartalsförordningarnas rättsliga grund och har yrkat att talan skall ogillas.

13. Den franska regeringen har intervenerat i målen rörande den första och den andra kvartalsförordningen till stöd för kommissionens yrkanden.

Upptagande till sakprövning

14. Den belgiska regeringen har i ansökningarna rörande den första och den andra kvartalsförordningen anfört att kommissionen har utfärdat dessa förordningar med stöd av artikel 149.1 i anslutningsakten, i vilken det hänvisas till artikel 149.3 för förfarandet för att vidta de däri nämnda övergångsåtgärderna. Enligt denna bestämmelse vidtas övergångsåtgärderna av rådet eller kommissionen beroende på vilken institution som har utfärdat den rättsakt som ifrågavarande övergångsåtgärder avser. Grundförordningen har utfärdats av rådet. De två första kvartalsförordningarna innehåller övergångsåtgärder som avviker från grundförordningen vad avser de tre nya medlemsstaterna. I ett sådant fall är det rådet och inte kommissionen som har behörighet.

15. Under rubriken "rättslig grund" har kommissionen i svaromålen anfört att den belgiska regeringen uppenbarligen inte har använt den slutliga versionen av artikel 149, utan sannolikt förarbeten till anslutningsakten, då de avsnitt av artikel 149 som den belgiska regeringen har återgivit motsvarar artikel 150 i den slutliga versionen. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att den belgiska regeringens grund rörande artikel 149 uppenbarligen inte kan godtas, då artikel 149 i anslutningsakten i själva verket ger kommissionen behörighet att införa övergångsåtgärder efter att kommittéförfarandet har fullföljts.

16. Den belgiska regeringen har i replikerna i de ovannämnda målen under samma rubrik som den med vilken kommissionen inledde sina svaromål medgivit att den grundat sin ansökan på anslutningsaktens förarbeten. Den har vidare gjort gällande att den första respektive den andra kvartalsförordningen borde ha utfärdats med stöd av artikel 148 eller 150 och inte med stöd av artikel 149. Den har närmare granskat dessa bestämmelser och utvecklat sitt resonemang i detta avseende.

17. Kommissionen har i duplikerna i dessa mål bekräftat de argument som den belgiska regeringen har framfört i replikerna.

18. Kommissionen har vidare i duplikerna i dessa mål riktat domstolens uppmärksamhet på en formfråga, som enligt kommissionens uppfattning följer av att den belgiska regeringens argument i replikerna rörande den första och den andra kvartalsförordningen enligt kommissionens uppfattning fullständigt avviker från den kortfattade framställningen i ansökningarna och därför skall anses som nya grunder, i den mening som avses i artiklarna 38 och 42 i rättegångsreglerna.

19. Den belgiska regeringen har vad avser denna formfråga gjort gällande att misstaget endast består i hänvisningen till tillämpliga artiklar, men att det inte berör den grundläggande argumentationen, som enligt den belgiska regeringens uppfattning kvarstår oförändrad.

20. Den franska regeringen har uttalat sig till stöd för avvisning och har anfört att den belgiska regeringen i ansökningarna i ovannämnda mål förutom påståenden om diskriminering och avsaknad av motivering endast har gjort gällande att kommissionen inte hade behörighet att utfärda den första respektive den andra kvartalsförordningen, då behörigheten enligt artikel 149 tillkommer rådet. Ansökningarna innehåller däremot ingen uppgift om att artikel 149 inte kan ligga till grund för dessa förordningar. Detta argument har framförts först i replikerna och skall därför avvisas enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna. Den franska regeringen har i detta sammanhang hänvisat till domstolens

dom av den 30 september 1982 i mål 108/81 Amylum mot rådet [10].

21. De relevanta bestämmelserna i rättegångsreglerna lyder som följer:

"Artikel 38

1. ... ansökan ... skall innehålla

...

c) föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna,

...

Artikel 42

...

2. Nya grunder får inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

..."

22. Jag vill framhäva att en grund enligt domstolens praxis anses som ny då den varken direkt eller indirekt har nämnts i ansökan. [11] Detta framgår även av domen i mål 108/81 som den franska regeringen har åberopat, i vilken domstolen uttalade följande:

"Det skall i förevarande fall påpekas att den nya grund som sökanden har anfört inte kan anses som en utvidgning av en grund som har anförts tidigare, eftersom det är först i repliken som sökanden åberopar den bestämmelse som enligt sökanden har över-

10 — 108/81, Rec. 1982, s. 3107.

11 — Dom av den 15 december 1961 i de förenade målen 19/60, 21/60, 2/61 och 3/61, Fives Lille Cail m. fl. mot Höga Myndigheten, Rec. 1961, s. 559.

trätts och eftersom orsaken till varför rättsakten skulle ogiltigförklaras varken direkt eller indirekt nämndes i ansökan." (punkt 25)

23. Ansökan innehåller förutom påståenden om diskriminering och om avsaknad av motivering, vilket har angivits ovan, påståenden om att förordningarna i enlighet med artikel 149 borde ha utfärdats av rådet i stället för av kommissionen. Det kan strängt taget således sägas vara fråga om en ny grund när sökanden i repliken anför att förordningarna borde ha utfärdats med stöd av artikel 148 eller 150 och inte med stöd av artikel 149.

24. Av den omständigheten att innehållet i artikel 149 omnämns i ansökan framgår emellertid att den belgiska regeringen i själva verket diskuterar innehållet i artikel 150 och således har förväxlat bestämmelserna, vilket kommissionen, som har god kännedom om bestämmelserna, även har konstaterat.

25. Då den belgiska regeringen i ansökan har behandlat innehållet i artikel 149, det vill säga artikel 150, som den misstar för artikel 149, till vilken det hänvisas i kvartalsförordningarna, och i detta avseende har gjort gällande att det i enlighet med denna bestämmelse är rådet och inte kommissionen som borde ha fattat beslutet, visar regeringen ändå samtidigt indirekt att den anser att valet av artikel 149, det vill säga artikel 150, såsom rättslig grund är riktigt. Kommissionen bör mot bakgrund av detta med litet god vilja kunna dra slutsatsen att den belgiska regeringen inte anser att artikel 149 var den riktiga rättsliga grunden. Den omständigheten att kommissionen har inlett försvarsinlagan med rubriken rättslig grund bekräftar vidare enligt min åsikt att kommissionen faktiskt har uppfattat det så, att grunden avser kvartalsförordningarnas rättsliga grund. Kommissionen har trots rubriken i försvarsinlagan emellertid inte på ett mer ingående sätt kommenterat frågan om rättslig grund, utan har endast anfört att talan inte kan vinna bifall på grunden avseende artikel 149, då den belgiska regeringen hade baserat sig på en tidigare version av anslutningsakten.

26. Jag vill vidare framhäva att såväl replikerna som duplikerna samt den franska regeringens interventionsinlaga innehåller ingående redovisning av frågan om kvartalsförordningarnas rättsliga grund, vilket även behandlades under det muntliga förfarandet. Kommissionen har således inte varit förhindrad att på ett effektivt sätt tillvarata sina intressen och domstolen har enligt min uppfattning tillräcklig grund för att kunna avgöra målet, på så sätt att det faktiska ändamålet med ovannämnda bestämmelser i rättegångsreglerna har iakttagits.

27. Domstolen skall under alla omständigheter ta ställning till samma påstående om den rättsliga grunden i samband med den tredje kvartalsförordningen, på så sätt att det i förekommande fall skulle få stötande följder om man ogiltigförklarade den på grund av att den är rättsstridig samtidigt som man av processuella skäl upprätthåller den första respektive den andra kvartalsförordningen, vilka har utfärdats på exakt samma rättsliga grund som den i förekommande fall ogiltigförklarade tredje kvartalsförordningen och vilka således är ogiltiga precis som denna.

28. Mot bakgrund av detta menar jag att det är lämpligare att betrakta påståendet om den rättsliga grunden som en utveckling av vad som redan anförts i ansökan, snarare än som en ny grund.

29. Jag föreslår mot denna bakgrund att domstolen granskar invändningen om rättsstridighet i förhållande till samtliga omtvistade förordningar.

Rättslig grund

30. Den belgiska regeringen har utvecklat grunden om artikel 149 i anslutningsakten genom att anföra att denna bestämmelse endast kan användas för att vidta övergångsåtgärder som underlättar övergången till den gemensamma organisationen av marknaden "på de villkor som denna avdelning föreskriver". De åtgärder som har vidtagits med tillämpning av artikel 149 kan således inte påverka effekten av artikel 137.2, som innebär att den gemensamma organisationen av marknaden för bananer skall tillämpas fullt ut i de nya medlemsstaterna. Det är inte riktigt att välja artikel 149 då valet inte har gjorts med hänsyn till förordningarnas verkliga ändamål och innehåll. Bestämmelser såsom de omtvistade bestämmelserna skall i stället utfärdas enligt artikel 148 i anslutningsakten om tillämpningsföreskrifter eller artikel 150 om övergångsåtgärder. Enligt dessa bestämmelser är det rådet som har behörighet.

31. Kommissionen har anfört att ändamålet med artikel 149 är att komma till rätta med oförutsedda situationer i de nya medlemsstaterna, vilket framgår tydligt av orden "för att underlätta övergången från den ordning som gäller i de nya medlemsstaterna till...". I motsats till artikel 148 rör artikel 149 övergångsåtgärder med en begränsad varaktighet, vilket också gäller för kvartalsförordningarna, se i detta avseende artikel 149.1 sista meningen. De åtgärder som kan vidtas är de som syftar till att underlätta övergången till den organisation som följer av "en gemensam organisation av marknaden på de villkor som denna avdelning föreskriver". Uttrycket "på de villkor som denna avdelning föreskriver" hänför sig således till upprättandet av organisationen av marknaden. Detta regleras av artikel 137, i vilken det preciseras att den gemensamma organisationen av marknaden

för bananer skall tillämpas i de nya medlemsstaterna från den 1 januari 1995, utan att man har utfärdat bestämmelser om övergångsåtgärder. Artikel 149 innehåller inte någon begränsning vad avser den typ av åtgärder som kan vidtas för att underlätta övergången. Till och med åtgärder som leder till ett temporärt uppskov med införandet av organisationen av marknaden är således möjliga. Det enda krav som ställs är att åtgärderna "behövs ... för att underlätta övergången".

Artikel 148.1 i anslutningsakten rör "bestämmelser som behövs för tillämpningen av denna avdelning", det vill säga avdelning VI om jordbruk i anslutningsakten (artikel 137—150), och denna bestämmelse kan således inte tillämpas för att åsidosätta artikel 137 i anslutningsakten. Artikel 150 kan enligt dess lydelse för övrigt endast tillämpas under tiden från det att anslutningsakten undertecknas till det att den träder i kraft, och den rör endast en anpassning av gemenskapsrättsliga akter som av någon anledning inte har skett inom ramen för anslutningsakten. Kvartalsförordningarna kunde således inte heller ha utfärdats med stöd av artikel 150, eftersom det inte var fråga om att anpassa den gemensamma organisationen av marknaden, utan om att skjuta upp tillämpningen av den.

32. Den franska regeringen har anfört att artikel 149.1 i anslutningsakten ger kommissionen behörighet att vidta övergångsåtgärder som bland annat kan bestå i att de nya medlemsstaterna tillfälligtvis undantas från tillämpningen av bestämmelserna avseende en gemensam organisation av marknaden. Bestämmelsens tillämpningsområde är inte begränsat till den behörighet som rådet har tilldelat kommissionen inom ramen för en gemensam organisation av marknaden. Om detta var fallet skulle ändamålet med artikel 149 ha förlorat sin betydelse, då kommissionen redan förut är behörig att anpassa eller ändra åtgärder som omfattas av dess behörighet.

33. De aktörer i de nya medlemsstaterna som under åren före anslutningen den 1 januari 1995 importerade bananer hade enligt min uppfattning fog för förväntningen att de även efter en anslutning till den Europeiska unionen skulle kunna importera bananer och således också fortsättningsvis förse marknaden i de nya medlemsstaterna med bananer.

34. En fördelning av en oförändrad tullkvot på 2,2 miljoner ton per år för tolv medlemsstater mellan aktörerna i en utvidgad union med femton medlemsstater skulle ha inneburit en minskning av importkvoten för aktörerna i de gamla medlemsstaterna och en tilldelning av en otillräcklig importkvot till aktörerna i de nya medlemsstaterna. En sådan fördelning av en oförändrad tullkvot skulle ha inneburit en brist på bananer och därmed prisökningar inom den gemensamma marknaden. Aktörerna skulle för övrigt inte ha kunnat leverera samma mängd bananer som tidigare och detta skulle ha inneburit att de inte skulle ha kunnat uppfylla de förplik-

telser som de redan hade åtagit sig, på så sätt att ett sedvanligt handelsutbyte inte hade kunnat upprätthållas. Detta skulle ha gått stick i stäv med målsättningarna för organisationen av marknaden. Det finns således inte något stöd för att det var gemenskapslagstiftarens avsikt att anslutningen av de nya medlemsstaterna skulle innebära att aktörerna inte skulle kunna skaffa sig den mängd de behöver för att förse sina kunder. Det var enligt min uppfattning nödvändigt att vidta åtgärder som kunde underlätta övergången för aktörerna i de nya medlemsstaterna utan att medföra problem för aktörerna i de gamla medlemsstaterna. I artikel 149 i anslutningsakten tilldelas kommissionen just behörighet att vidta sådana åtgärder.

35. I bestämmelsen i artikel 149 i anslutningsakten föreskrivs inte något om att vissa slag av åtgärder är uteslutna redan i förväg om villkoren i bestämmelsen, i synnerhet villkoret avseende behov, skulle vara uppfyllda. Det finns således inte någon anledning att anta att artikel 149 utesluter möjligheten att anta bestämmelser om uppskov med övergången till den gemensamma organisationen av marknaden för bananer.

36. Mot bakgrund av detta föreslår jag att domstolen inte skall bifalla talan på den grunden att det saknas stöd i artikel 149.

37. Det finns därför inte någon anledning att göra en mer ingående granskning av artiklarna 148 och 150. Vad avser artikel 148 skall jag endast påpeka att jag stöder kommissionens uppfattning att avdelning VI i anslutningsakten innebär att den gemensamma organisationen av marknaden för bananer är tillämplig fullt ut i de nya medlemsstaterna och att bestämmelser för att genomföra avdelning VI därför inte kan innebära att tilllämpningen av vissa delar av den gemensamma organisationen av marknaden för bananer i de nya medlemsstaterna skjuts upp. Inte heller artikel 150 är enligt min uppfattning av relevans, då den skall betraktas som en slags säkerhetsventil som kan användas fram till anslutningen för att vidta övergångsåtgärder som av någon anledning inte har införts i anslutningsakten även om de borde ha funnits med i denna.

Frågan om åsidosättande av likabehandlingsprincipen

38. Den belgiska regeringen har anfört att kvartalsförordningarna medför en diskriminering av aktörerna i de gamla medlemsstaterna i förhållande till aktörerna i de nya medlemsstaterna. Kvartalsförordningarna utgör nämligen en avvikelse från artikel 19 i grundförordningen, eftersom varje ny medlemsstat erhåller en särskild kvot, som inte

fördelas mellan aktörerna i enlighet med artikel 19 i grundförordningen, vilket är fallet i de gamla medlemsstaterna.

39. Kommissionen har anfört att kvartalsförordningarna var nödvändiga eftersom rådet inte hade anpassat tullkvoten den 1 januari 1995, trots att kommissionen hade föreslagit detta. Dessutom hade fördelningen av tullkvoten mellan aktörerna i de gamla medlemsstaterna påbörjats i stor utsträckning i början av december 1994 och om denna process skulle ha avbrutits, skulle detta på ett avsevärt sätt ha skadat aktörerna i de gamla medlemsstaterna och ha hotat försörjningen inom den gemensamma marknaden. Importtillståndet påverkar inte den mängd som aktörerna skall tilldelas för hela år 1995. Med avseende på hela detta år behandlas således aktörerna i de gamla medlemsstaterna inte på något annat sätt än aktörerna i de nya medlemsstaterna.

40. Det skall påpekas att den belgiska regeringens påstående att kvartalsförordningarna innebär en diskriminering av aktörerna i de gamla medlemsstaterna i förhållande till aktörerna i de nya medlemsstaterna inte är helt lätt att karakterisera rent juridiskt. Det den belgiska regeringen i själva verket menar tycks dock vara att liknande situationer i strid med likabehandlingsprincipen har behandlats på olika sätt.

41. Som jag har framhållit ovan i punkt 34 skulle en fördelning av en oförändrad tullkvot om 2,2 miljoner ton per år för tolv medlemsstater mellan aktörerna i en utvidgad union med femton medlemsstater ha inneburit en minskning av importkvoterna för aktörerna i de gamla medlemsstaterna och en otillräcklig tilldelning av importkvoter för aktörerna i de nya medlemsstaterna.

42. Före anslutningen av de nya medlemsstaterna den 1 januari 1995 förväntade sig kommissionen att rådet efter anslutningen skulle höja tullkvoten så att den var anpassad till en union med femton medlemsstater. Redan med anledning av detta gjorde kommissionen inte några ansträngningar under kommittéförfarandet att höja tullkvoten som vid denna tid hade fastställts med avseende på de tolv gamla medlemsstaterna, se artikel 27 i grundförordningen. Den prognos som i enlighet med artikel 16 i grundförordningen utgör grundvalen för en ändring av tullkvoten, vilket sker genom ett kommittéförfarande, sammanställs för övrigt vanligtvis i slutet av året, då prognosen kan uppställas med stöd av uppgifter avseende den första delen av året; detta tillvägagångssätt var år 1995 särskilt nödvändigt eftersom man inte hade någon erfarenhet på vilken man kunde

basera prognosen med avseende på de nya medlemsstaterna. Vidare borde en ökning av tullkvoten ha fördelats på kategorierna A, B och C, i enlighet med artikel 19.1 i grundförordningen, medan aktörerna i de nya medlemsstaterna endast hade importerat bananer som omfattas av kategori A.

43. Kommissionen löste problemet genom kvartalsförordningarna, som gjorde det möjligt att ge aktörerna i de nya medlemsstaterna tillstånd att importera bananer från tredje land i vissa närmare angivna mängder för vart och ett av de tre första kvartalen år 1995, utan att dessa fördelades mellan de tre kategorierna A, B och C, som omnämns i artikel 19.1 i grundförordningen, då aktörerna i de nya medlemsstaterna enligt uppgift endast hade importerat bananer som omfattas av kategori A.

44. Man måste vara medveten om att kvartalsförordningarna inte kan betraktas separat, utan att de skall betraktas i samband med tilläggsförordningen. De mängder som är angivna i kvartalsförordningarna måste inledningsvis dras av från tullkvoten om 2,2 miljoner ton, men då tilläggsförordningen utfärdades fastställdes en tilläggskvantitet för import av bananer från tredje land och av icke-traditionella AVS-bananer (kategori A) till de nya medlemsstaterna för hela år 1995. De mängder som enligt tillstånd kunde importeras till de nya medlemsstaterna under de tre första kvartalen drogs av från tilläggskvantiteten och återstående tilläggskvantitet fördelades mellan aktörerna i de nya medlemsstaterna för det fjärde kvartalet år 1995. Tullkvoten om 2,2 miljoner ton kunde på så sätt fördelas fullt ut mellan aktörerna i de gamla medlemsstaterna.

45. De tillstånd som de nya medlemsstaterna erhöll att importera bananer från tredje land inom för vart och ett av de tre första kvartalen av år 1995 närmare angivna mängder var således baserade på den omständigheten att aktörerna i de nya respektive gamla medlemsstaterna befann sig i olika situationer. Den omständigheten att kommissionen behandlade olika situationer på olika sätt genom att frångå den gemensamma organisationen av marknaden för bananer i detta avseende innebär inte att den åsidosatte likabehandlingsprincipen, utan att den faktiskt iakttog den.

46. Jag vill ytterligare framhäva att kommissionen har informerat om att den inte den 1 januari 1995 hade tillgång till de uppgifter om aktörerna i de nya medlemsstaterna som var nödvändiga för att tillämpa bestämmelserna om fördelningen av tullkvoten. Det finns inte några uppgifter om huruvida kom-

missionen vid den tidpunkt då andrakvartalsförordningen utfärdades hade fått tillgång till de uppgifter om aktörerna i de nya medlemsstaterna som var nödvändiga för detta. Kommissionen har inte bestridit att så var fallet. Den tredje kvartalsförordningen är emellertid enligt det tredje övervägandet i ingressen baserad på att tullkvotens storlek ännu inte har anpassats efter anslutningen av de nya medlemsstaterna, vilket även var fallet vad avser den första och den andra kvartalsförordningen.

47. Såsom kommissionen har anfört innehåller samtliga tre förordningar emellertid en bestämmelse enligt vilken importlicenserna inte skall påverka den mängd som tilldelas aktörerna för år 1995 enligt artikel 6 i tillämpningsförordningen. Detta innebär i samband med tilläggsförordningen, genom vilken bestämmelserna i artikel 19.2 i grundförordningen och artikel 3—6 i tillämpningsförordningen kommer att gälla för de nya medlemsstaterna, att det med beaktande av hela år 1995 inte förekommer diskriminering mellan aktörerna i de gamla och nya medlemsstaterna i förhållande till dessa bestämmelser.

48. Mot bakgrund av detta anser jag att talan inte skall bifallas på den grunden att likabehandlingsprincipen åsidosatts.

Grunden om bristande motivering

49. Den belgiska regeringen har anfört att övervägandena i kvartalsförordningarna inte innehåller någon motivering som kan göra det befogat att vidta övergångsåtgärderna.

50. Kommissionen har anfört att kravet i artikel 190 i fördraget är uppfyllt. Kvartalsförordningarna innehåller hänvisning till tillämpningsförordningen, och i ingresserna nämns de nya medlemsstaterna och den anpassning som är nödvändig med anledning av att dessa länder anslöts. Ändamålet med kvartalsförordningarna, som är att underlätta denna anpassning är tydligt angivet. Slutligen är övergångsåtgärdernas innehåll angivet i ingresserna.

51. Jag vill påpeka att av den motivering som krävs enligt artikel 190 i fördraget skall det i enlighet med domstolens rättspraxis klart och otvetydigt framgå hur den gemenskapsinstitution som har antagit den ifrågavarande rättsakten har resonerat, på så sätt att de berörda får kännedom om skälen för dess tillkomst och därmed ges möjlighet att tillvarata sina intressen och att domstolen ges möjlighet att företa domstolsprövning. [12] Det krävs således inte att alla de olika faktiska och rättsliga omständigheter som är av relevans

12 — Se exempelvis dom av den 14 juli 1994 i mål C-353/92, Grekland mot rådet (Rec. 1994, s. I-3411, punkt 19) och av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen (Rec. 1990, s. I-395, punkt 15).

anges i motiveringen, eftersom rättsakten skall bedömas mot bakgrund av dess sammanhang. Motiveringen skall även anpassas till de faktiska möjligheter och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas. [13]

52. De två första kvartalsförordningarnas ändamål har angivits i det andra respektive det tredje övervägandet i ingressen, av vilka det framgår att ändamålet är att underlätta övergången från den ordning som gäller i de nya medlemsstaterna till den ordning som skall gälla vid en gemensam organisation av marknaden för bananer.

53. I tredje övervägandet i den tredje kvartalsförordningens ingress anges på ett motsvarande sätt vilket förordningens ändamål är samt att det i väntan på att tullkvotens volym skall anpassas till följd av de nya medlemsstaternas anslutning inte är möjligt att fastställa referenskvantiteten för aktörerna i de nya medlemsstaterna för år 1995, utan att på samma gång provisoriskt minska de referenskvantiteter som fastställdes för samma år för aktörerna i de övriga medlemsstaterna i slutet av år 1994.

54. Det framgår för övrigt av tilläggsförordningen att åtgärderna för de tre första kvartalen var berättigade av såväl administrativa som praktiska skäl. Det visade sig för det första vara omöjligt att med avseende på aktörerna i de nya medlemsstaterna i tid kunna använda tillämpningsförordningens bestämmelser om fördelning. För det andra var det inte möjligt att utan en anpassning av tullkvoterna fastställa importkvoterna för aktörerna i de nya medlemsstaterna utan att samtidigt provisoriskt minska importkvoterna för aktörerna i övriga medlemsstater för samma år.

55. De två skälen till att kvartalsförordningarna har utfärdats, som anges i tilläggsförordningen, överensstämmer med de argument som kommissionen har framfört i detta mål. Som framgår nämns i de två första kvartalsförordningarna inte något av dessa skäl, men i den tredje kvartalsförordningen nämns ett av skälen. Min uppfattning är att det skulle ha varit lämpligt att de två skäl som nämns i tilläggsförordningen även nämns i var och en av kvartalsförordningarna.

56. Såsom har anförts krävs det emellertid enligt domstolens praxis inte att alla de olika faktiska och rättsliga omständigheter som är av relevans anges i motiveringen, eftersom rättsakten skall bedömas mot bakgrund av dess sammanhang. Jag anser att det därför inte finns tillräcklig grund för att ogiltig-

13 — Se exempelvis i not 12 nämnda dom Delacre m. fl. mot kommissionen, punkt 16, och dom av den 25 oktober 1978 i mål 125/77, Scholten-Honig och De Bijenkorf (Rec. 1978, s. 1991, punkt 18— 22), av den 23 februari 1978 i mål 92/77, Am Bord Baine (Rec. 1978, s. 497, punkterna 36 och 37) och av den 1 december 1965 i mål 16/65, Schwarze (Rec. 1965, s. 1081).

förklara kvartalsförordningarna på grund av bristande motivering.

Rättegångskostnader

57. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat detta. Konungariket Belgien skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

58. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som har intervenerat i tvisten bära sina rättegångskostnader. Republiken Frankrike skall därför bära sin rättegångskostnad.

Förslag till avgörande

59. Mot bakgrund av detta föreslår jag att domstolen skall meddela följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Republiken Frankrike skall bära sin rättegångskostnad.