DOMSTOLENS DOM

17. oktober 1995 *

I sag C-478/93,

Kongeriget Nederlandene ved juridisch adviseur A. Bos og adjunct-juridisch adviseur J.W. de Zwaan, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Nederlandske Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter E. de March og T. van Rijn, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2920/93 af 22. oktober 1993 om fastsættelse af den fælles nedsættelseskoefficient

* Processprog: nederlandsk.

til beregning af den mængde bananer, der skal tildeles hver erhvervsdrivende i kategori A og B af det årlige toldkontingent i andet halvår af 1993 (EFT L 264, s. 40),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (refererende dommer), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray og L. Sevón,

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. juni 1995,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. juli 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. december 1993 har Kongeriget Nederlandene i medfør af EF-traktatens artikel 173 nedlagt påstand om

annullation af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2920/93 af 22. oktober 1993 om fastsættelse af den fælles nedsættelseskoefficient til beregning af den mængde bananer, der skal tildeles hver erhvervsdrivende i kategori A og B af det årlige toldkontingent i andet halvår af 1993 (EFT L 264, s. 40, herefter »den anfægtede forordning«).

2 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1, herefter »rådsforordningen«) indføres fra den 1. juli 1993 en fælles importordning, som træder i stedet for forskellige nationale ordninger.

3 Forordningens afsnit IV om en ordning for samhandelen med tredjelande åbner et årligt toldkontingent for indførsel af bananer fra tredjelande og for såkaldt ikke-traditionelle AVS-bananer.

4 Efter rådsforordningens artikel 19, stk. 1, fordeles dette kontingent med 66,5% til den kategori af erhvervsdrivende, der har markedsført tredjelandsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer, med 30% til den kategori af erhvervsdrivende, der har markedsført EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer, og med 3,5% til nytilkomne erhvervsdrivende.

5 I medfør af forordningens artikel 20 er Kommissionen bemyndiget til at vedtage gennemførelsesbestemmelser i henhold til den såkaldte forvaltningskomitéprocedure, navnlig for så vidt angår udstedelse af licenser, disses gyldighedsperiode og den minimumsmængde bananer, som de erhvervsdrivende skal have markedsført.

6 I henhold til rådsforordningens femtende betragtning bør importlicenser »udstedes til fysiske eller juridiske personer, som har påtaget sig den handelsmæssige risiko ved markedsføring af bananer«, og denne tildeling bør »undgå at forstyrre normale handelsmæssige forbindelser«.

7 Artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer (EFT L 142, s. 6, herefter »gennemførelsesforordningen«) lyder:

»For andet halvår af 1993 åbnes der et toldkontingent på:

a) 665 000 tons for den kategori af erhvervsdrivende, der før 1992 har markedsført tredjelandsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer, jf. artikel 15 i ovennævnte forordning, i det følgende benævnt 'kategori A'.

b) 300 000 tons for den kategori af erhvervsdrivende, der har markedsført EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer, i det følgende benævnt 'kategori B'.

c) 35 000 tons for den kategori af erhvervsdrivende, der fra 1992 eller senere er begyndt at markedsføre andre bananer end EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer, i det følgende benævnt 'kategori C'.«

8 Artikel 3, stk. 1, i gennemførelsesforordningen lyder:

»... en virksomhed [betragtes] ... som erhvervsdrivende i kategori A og/eller B ... hvis ... den ... har udøvet én eller flere af følgende aktiviteter:

a) opkøb af grønne tredjelandsbananer og/eller grønne AVS-bananer hos producenterne, eller eventuelt dyrkning af sådanne bananer, med efterfølgende forsendelse til og afsætning i Fællesskabet

b) forsyning med grønne bananer, som den ejer, og deres overgang til fri omsætning i Fællesskabet samt videresalg med henblik på afsætning i Fællesskabet; risikoen for forringelse eller tab sidestilles med den risiko, som ejeren bærer

c) modning af grønne bananer, som den ejer, og senere afsætning i Fællesskabet.

...«

9 Gennemførelsesforordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer, at de nationale myndigheder hvert år for hver erhvervsdrivende i kategori A og B skal fastsætte referencemængderne på basis af et gennemsnit for de afsatte mængder i de tre foregående år.

10 I medfør af artikel 5, stk. 2, multipliceres de afsatte mængder med forskellige vejningskoefficienter alt efter aktivitet, hvilket ifølge tredje betragtning til

forordningen har til formål at tage hensyn til omfanget af den udøvede økonomiske aktivitet og de forretningsmæssige risici, samt at undgå den ulempe, det er at skulle opgøre den samme mængde produkter i forskellige handelsled.

11 Artikel 5, stk. 3, bestemmer, at myndighederne hvert år skal give Kommissionen meddelelse om, hvor stor den samlede vægtede referencemængde er for de erhvervsdrivende, der er registreret hos dem, og hvor stor en mængde bananer der er blevet afsat i alt pr. aktivitet.

12 Gennemførelsesforordningens artikel 6 lyder:

»Kommissionen fastsætter alt efter det årlige toldkontingents størrelse og de erhvervsdrivendes samlede referencemængder som omhandlet i artikel 5 eventuelt en fælles nedsættelseskoefficient for hver kategori af erhvervsdrivende, der skal anvendes på hver erhvervsdrivendes referencemængde med henblik på at fastsætte, hvor stor en mængde han skal tildeles.

Medlemsstaterne fastsætter denne mængde for hver registreret erhvervsdrivende i kategori A og B ... og giver den enkelte erhvervsdrivende meddelelse om størrelsen heraf.«

13 I medfør af gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 5, andet punktum, er Kommissionen bemyndiget til at fremsende de lister, som medlemsstaterne har

udarbejdet, til de øvrige medlemsstater med henblik på at afsløre eller forebygge, at de erhvervsdrivende indsender urigtige erklæringer.

14 Kommissionens forordning (EØF) nr. 1443/93 af 10. juni 1993 om overgangsforanstaltninger vedrørende anvendelsen af EF's importordning for bananer i 1993 (EFT L 142, s. 16) fastlægger i artikel 2 og 3, hvorledes medlemsstaterne skal registrere de erhvervsdrivende i kategori A og B, for hver erhvervsdrivende beregne referencemængden og give Kommissionen meddelelse om de samlede referencemængder.

15 For andet halvår af 1993 har de nederlandske myndigheder som erhvervsdrivende efter gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1, litra b), registreret nederlandske forhandlere, som havde købt grønne tredjelandsbananer og forsendt dem til Fællesskabet for efterfølgende at sælge dem til tyske erhvervsdrivende, som havde opfyldt formaliteterne med henblik på fri omsætning. Myndighedernes begrundelse var, at de nederlandske erhvervsdrivende fortsat bar den forretningsmæssige risiko for varens forringelse eller tab, trods ejendomsrettens overgang.

16 Efter Kommissionens opfattelse, som blev meddelt medlemsstaterne i et fortolkningsnotat af 9. september 1993, skal tre betingelser være opfyldt, for at en erhvervsdrivende er omfattet af artikel 3, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordningen; den erhvervsdrivende skal således gennemføre overgangen til fri omsætning, skal være ejer på dette tidspunkt og skal videresælge med henblik på afsætning i Fællesskabet. Andet led i denne bestemmelse betyder ifølge Kommissionen, at de erhvervsdrivende, som gennemfører overgangen til fri omsætning uden at være ejere, men som rent faktisk bærer risikoen for varens tab eller forringelse, udøver den handelsmæssige aktivitet som fastlagt i bestemmelsen.

17 Da den af medlemsstaterne indberettede referencemængde oversteg den importmængde for Fællesskabet, som Eurostat (De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor) havde registreret, mente Kommissionen, at der måtte være sket dobbelttælling i visse medlemsstater, heriblandt Kongeriget Nederlandene, på grund af en fejlfortolkning af de handelsmæssige aktiviteter, som er omhandlet i gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1.

18 På grundlag af Kommissionens kontrol og kontakt med de nationale myndigheder, bl.a. i Kongeriget Nederlandene, nedsatte den de af medlemsstaterne indberettede referencemængder med 19,7% for Nederlandene, 6,3% for Italien og 0,04% for Belgien.

19 På basis af de således ændrede mængder fastsatte Kommissionen i den anfægtede forordning under henvisning til artikel 20 i rådsforordningen den nedsættelseskoefficient til beregning af den mængde bananer, der skulle tildeles hver erhvervsdrivende i kategori A og B i andet halvår af 1993.

20 I denne forordnings femte betragtning fremhæver Kommissionen, at der i flere medlemsstater er sket dobbelttælling af samme mængder for samme aktivitet for forskellige erhvervsdrivende, hvilket blev konstateret under undersøgelser hos de ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne, hvor det har været muligt med forholdsvis stor nøjagtighed at anslå, hvilke mængder der er optalt to gange. Kommissionen oplyser, at dobbelttællinger skyldes en ukorrekt anvendelse af kriterierne for bestemmelse af de aktiviteter, som giver ret til deltagelse i toldkontingentet. I sjette betragtning udtaler Kommissionen, at nedsættelseskoefficienten bør fastlægges på grundlag af mængderne i medlemsstaternes meddelelser, nedsat med de af Kommissionen anslåede dobbelttalte mængder.

Første anbringende vedrørende annullation

21 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at Kommissionen har fejlfortolket artikel 3, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordningen ved i medfør af denne bestemmelse at betegne den, som har opfyldt de faktiske toldformaliteter, som erhvervsdrivende, uden at undersøge, om denne virksomhed bærer den handelsmæssige risiko for varens forringelse eller tab. Det fremgår af rådsforordningens femtende betragtning, at licenser skal udstedes til fysiske eller juridiske personer, som har påtaget sig den handelsmæssige risiko ved markedsføringen af bananer.

22 Det bemærkes i denne henseende, at artikel 3, stk. 1, litra b), opstiller tre kumulative betingelser, som skal opfyldes, for at en virksomhed kan defineres som erhvervsdrivende, jf. de i litra b) nævnte aktiviteter, idet den skal have gennemført overgangen til fri omsætning af grønne bananer, have ejendomsretten eller — såfremt dette ikke er tilfældet — have båret risikoen for forringelse eller tab og endelig have videresolgt med henblik på afsætning i Fællesskabet.

23 Det følger af denne analyse af ordlyden, at kriteriet, hvorefter virksomheden skal bære risikoen for forringelse eller tab, blot er en alternativ betingelse, som kan finde anvendelse, når virksomheden ikke opfylder betingelsen om at være ejer. Dette resultat strider i øvrigt ikke mod rådsforordningens femtende betragtning, eftersom »den handelsmæssige risiko ved markedsføring« ikke blot indebærer risiko for forringelse eller tab af bananer.

24 Det første anbringende kan derfor ikke tages til følge.

Andet anbringende vedrørende annullation

25 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at Kommissionen ikke havde kompetence til at nedsætte de referencemængder, som medlemsstaterne havde indberettet, og at den har tilsidesat ligebehandlingsprincippet ved kun at foretage nedsættelser til skade for nogle medlemsstater.

26 Sagsøgeren har vedrørende klagepunktet om manglende kompetence anført, at hverken traktatens artikel 155 eller rådsforordningens artikel 20 giver Kommissionen adgang til egenhændigt at ændre medlemsstaternes indberetninger. Det er kun medlemsstaterne, der kan opstille lister over erhvervsdrivende, fastlægge referencemængderne samt afsløre eller forebygge, at de erhvervsdrivende indsender urigtige erklæringer.

27 Kommissionen har hertil anført, at det i medfør af traktatens artikel 155 tilkommer den at afsløre dobbelttællingerne og fratrække dem i de indberettede referencemængder. Den anfægtede forordning såvel som gennemførelsesforordningen har hjemmel i rådsforordningens artikel 20, som indeholder en ikke udtømmende opregning af de gennemførelsesbestemmelser, som skal vedtages.

28 For at tage stilling til, hvorvidt dette klagepunkt kan tages til følge, må man undersøge henholdsvis Kommissionens og medlemsstaternes beføjelser inden for rammerne af forvaltningen af importkontingentet for bananer.

29 I medfør af traktatens artikel 155, fjerde led, skal Kommissionen for at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den

med henblik på gennemførelse af de af Rådet udfærdigede forskrifter. I medfør af rådsforordningens artikel 20 er Kommissionen tildelt den opgave at vedtage gennemførelsesbestemmelser til forordningens afsnit IV, idet genstanden for visse af disse bestemmelser opregnes.

30 Ifølge fast retspraksis følger det af traktatens opbygning, ud fra hvilken artikel 155 må anskues, samt af praktiske hensyn, at begrebet gennemførelse skal fortolkes vidt. Da Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadig og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den fornødne hurtighed, kan Rådet se sig foranlediget til på dette område at tildele Kommissionen vide beføjelser. Derfor må grænserne for denne kompetence hovedsageligt bedømmes på grundlag af de vigtigste generelle mål bag markedsordningen (jf. dom af 29.6.1989, sag 22/88, Vreugdenhil m.fl., Sml. s. 2049, præmis 16, og den dér nævnte praksis).

31 Domstolen har således fastslået, at Kommissionen på landbrugsområdet er beføjet til at træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre grundforordningen, forudsat at de ikke strider mod grundforordningen eller de af Rådet fastsatte gennemførelsesbestemmelser (dom af 15.5.1984, sag 121/83, Zuckerfabrik Franken, Sml. s. 2039, præmis 13).

32 Heraf følger, at ordlyden af rådsforordningens artikel 20 ikke er til hinder for, at Kommissionen vedtager gennemførelsesbestemmelser, som — skønt de ikke udtrykkeligt nævnes i bestemmelsen — er nødvendige for importordningens funktion.

33 Nødvendigheden af at gennemføre ligebehandling af alle erhvervsdrivende i alle medlemsstater og sikre importordningens funktion på basis af korrekte oplysninger indebærer, at Kommissionen, som er ansvarlig for forvaltningen af den fælles

markedsordning for bananer, kan træffe de nødvendige foranstaltninger for at imødegå dobbelttælling af referencemængder, når nedsættelseskoefficienten skal fastlægges.

34 Hverken Rådet eller Kommissionen har bemyndiget medlemsstaterne til inden for den fælles markedsordning for bananer at træffe afgørelse om forvaltningen af importkontingentet, men medlemsstaterne skal varetage visse tekniske funktioner for Kommissionen og under dennes kontrol.

35 Det fremgår således af rådsforordningens sekstende betragtning, at af hensyn til handelsstrukturerne skal opgørelserne af erhvervsdrivende og fastsættelsen af de handelsmængder, der skal lægges til grund som reference for udstedelse af licenser, foretages af medlemsstaterne på grundlag af bestemmelser og kriterier, der fastsættes af Kommissionen.

36 Følgelig bestemmes det i rådsforordningens artikel 19, stk. 1, sidste afsnit, at medlemsstaterne skal udarbejde en liste over de erhvervsdrivende med angivelse af den gennemsnitsmængde af bananer, som den enkelte erhvervsdrivende har solgt i de seneste tre år, for hvilke der foreligger oplysninger.

37 At medlemsstaterne har den rolle at skulle indsamle og videregive oplysningerne, kan imidlertid ikke forhindre Kommissionen, som skal sikre den daglige forvaltning af den fælles markedsordning, i at kontrollere, om oplysningerne er nøjagtige, og foretage rettelser heri, hvis det viser sig, at dobbelttælling medfører risiko for, at grundlaget for importordningen bliver fejlagtigt.

38 Dette modsiges ikke af dommen af 20. januar 1993 (forenede sager C-106/90, C-317/90 og C-129/91, Emerald Meats, Sml. I, s. 209, præmis 40), hvori Domstolen har fastslået, at det forhold, at Fællesskabet varetager forvaltningen, ikke nødvendigvis betyder, at Kommissionen i konkrete tilfælde skal kunne korrigere de fejlagtige afgørelser, der træffes af de nationale myndigheder i forbindelse med forvaltningen, da det enten ved hjælp af traktatbrudsproceduren i traktatens artikel 169 eller gennem søgsmål, der anlægges for de nationale domstole, ifølge proceduren i traktatens artikel 177 kan sikres, at de fælles regler overholdes og gennemføres efter ensartede retningslinjer i samtlige medlemsstater.

39 Domstolen fastslog således i denne dom, at Fællesskabets institutioner havde opbygget en decentraliseret forvaltningsordning, der bygger på en fordeling af opgaverne og beføjelserne mellem medlemsstaterne og Kommissionen (jf. Emerald Meats-dommen, præmis 36 og 39).

40 Det følger imidlertid af det tidligere nævnte, at den fælles markedsordning for bananer ikke bygger på en decentraliseret forvaltning af toldkontingentet, hvor medlemsstaterne har beføjelse til at træffe afgørelser.

41 Herefter kan klagepunktet om Kommissionens manglende kompetence ikke tages til følge.

42 Kongeriget Nederlandene har desuden gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet ved at nedsætte nogle medlemsstaters

referencemængder uden i indberetningerne fra andre medlemsstater at foretage rettelser for dobbelttælling, som uundgåeligt ifølge statistikkerne fra Eurostat forekommer heri.

43 Kommissionen har medgivet, at der også må forekomme dobbelttælling i andre medlemsstater, men har anført, at den af tekniske grunde ikke har været i stand til at identificere kilden hertil.

44 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren ikke har præciseret sit klagepunkt. Skønt Kommissionen ikke bestrider, at der muligvis er forekommet dobbelttælling i andre medlemsstater, har sagsøgeren ikke kunnet påvise tilfælde, hvor nederlandske erhvervsdrivende er blevet behandlet anderledes end erhvervsdrivende i andre medlemsstater i samme situation.

45 Dernæst understreges, at sagsøgeren ikke med føje kan bebrejde Kommissionen at have foretaget de nødvendige rettelser, når den havde kendskab til dobbelttællinger, blot fordi Kommissionen ikke havde kunnet afdække eller identificere andre tilfælde, hvor bestemmelserne var blevet anvendt forkert, eller tilfælde af misbrug i andre medlemsstater.

46 Heraf følger, at heller ikke dette klagepunkt kan tages til følge, og at det andet anbringende i sin helhed derfor må forkastes.

Tredje anbringende vedrørende annullation

47 Kongeriget Nederlandene har endelig gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat væsentlige formkrav ved ikke i betragtningerne til den anfægtede forordning at give en tilstrækkelig begrundelse for, på hvilket grundlag nedsættelserne er sket. Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen således har tilsidesat forpligtelsen til at samarbejde loyalt med medlemsstaterne.

48 Det fremgår af fast retspraksis, at det klart og utvetydigt skal fremgå af den begrundelse, der kræves efter traktatens artikel 190, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at den berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol (jf. dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 19).

49 Det kræves dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl., Sml. I, s. 395, præmis 16, og den dér nævnte praksis).

50 Dette gælder så meget desto mere, når medlemsstaterne har været dybt inddraget i udarbejdelsen af den omtvistede retsakt og således kender de begrundelser, som ligger til grund for retsakten (jf. dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399).

51 Det bemærkes, at den anfægtede forordnings femte og sjette betragtning nævner den af Kommissionen konstaterede dobbelttælling og nødvendigheden af at

foretage nedsættelser for at undgå en betydelig forskelsbehandling, som vanskeligt kan afhjælpes, og som vil være til skade for visse erhvervsdrivende, samt for at undgå forstyrrelser for kontingentordningen.

52 Det skal tilføjes, at spørgsmålet om fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordningen er blevet diskuteret ved flere lejligheder mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder, og at Kommissionens fortolkning er blevet meddelt medlemsstaterne særskilt den 9. september 1993.

53 Det tredje anbringende kan derfor heller ikke tages til følge.

54 Heraf følger, at Kommissionen bør frifindes for det af Kongeriget Nederlandene anlagte søgsmål.

Sagens omkostninger

55 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Nederlandene har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionen frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. oktober 1995.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident