DOMSTOLENS DOM

den 17 oktober 1995 *

I mål C-478/93,

Konungariket Nederländerna, företrätt av A. Bos, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, och J.W. de Zwaan, biträdande juridisk rådgivare vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Nederländernas ambassad, 5, rue C. M. Spoo,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. de March och T. van Rijn, juridiska rådgivare, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos C. Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EEG) nr 2920/93 av den 22 oktober 1993 om fastställelse av en enhetlig nedsättningsko-

* Rättegångsspråk: nederländska.

efficient för bestämmande av den kvantitet bananer som skall tilldelas varje aktör i kategorierna A och B inom ramen för tullkvoten för andra kvartalet 1993 (EGT nr L 264, s. 40),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, C.N. Kakouris, D.A.O. Edward och G. Hirsch, avdelningsordförande, samt G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (referent), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray och L. Sevón, domare,

generaladvokat: M.B. Elmer,
justitiesekreterare: H. von Holstein, biträdande justitiesekreterare,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 6 juni 1995,

och efter att den 13 juli 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom ansökan som har inkommit till domstolens kansli den 23 december 1993 har Konungariket Nederländerna med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt

talan om ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EEG) nr 2920/93 av den 22 oktober 1993 om fastställelse av en enhetlig nedsättningskoefficient för bestämmande av den kvantitet bananer som skall tilldelas varje aktör i kategorierna A och B inom ramen för tullkvoten för andra kvartalet 1993 (EGT nr L 264, s. 40, nedan kallad "den ifrågasatta förordningen").

2 Genom rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (EGT nr L 47, s. 1, nedan kallad "rådets förordning") infördes från och med den 1 juli 1993 en gemensam ordning för import som ersätter de olika nationella ordningarna.

3 Genom avdelning IV i den förordningen — som berör handel med tredje land — öppnas en årlig tullkvot för import av bananer från tredje land och av icke traditionella AVS-bananer.

4 Genom artikel 19.1 i rådets förordning tilldelas inom denna tullkvot en procentsats om 66,5 procent till de aktörer som har avyttrat bananer från tredje land och/eller icke traditionella AVS-bananer, en procentsats om 30 procent till de aktörer som har avyttrat gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer, och en procentsats om 3,5 procent till de nya aktörerna.

5 Genom artikel 20 i förordningen ges kommissionen rätt att besluta om närmare tillämpningsföreskrifter enligt det så kallade "förvaltningskommitté"-förfarandet beträffande bland annat utfärdandet av licenser, frekvensen av utfärdande av licenserna och den minsta kvantitet salufördа bananer som aktörerna skall ha salufört.

6 Enligt det femtonde övervägandet till rådets förordning skall importlicenser "utfärdas till fysiska eller juridiska personer som har påtagit sig den affärsmässiga risken att avyttra bananer" för att "inte störa de normala handelsförbindelserna".

7 I artikel 2 i kommissionens förordning (EEG) nr 1442/93 av den 10 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen (EGT nr L 142, s. 6, nedan kallad "tillämpningsförordningen") föreskrivs:

"För det andra halvåret av 1993 öppnas härmed en tullkvot enligt följande:

a) 665 000 ton för den kategori av aktörer som före 1992 salufört bananer från tredje land och icke traditionella AVS-bananer enligt artikel 15 i ovan nämnda förordning, hädanefter kallade 'kategori A'.

b) 300 000 ton för den kategori av aktörer som har salufört gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer, hädanefter kallade 'kategori B'.

c) 35 000 ton för den kategori av aktörer som sedan 1992 har börjat saluföra andra bananer än gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer, hädanefter kallade 'kategori C'."

8 Enligt artikel 3.1 i tillämpningsförordningen

"skall en aktör ... anses vara en 'aktör' i kategori A och/eller kategori B och får inneha importlicenser om den för egen räkning har bedrivit en eller flera av följande verksamheter:

a) Köp av gröna bananer från tredje land och/eller gröna AVS-bananer från producenterna eller, i förekommande fall, produktion, transport och försäljning av sådana produkter i gemenskapen.

b) I egenskap av ägare leverans av gröna bananer och övergång till fri omsättning samt försäljning i avsikt att de därefter skall saluföras i gemenskapen. Risken för att produkten förstörs eller går förlorad skall likställas med den risk som ägaren tar.

c) I egenskap av ägare mogning av gröna bananer samt saluföring av dessa i gemenskapen."

9 I artikel 5.1 i tillämpningsförordningen föreskrivs att de behöriga nationella myndigheterna varje år skall sammanställa referenskvantiteterna för varje aktör i kategorierna A och B på grundval av de genomsnittliga kvantiteter de har salufört under de tre närmast föregående åren.

10 Artikel 5.2 rör de salufördа kvantiteterna av viktningskoefficienterna — som är olika beroende på vilken verksamhet det är fråga om — som enligt det tredje

övervägandet i förordningen syftar till att hänsyn skall tas till den aktuella verksamhetens omfattning och de affärsmässiga riskerna, och motverka den olägenhet som består i att samma produktkvantiteter räknas i flera olika försäljningsled.

11 I artikel 5.3 föreskrivs att de behöriga myndigheterna varje år skall underrätta kommissionen om den totala viktade referenskvantiteten och den totala kvantitet bananer som har saluförts inom varje verksamhet av aktörer som är registrerade hos dem.

12 I artikel 6 i tillämpningsförordningen föreskrivs:

"Beroende på den årliga tullkvoten och aktörernas totala referenskvantitet enligt artikel 5 skall kommissionen vid behov fastställa en gemensam nedsättningskoefficient för varje kategori av aktörer vilken skall tillämpas på aktörens referenskvantitet i avsikt att fastställa den kvantitet som denne skall tilldelas.

Medlemsstaterna skall fastställa kvantiteterna för varje aktör i kategori A och/eller B som är registrerad hos dem och skall ... underrätta den enskilde aktören om dessa."

13 Genom artikel 4.5 andra stycket ges kommissionen möjlighet att i syfte att upptäcka eller förhindra att aktörer inlämnar felaktiga deklarationer vidarebefordra de

förteckningar som har upprättats av medlemsstaterna till de övriga medlemsstaterna.

14 I artiklarna 2 och 3 i kommissionens förordning (EEG) nr 1443/93 av den 10 juni 1993 om övergångsbestämmelser för tillämpningen av ordningen för import av bananer till gemenskapen år 1993 (EGT nr L 142, s. 16) [vid översättningen har den svenska texten inte funnits att tillgå] fastställs de villkor enligt vilka medlemsstaterna skall registrera aktörer i kategorierna A och B, fastställa referenskvantiteten för varje aktör och meddela den totala referenskvantiteten till kommissionen.

15 De nederländska myndigheterna registrerade för andra halvåret 1993 som aktörer i den mening som avses i artikel 3.1 b i tillämpningsförordningen nederländska näringsidkare som hade köpt gröna bananer från tredje land och avsänt dem till gemenskapen för att sedan sälja dem till tyska aktörer som hade utfört formaliteterna för övergång till fri omsättning, med motiveringen att de nederländska aktörerna fortsatte att ta de kommersiella riskerna för att produkterna skulle förstöras eller gå förlorade trots att äganderätten redan hade övergått.

16 Enligt kommissionens åsikt — som meddelades medlemsstaterna genom ett tolkningsmeddelande av den 9 september 1993 — omfattar artikel 3.1 b i tillämpningsförordningen tre villkor, nämligen övergång till fri omsättning av gröna bananer, egenskap av ägare vid övergången till fri omsättning samt försäljning till en annan aktör i avsikt att de därefter skall saluföras i gemenskapen. Den andra meningen i denna bestämmelse betyder, enligt kommissionen, att de aktörer som har ombesörjt övergången till fri omsättning utan att vara ägare till produkterna — men vilka de facto tar riskerna för att produkterna skall förstöras eller gå förlorade — påtar sig den kommersiella funktion som föreskrivs i denna bestämmelse.

17 Eftersom summan av de referenskvantiteter som medlemsstaterna har underrättat kommissionen om översteg de siffror som hade registrerats av Eurostat (Europeiska gemenskapernas statistikkontor) avseende de kvantiteter som har avsatts på gemenskapsmarknaden, drog kommissionen slutsatsen att man hade räknat vissa produkter två gånger på grund av att vissa medlemsstater — bland andra Konungariket Nederländerna — hade gjort en felaktig tolkning av de kommersiella verksamheter som finns omnämnda i artikel 3.1 i tillämpningsförordningen.

18 Till följd av kontroller som hade utförts av kommissionens tjänstemän och efter kontakter med nationella myndigheter — bland annat Konungariket Nederländernas myndigheter — företog kommissionen en minskning av de referenskvantiteter som hade meddelats av medlemsstaterna, vilken uppgick till 19,7 procent för Nederländerna, 6,3 procent för Italien och 0,04 procent för Belgien.

19 På grundval av de på så sätt reviderade siffrorna fastslog kommissionen — genom den ifrågasatta förordningen, som är grundad på artikel 20 i rådets förordning — nedsättningskoefficienten för bestämmande av den kvantitet som skall tilldelas aktörer i kategorierna A eller B för andra halvåret 1993.

20 I det femte övervägandet i denna förordning har kommissionen nämnt den omständigheten att samma kvantiteter hade räknats två gånger för samma typ av verksamhet till förmån för olika aktörer i flera medlemsstater — vilket hade konstaterats vid kontroller som hade vidtagits hos de behöriga nationella myndigheterna — och för vilka volymen hade uppskattats relativt noggrant. Kommissionen har angivit att det förhållande att kvantiteterna har räknats två gånger är en följd av en felaktig tillämpning av de kriterier som avgör vilka verksamheter som ger rätten att dra nytta av tullkvoten. I det sjätte övervägandet har kommissionen uttalat att nedsättningskoefficienten bör fastställas på grundval av meddelandena från medlemsstaterna med avdrag för de av medlemsstaterna uppskattade kvantiteter som har räknats två gånger.

Den första grunden för ogiltighet

21 Konungariket Nederländerna har hävdat att kommissionen har gjort en felaktig tolkning av artikel 3.1 b i tillämpningsförordningen genom att — utan att undersöka om en person har stått de affärsmässiga riskerna för att produkterna skulle förstöras eller gå förlorade — anse den som har utfört de materiella tullformaliteterna som en aktör i den mening som avses i den bestämmelsen. Det framgår av det femtonde övervägandet i rådets förordning att licenser skall utfärdas till fysiska eller juridiska personer som har påtagit sig den kommersiella risken att avyttra bananer.

22 I detta avseende finns det anledning att framhålla att det i artikel 3.1 b i tillämpningsförordningen anges tre kumulativa villkor för fastställelse av vem som är en aktör som utövar den verksamhet som anges under b. Dessa villkor är, en övergång till fri omsättning av gröna bananer, egenskap av ägare — eller om detta inte uppfylls att stå risken för att produkten förstörs eller går förlorad — samt försäljning i avsikt att bananerna därefter skall saluföras inom gemenskapen.

23 Det framgår av en analys av denna text att villkoret som går ut på att stå risken för att produkten förstörs eller går förlorad endast utgör ett alternativt villkor som kan tillämpas för det fall att villkoret avseende egenskap av ägare inte uppfylls. Denna slutsats motsägs för övrigt inte av lydelsen av det femtonde övervägandet i rådets förordning, eftersom begreppet kommersiell risk för saluförandet inte endast kan likställas med risken för att produkten förstörs eller går förlorad.

24 Den första grunden skall således ogillas.

Den andra grunden för ogiltighet

25 Konungariket Nederländerna har gjort gällande att kommissionen inte hade behörighet att genomföra en reduktion av de referenskvantiteter som hade meddelats av medlemsstaterna och att den bröt mot principen om likabehandling genom att genomföra reduktioner till nackdel för enbart vissa medlemsstater.

26 Vad gäller den grund som går ut på bristande behörighet har sökanden uttalat att varken artikel 155 i EG-fördraget eller artikel 20 i rådets förordning ger kommissionen behörighet att ensidigt ändra de uppgifter som har meddelats av medlemsstaterna. Medlemsstaterna är de enda som har till uppgift att fastställa en förteckning över aktörer, slå fast referenskvantiteter samt upptäcka och underrätta om felaktiga deklarationer från aktörerna.

27 Kommissionen har svarat att det enligt artikel 155 i fördraget är den som skall upptäcka när en kvantitet räknas två gånger och dra av den från de meddelade referenskvantiteterna. Den ifrågasatta förordningen grundar sig — liksom tillämpningsförordningen — på artikel 20 i rådets förordning, som innehåller en icke uttömmande uppräkning av de närmare tillämpningsföreskrifter som skall beslutas.

28 För att kunna bedöma om denna klagopunkt är välgrundad måste man granska kommissionens respektive medlemsstaternas behörighet inom ramen för förvaltningen av importkvoterna för bananer.

29 Enligt artikel 155 fjärde strecksatsen i fördraget skall kommissionen utöva de befogenheter som rådet ger den för att genomföra de regler som fastställs av rådet. I

artikel 20 i rådets förordning ges kommissionen uppgift att besluta om tillämpningsföreskrifter för del IV i förordningen och anges också vissa av dessa föreskrifter.

30 Enligt en fast rättspraxis följer det av fördragets systematik, i vilken artikel 155 ingår, samt av de krav som ställs upp i praxis att begreppet att genomföra skall ges en vid tolkning. Eftersom endast kommissionen har möjlighet att på ett konstant och uppmärksamt sätt följa utvecklingen av jordbruksmarknaderna och handla med den skyndsamhet som situationen kräver, kan rådet bli tvunget att ge kommissionen stora befogenheter. Följaktligen skall gränserna för dessa befogenheter i synnerhet bedömas utifrån de allmänna grundläggande syftena med organisationen av marknaden (se dom av den 29 juni 1989, Vreugdenhil m. fl., 22/88, Rec. s. 2049, punkt 16, och nämnd rättspraxis).

31 Domstolen har i enlighet med detta uttalat att kommissionen har befogenhet att på jordbruksområdet vidta alla nödvändiga eller lämpliga tillämpningsåtgärder för verkställande av de grundläggande föreskrifterna såtillvida som åtgärderna inte strider mot dessa föreskrifter eller rådets tillämpningsföreskrifter (dom av den 15 maj 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Rec. s. 2039, punkt 13).

32 Av det hittills sagda följer att lydelsen av artikel 20 i rådets förordning inte hindrar kommissionen att besluta om närmare tillämpningsföreskrifter som — trots att de inte uttryckligen åsyftas i denna bestämmelse — är nödvändiga för att ordningen för import skall fungera.

33 Behovet av att genomföra likabehandlingen av alla aktörer i alla medlemsstater och att garantera att ordningen för import fungerar på grundval av riktiga fakta medför i själva verket att kommissionen, som är ansvarig för förvaltningen av den

gemensamma organisationen av marknaden för bananer, kan vidta åtgärder för att förhindra att referenskvantiteter räknas två gånger när man fastslår nedsättningskoefficienten.

34 Inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för bananer har medlemsstaterna varken av rådet eller av kommissionen givits befogenhet att fatta beslut i fråga om förvaltningen av importkvoten utan har ålagts att åta sig vissa tekniska uppgifter för kommissionens räkning och under dess kontroll.

35 Det följer således av det sextonde övervägandet i rådets förordning att beräkningen av aktörernas antal och fastställelsen av de avyttrade kvantiteter som skall ligga till grund för utfärdandet av licenser — med beaktande av handelsstrukturerna — skall utföras av medlemsstaterna på grundval av de föreskrifter och kriterier som beslutas av kommissionen.

36 Inom ramen för detta system föreskrivs i artikel 19.1 sista stycket i rådets förordning att medlemsstaterna skall upprätta en förteckning över aktörer samt den genomsnittliga kvantitet bananer som varje aktör har sålt under de tre senaste år för vilka siffror finns att tillgå.

37 Denna roll som medlemsstaterna har i samband med insamlandet och överföringen av uppgifter kan dock inte hindra kommissionen — som skall ombesörja den dagliga förvaltningen av den gemensamma organisationen av marknaden — att kontrollera riktigheten av dessa uppgifter och rätta dem, om det visar sig att det förhållandet att vissa kvantiteter räknas två gånger riskerar att snedvrida grunden för ordningen för import.

38 Denna fastställelse har inte upphävts genom domen av den 20 januari 1993, Emerald Meats mot kommissionen (C-106/90, C-317/90 och C-129/91, Rec. s. I-209, punkt 40), i vilken domstolen uttalade att de krav som ställs på gemenskapens förvaltning inte nödvändigtvis medför att kommissionen i konkreta fall skall kunna rätta felaktiga beslut som har fattats av de nationella myndigheterna inom ramen för denna förvaltning, eftersom iakttagandet av de gemensamma reglerna och dessas likformiga tillämpning i alla gemenskapens medlemsstater kan tillförsäkras antingen genom det förfarande för fördragsbrott som föreskrivs i artikel 169 i EG-fördraget eller inom ramen för rättsliga förfaranden som har inletts vid de nationella domstolar vid vilka det är möjligt att inleda ett förfarande enligt artikel 177 i fördraget.

39 Domstolen har i den domen framhållit att gemenskapens institutioner har inrättat ett decentraliserat förvaltningssystem, som grundas på en arbets- och kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och kommissionen (se domen Emerald Meats mot kommissionen, punkterna 36 och 39).

40 Som framgår av föregående överväganden grundar sig dock den gemensamma organisationen av marknaden för bananer inte på en decentraliserad förvaltning av tullkvoten beträffande vilken medlemsstaterna har beslutanderätt.

41 Under dessa omständigheter skall den klagopunkt som avser kommissionens bristande behörighet ogillas såsom ogrundad.

42 Konungariket Nederländerna har också klandrat kommissionen för att den har brutit mot principen om likabehandling genom att minska referenskvantiteterna

för vissa medlemsstater utan att justera uppgifterna från andra medlemsstater, i vilka det enligt Eurostat oundvikligen kvarstår felaktigheter som en följd av att vissa kvantiteter har räknats två gånger.

43 Kommissionen har medgivit att det förmodligen förekommer att kvantiteter räknas två gånger i andra medlemsstater men har angivit att den av tekniska skäl inte har kunnat utreda vad detta beror på.

44 Det skall först framhållas att den klagopunkt som har framförts av sökanden inte är tydlig. Även om kommissionen inte har bestridit möjligheten av att kvantiteter har räknats två gånger i andra medlemsstater, har sökanden inte kunnat påvisa fall i vilka nederländska aktörer har utgjort föremål för en behandling som skiljer sig från den som har givits aktörer i andra medlemsstater vilka befinner sig i samma situation.

45 Det skall därefter understrykas att sökanden inte kan klandra kommissionen för att den — efter att ha fått vetskap om att vissa kvantiteter har räknats två gånger — har vidtagit de justeringar som var nödvändiga, endast på grund av att den inte kunde avslöja eller identifiera några andra fall av felaktig tillämpning av föreskrifterna eller överträdelser som har ägt rum i andra medlemsstater.

46 Av detta följer att inte heller denna klagopunkt är grundad och att hela den andra grunden skall ogillas.

Den tredje grunden för ogiltighet

47 Konungariket Nederländerna har slutligen hävdat att kommissionen har brutit mot väsentliga formföreskrifter genom att inte införa en tillräcklig motivering — vad avser grunden för de genomförda minskningarna — i övervägandena i den ifrågasatta förordningen. Sökanden har tillagt att kommissionen på så vis har brutit mot skyldigheten till lojalt samarbete med medlemsstaterna.

48 Det framgår av en fast rättspraxis att det av den motivering som det ställs upp krav på i artikel 190 i EG-fördraget på ett klart och otvetydigt sätt skall framgå hur den institution som har framställt rättsakten har resonerat, så att den som berörs kan få veta vad som ligger bakom den åtgärd som har vidtagits och så att domstolen kan utöva sin kontroll (se dom av den 14 juli 1994, Grekland mot rådet, C-353/92, Rec. s. I-3411, punkt 19).

49 Det krävs dock inte att det i motiveringen anges alla väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter, eftersom frågan om motiveringen av ett beslut uppfyller de krav som ställs upp i artikel 190 i fördraget inte endast skall bedömas med beaktande av lydelsen av motiveringen utan också med beaktande av såväl sammanhanget som alla de rättsregler som gäller på det berörda området (se dom av den 14 februari 1990, Delacre m. fl. mot kommissionen, C-350/88, Rec. s. I-395, punkt 16, och nämnd rättspraxis).

50 Det är i ännu högre grad så eftersom medlemsstaterna har varit nära knutna till utarbetandet av den tvistiga rättsakten och på så sätt känner till de skäl som ligger till grund för den (se dom av den 22 juni 1993, Tyskland mot kommissionen, C-54/91, Rec. s. I-3399).

51 I detta avseende skall det konstateras att det i det femte och sjätte övervägandet i den ifrågasatta förordningen nämns det fall att kommissionen har upptäckt att

vissa kvantiteter har räknats två gånger, och behovet av att vidta minskningar för att undvika en märkbar, skadlig och svåravhjälpbar försämring av behandlingen som skadar vissa aktörer samt för att undvika störning av ordningen för tullkvoten.

52 Det skall tilläggas att tolkningen av artikel 3.1 b i tillämpningsförordningen har diskuterats vid ett flertal tillfällen av kommissionen och de nederländska myndigheterna, och att den tolkning som kommissionen beslutade sig för utgjorde föremål för en särskild kommunikation till medlemsstaterna av den 9 september 1993.

53 Även den tredje grunden skall således ogillas.

54 Av det ovan sagda framgår att den talan som har väckts av Konungariket Nederländerna skall ogillas.

Rättegångskostnader

55 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, skall detta förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande beslut:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 oktober 1995.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande