FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 17. oktober 1996 *

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division, London, har forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af to bestemmelser i forordning (EF) nr. 214/94 [1].

De relevante retsregler

2. I overensstemmelse med Fællesskabets forpligtelser i forbindelse med den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter »GATT«) har Rådet for 1994, ved forordning (EF) nr. 130/94 [2], åbnet et fællesskabstoldkontingent på 53 000 tons af visse former for frosset oksekød. Rådet har pålagt Kommissionen at vedtage gennemførelsesbestemmelserne i overensstemmelse med den i artikel 27 i forordning (EØF) nr. 805/68 [3] indeholdte fremgangsmåde, som indebærer høring af forvaltningskomitéen for oksekød.

3. For produkter importeret til Fællesskabet inden for rammerne af dette toldkontingent er toldsatsen i den fælles toldtarif fastsat til 20% og importafgiften til 0% [4].

4. Kontingentmængden er opdelt i to dele (herefter henholdsvis »traditionelle kontingent« og »kontingentet for andre erhvervsdrivende«):

— 42 400 tons (dvs. 80%) fordeles mellem »traditionelle importører« og

— 10 600 tons (dvs. 20%) fordeles mellem »andre erhvervsdrivende« [5].

5. De traditionelle importører er defineret i artikel 2, litra a), i forordning nr. 130/94 som dem, der har indført varer til Fællesskabet inden for rammerne af toldkontingentet i de

* Originalsprog: fransk.

1 — Kommissionens forordning (EF) nr. 214/94 af 31.1.1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 130/94 for så vidt angår importordningen for frosset oksekød henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 27, s. 46).

2 — Rådets forordning (EF) nr. 130/94 af 24.1.1994 om åbning og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (1994) (EFT L 22, s. 3).

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

4 — Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 130/94.

5 — Artikel 2, litra a) og b), i forordning nr. 130/94.

tre foregående år. De andre erhvervsdrivende er defineret i artikel 2, litra b), i forordning nr. 130/94 som dem, der kan godtgøre, at de for en minimumsmængde og i en periode, der nærmere skal fastsættes, har drevet samhandel med tredjelande med andre former for oksekød end de af denne importordning omfattede eller i forbindelse med aktiv eller passiv forædling.

6. Der er ingen bestemmelser, der hindrer en traditionel importør i at deltage i fordelingen af det kontingent, der er forbeholdt andre erhvervsdrivende, for så vidt han opfylder de for disse fastsatte vilkår for adgang til kontingentet.

7. I henhold til artikel 4 i forordning nr. 130/94 påhviler det Kommissionen at vedtage gennemførelsesbestemmelser til den nævnte forordning, herunder navnlig at fastsætte den i artikel 2, litra b), i forordning nr. 130/94 nævnte minimumsmængde og referenceperiode.

8. Denne forpligtelse er opfyldt ved Kommissionens forordning nr. 214/94. I dens artikel 1, stk. 2, fastsættes vilkårene for adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende. Der er tale om alternative vilkår. Enhver ansøger skal godtgøre enten, at han har indført mindst 50 tons oksekød i 1992 og 80 tons i 1993, eller at han har udført mindst 110 tons oksekød i 1992 og 150 tons i 1993, idet det præciseres, at det fra tredjelande importerede eller til tredjelande eksporterede oksekød ikke indgår i toldkontingentet.

9. Artikel 1, stk. 3 og 4, i forordning nr. 214/94 fastsætter måden, hvorpå fordelingen af henholdsvis det traditionelle kontingent og kontingentet for andre erhvervsdrivende skal ske. Det traditionelle kontingent fordeles forholdsmæssigt mellem de forskellige traditionelle importører på grundlag af de erhvervsdrivendes indførsel i referenceårene, mens fordelingen mellem andre erhvervsdrivende sker forholdsmæssigt på grundlag af de mængder, som de erhvervsdrivende, der kan komme i betragtning, har ansøgt om. I praksis ansøger de erhvervsdrivende, der kan komme i betragtning, imidlertid om en maksimumsmængde på 50 tons (som angivet i artikel 3, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 214/94). I sådanne tilfælde er tildelingen af den ansøgte mængde og tildelingen af det ansøgte det samme [6].

10. Det bestemmes i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94, at selskaber, der er dannet ved sammenlægning af virksomheder, som alle hver især havde visse rettigheder i henhold til artikel 1, stk. 1 [7], har de samme rettigheder som de virksomheder, de er dannet af. Disse bestemmelser finder ikke anvendelse på ansøgninger indgivet af andre erhvervsdrivende. Kommissionen har præciseret dette i en informationsskrivelse, fremsendt den 5. februar 1992 til samtlige

6 — Kommissionens indlæg, punkt 16.

7 — Dvs. de, som er forbeholdt de traditionelle importører.

medlemsstater vedrørende den tilsvarende bestemmelse i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3701/91 af 18. december 1991 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til den importordning, der er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3667/91 for frosset kød af hornkvæg henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 [8].

De faktiske omstændigheder

11. Denne sag omhandler et søgsmål anlagt af syvogtyve selskaber tilhørende Slinger-familien mod det britiske interventionsorgan for landbrug, »Intervention Board for Agricultural Produce« (herefter »Intervention Board«). Seksogtyve af disse er medlemmer af den samme koncern (herefter »Slinger-koncernen« eller »koncernen«), et enkelt er ikke medlem, men kontrolleres af Slinger-familien.

12. Disse selskaber er producenter, engroshandlere og forhandlere af kød og har hjemsted i Lancashire. Inden for handel med oksekød er Slinger-koncernen, hvis årlige omsætning i 1993 var på ca. 35 mio. UKL, en mellemstor virksomhed.

13. Koncernens første selskab udøvede ved dets stiftelse i 1952 slagtervirksomhed i form af detail- og leverandørforretning. Siden da har koncernen udvidet sine aktiviteter og sit geografiske virkeområde. Således består Slinger-koncernen i dag af slagterier og engrosslagtere, som betjener slagtere i hele Lancashire; koncernen beskæftiger sig ligeledes med kødeksport og udbening, som udføres i form af underleverancer, samt med bearbejdning og forædling af kød. Koncernen har i dag adskillige fabrikker og kølehuse og er i slutningen af 1980'erne ekspanderet som følge af dens opkøb af flere virksomheder, som beskæftiger sig med produktion og handel med kød. Den har også udvidet sit virkefelt, navnlig ved at beskæftige sig med handel med frosset oksekød til tredjelande. Størstedelen af denne handel består i eksport, men koncernen importerer ligeledes kød. I 1993 modtog Slinger-koncernen »Queen's Award for Export«-prisen.

14. Blandt de syvogtyve sagsøgende selskaber i hovedsagen er otte registreret ved Intervention Board som erhvervsdrivende i 1988; de øvrige nitten blev registreret i 1991.

15. Indtil 1993 opfyldte ingen af selskaberne betingelserne for at få andel i GATT-kontingentet. I 1993 fik tretten af dem adgang til det for andre erhvervsdrivende forbeholdte kontingent.

8 — EFT L 350, s. 34.

16. I 1994 fik disse tretten selskaber adgang til det traditionelle kontingent, idet de i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 2, litra a), i forordning nr. 130/94 havde indført varer til Fællesskabet inden for toldkontingentet (kontingentet for andre erhvervsdrivende) i de tre foregående år.

17. I 1994 ansøgte disse tretten selskaber samt de fjorten øvrige om at få adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende med henblik på at forøge deres andel af toldkontingentet.

18. Intervention Board afslog deres ansøgninger og meddelte dem to beslutninger. I den første blev deres ansøgning om at få adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende afslået med den begrundelse, at sagsøgerne i hovedsagen ikke har kunnet bevise, at de i 1993 havde udført 150 tons kød. I den anden beslutning blev muligheden for at drage fordel af bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94 afvist med den begrundelse, at denne bestemmelse ikke giver dem ret til at sammenlægge deres handelspræstationer med henblik på at komme i betragtning som andre erhvervsdrivende.

19. I denne henseende præciserer den forelæggende ret, at i 1992 eksporterede tre af disse selskaber mindre end 110 tons, hvilket ligeledes var tilfældet i 1993 for fire af selskaberne, og at de for 1994 fastsatte betingelser for at få adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende således ikke var opfyldt af disse syv selskaber, selv om den krævede udførselstærskel ikke var blevet forhøjet. Sagsøgerne i hovedsagen erkender dette, idet de præciserer, at såfremt de havde haft mulighed for at påberåbe sig artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94, i overensstemmelse med den tidligere til Intervention Board indgivne ansøgning, ville de have opfyldt de mængdemæssige krav.

20. Disse selskaber anmoder High Court of Justice, Queen's Bench Division, London, om at annullere de to af Intervention Board trufne beslutninger og anfægter gyldigheden af det juridiske grundlag, hvorpå toldkontingentet for import til Fællesskabet i 1994 af visse typer frosset oksekød og visse varer fremstillet af frosset oksekød, som foreskrevet i forordning nr. 214/94, er blevet fordelt mellem fællesskabsimportørerne. De gør navnlig gældende, at fastsættelsen i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 214/94 af en mængde på 150 tons eksporteret oksekød i løbet af det foregående år er i strid med dels bestemmelserne i forordning nr. 130/94, dels forskellige principper i fællesskabsretten. De gør endvidere gældende, at det forhold, at forordningen ikke indeholder en bestemmelse, der tillader selskaber at sammenlægge deres handelspræstationer med henblik på at opfylde de betingelser, der gælder for andre erhvervsdrivende, dels udgør en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, dels tilsidesætter de mål som forfølges af fællesskabslovgiver.

21. Sagsøgerne gør gældende, at de på grund af anvendelsen af bestemmelserne i disse forordninger har lidt et tab på 200 000 UKL.

De præjudicielle spørgsmål

22. For at kunne træffe afgørelse om parternes påstande har den nationale domstol forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 1, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 214/94 ugyldig og i strid med fællesskabsretten, for så vidt den bestemte, at erhvervsdrivende, som på grundlag af deres tidligere udførsler af oksekød søgte at komme i betragtning med hensyn til den kontingentmængde for 1994, som der henvises til i dette stykke, skulle have udført mindst 150 tons i det foregående år i stedet for 110 tons, som var blevet krævet i 1993? Er artikel 1, stk. 2, navnlig ugyldig og i strid med fællesskabsretten, fordi:

a) den overskrider de beføjelser, som er overdraget Kommissionen ved Rådets forordning (EF) nr. 130/94

b) den er i strid med proportionalitetsprincippet

c) den er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

d) den er en tilsidesættelse af forpligtelsen til at give fyldestgørende grunde i henhold til EF-traktatens artikel 190; og/eller

e) den er blevet udstedt uden forskriftsmæssig høring af forvaltningskomitéen for oksekød, hvilket er i strid med artikel 4 i forordning (EF) nr. 130/94 og artikel 27 i forordning (EØF) nr. 805/68?

2) Er artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 214/94 ugyldig og i strid med fællesskabsretten, for så vidt den udelukker, at selskaber, som er dannet ved sammenlægning af virksomheder, hvor hver part har rettigheder i henhold til forordningens artikel 1, stk. 2, kan sammenlægge deres tidligere handelspræstationer? Er artikel 2, stk. 2, navnlig i strid med:

a) forbuddet mod forskelsbehandling, for så vidt selskaber, der afleder deres rettigheder af forordningens

artikel 1, stk. 1, kan sammenlægge og kumulere deres tidligere handelsprærestationer med det formål at opnå en kontingentmængde, mens selskaber, som afleder deres rettigheder af forordningens artikel 1, stk. 2, ikke kan gøre dette; og/eller

b) den sikring, der omtales i anden betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 130/94, af kontinuerlig adgang til kontingentet for alle Fællesskabets interesserede erhvervsdrivende?«

A — *Formaliteten*

23. Det Forenede Kongerige stiller spørgsmålstegn ved, uden at tage stilling hertil, om de for Domstolen forelagte præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, idet det henviser til Domstolens dom i sagen TWD Textilwerke Deggendorf [9], hvori Domstolen fastslog, at retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at en borger, som er adressat for en bebyrdende beslutning — som han ikke har anlagt sag til prøvelse af inden for de fastsatte frister i henhold til traktatens artikel 173 — bestrider gyldigheden af denne beslutning under en sag anlagt ved en national domstol [10].

24. Ifølge Domstolens faste praksis skal en borger for at kunne anfægte en fællesskabsforordning på grundlag af traktatens artikel 173 godtgøre, at de anfægtede bestemmelser i den pågældende forordning berører ham umiddelbart og individuelt, og at han befinder sig i en situation, som adskiller ham fra enhver anden erhvervsdrivende [11].

25. I den foreliggende sag fremgår det imidlertid ikke af sagsakterne, at de omtvistede bestemmelser i forordning nr. 214/94 udgør en skjult beslutning, som personligt og direkte angår selskaberne i Slinger-koncernen. Disse bestemmelser retter sig derimod ved deres abstrakte og almengyldige indhold til ikke nærmere specificerede grupper af personer og finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og angår ikke sagsøgerne i hovedsagen, idet de kun berører disse i deres objektive egenskab af erhvervsdrivende i den pågældende sektor på samme måde som enhver anden erhvervsdrivende, der befinder sig i den samme situation. På baggrund af de foreliggende oplysninger, mener jeg således, at en sag anlagt af sagsøgerne på grundlag af traktatens artikel 173 ville være blevet afvist [12].

26. Jeg er følgelig af den opfattelse, at den påberåbte retspraksis ikke er anvendelig, og at anmodningen kan antages til realitetsbehandling.

9 — Dom af 9.3.1994, den såkaldte »TWD«-dom, sag C-188/92, Sml. I, s. 833.

10 — Præmis 25 og 26.

11 — Jf. bl. a. dom af 6.11.1990, sag C-354/87, Weddel mod Kommissionen, Sml. I, s. 3847, præmis 18-23, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniú mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19-22.

12 — Dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, org. ref.: Rec. s. 901, på s. 917, og af 15.6.1993, sag C-213/91, Abertal m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3177, præmis 19 og 20.

B — *Det første spørgsmål*

Anbringendet om overskridelse af beføjelser

27. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret, at Domstolen skal udtale sig om gyldigheden af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 214/94, for så vidt den del af toldkontingentet, der tilkommer andre erhvervsdrivende, herved udelukkende forbeholdes ansøgere, som godtgør, at de i 1992 og 1993 udførte mindst henholdsvis 110 og 150 tons oksekød til tredjelande.

28. Sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, at Kommissionen har hævet denne tærskel med 30% i forhold til den tidligere fastsatte tærskel, og har derved:

a) overskredet de beføjelser, som Rådet har tillagt den

b) tilsidesat væsentlige formforskrifter (manglende begrundelse og manglende høring af forvaltningskomitéen for oksekød)

c) tilsidesat forskellige almindelige fællesskabsretlige principper (proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning).

29. Sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved i forordning nr. 214/94 at fastsætte målsætninger, som er i strid med de af Rådet i forordning nr. 130/94 fastsatte.

30. Sagsøgerne gør gældende, at Kommissionen har fastsat to målsætninger. For det første drejer det sig om at begrænse antallet af ansøgninger inden for kontingentet for andre erhvervsdrivende med henblik på at undgå en lodtrækning, selv om den fællesskabsretlige ordning indeholder bestemmelse herom [13], og for det andet at hindre, at kontingentet for andre erhvervsdrivende tilfalder »papirselskaber«, dvs. selskaber, der udelukkende er oprettet med det formål at gøre det muligt for den koncern, som de tilhører, at drage så mange fordele som muligt af ordningen vedrørende fordeling af den del af toldkontingentet, som er forbeholdt andre erhvervsdrivende.

31. Modsat gør de gældende, at Rådet oprindeligt forfulgte tre målsætninger. For det første skulle fællesskabstoldkontingentet fordeles mellem egentlige erhvervsdrivende. Kommissionens opgave var følgelig at gennemføre foranstaltninger med henblik på at sikre, at der var tale om en egentlig erhvervsmæssig virksomhed for de pågældende erhvervsdrivende [14]. For det andet har Rådet

13 — Artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 214/94.

14 — Tredje betragtning til forordning nr. 130/94.

selv defineret en egentlig erhvervsdrivende som den, hvis samhandel med tredjelande er repræsentativ [15]. Sagsøgerne i hovedsagen slutter heraf, at en forhøjelse af den udførselstærskel til tredjelande, der kræves for at få adgang til den del af kontingentet, der er forbeholdt andre erhvervsdrivende, kun er berettiget, såfremt der konstateres en mærkbar stigning i mængden af oksekød udført fra Den Europæiske Union til tredjelandene. Endelig har Rådet søgt at gøre det muligt for samtlige de pågældende erhvervsdrivende at få lige og kontinuerlig adgang til kontingentet.

32. Jeg er ikke enig i denne analyse.

33. Det bemærkes, at Rådet ved artikel 4 i forordning nr. 130/94 har pålagt Kommissionen at fastsætte vilkårene for adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende [dvs. minimumsmængderne og den referenceperiode, der omhandles i artikel 2, litra b), i forordning nr. 130/94]. I denne artikel præciseres det endvidere, at disse betingelser skal vedtages efter fremgangsmåden i artikel 27, i forordning (EØF) nr. 805/68. Det drejer sig om den såkaldte forvaltningskomitéprocedure, der gør det muligt for Rådet at forbeholde sig selv at gribe ind.

34. Kommissionen er derfor kompetent til at vedtage de pågældende foranstaltninger, *hvilket ikke bestrides af sagsøgerne i hovedsagen.*

35. Det skal i øvrigt tilføjes, at Domstolens retspraksis i denne forbindelse indrømmer Kommissionen et vidt skøn. Domstolen har fastslået, at »Rådet inden for den fælles landbrugspolitik [16] kan se sig foranlediget til at tildele Kommissionen vide gennemførelsesbeføjelser, da Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den hurtighed, situationen kræver (jf. bl. a. dom af 30.10.1975, sag 23/75, Rey Soda, Sml. s. 1279, præmis 11). Vide gennemførelsesbeføjelser er så meget mere berettiget i det foreliggende tilfælde, som de skal udøves efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure, der gør det muligt for Rådet at forbeholde sig selv at gribe ind (Rey Soda-dommen, præmis 13)« [17].

36. Ikke desto mindre bør det i den foreliggende sag undersøges, hvorvidt de af Kommissionen trufne foranstaltninger er i overensstemmelse med forordningens målsætning.

37. Den i forordning nr. 130/94 tilsigtede målsætning er defineret i anden betragtning. Det drejer sig om at »[sikre] alle Fællesska-

15 — A.st.

16 — Det drejer sig her ligeledes om den fælles markedsordning for oksekødssektoren.

17 — Dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 22.

bets interesserede erhvervsdrivende lige og kontinuerlig adgang til kontingentet«. I tredje betragtning præciseres de foranstaltninger, der skal iværksættes for at nå dette mål, idet det bemærkes, at »ordningen består i, at Kommissionen fordeler de disponible mængder mellem de traditionelle importører og andre erhvervsdrivende, der ønsker at handle med oksekød; for at sikre, at der er tale om en egentlig erhvervsmæssig virksomhed for ovennævnte erhvervsdrivende, bør der dog kun tages hensyn til mængder af en vis størrelse, som er repræsentative for samhandelen med tredjelande«. Målsætningen indeholdt i anden betragtning til forordning nr. 214/94 præciserer ligeledes, at de tilvejebragte foranstaltninger, der skal føre til målet, består i at forbeholde toldkontingentet for de, »der dokumenterer, at de driver egentlig erhvervsvirksomhed, og at der er tale om mængder af en vis størrelse«.

38. I den nævnte Weddel-dom [18] har Domstolen fastslået, at formålet med importordningen for oksekød inden for rammerne af GATT-toldkontingentet er at sikre, at alle interesserede erhvervsdrivende har lige og kontinuerlig adgang til det nævnte kontingent. Domstolen har ydermere underkendt handlinger, der kan forstyrre ordningen og anfægte dens målsætning.

39. De af Kommissionen fremførte argumenter bør tages til følge. De erhvervsdrivendes fremgangsmåde, hvorefter de kunstigt opsplitter deres koncerns økonomiske struktur med henblik på at kunne få så stor en del af kontingentet for andre erhvervsdrivende som muligt, er egnet til at forstyrre ordningen og fordreje anvendelsen af den i artikel 3 i forordning nr. 214/94 indeholdte bestemmelse og undergrave det princip, hvorefter enhver interesseret erhvervsdrivende kan få lige og kontinuerlig adgang til toldkontingentet.

40. I modsætning til hvad sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, er der intet der antyder, at Rådet har villet etablere nogen direkte sammenhæng mellem de beløb eller mængder, som Kommissionen skulle fastsætte, og udviklingen i eksporten til eller importen fra tredjelande. I tredje betragtning til forordning nr. 130/94 anføres blot, »... for at sikre, at der er tale om en egentlig erhvervsmæssig virksomhed for ovennævnte erhvervsdrivende (dvs. andre end de traditionelle), bør der dog kun tages hensyn til mængder af en vis størrelse, som er repræsentative for samhandelen med tredjelande«. Således får de erhvervsdrivende, som har haft en betydelig import eller eksport, adgang til kontingentet (dvs. får ret til at importere). At forhøje udførselstærsklen til tredjelandene synes at være et effektivt middel til at realisere det af Rådet fastsatte mål.

41. Det må derfor konkluderes, at anbringendet om overskridelse af beføjelser eller magtfordrejning bør forkastes.

18 — Præmis 35.

Den påståede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

42. Efter at have mindet om det af Rådet forfulgte formål skal det undersøges, hvorvidt Kommissionen er gået videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af dette formål [19].

43. Domstolen har udtalt, at »... Kommissionen og forvaltningskomitéen, når der er tale om en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, har et vidt skøn. Ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, skal Domstolen begrænse sig til at undersøge, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om myndigheden åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn« [20].

44. Domstolen kontrollerer således, hvorvidt der foreligger en åbenbar fejl i vurderingen af forholdene på det relevante marked, hvorvidt Kommissionen har valgt en foranstaltning, som er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til de tilsigtede mål, og hvorvidt den valgte foranstaltning er nødvendig for at realisere de fastsatte mål.

45. Jeg skal først undersøge det første af disse punkter.

46. Som allerede nævnt er formålet med forordning nr. 130/94 at sikre alle Fællesskabets erhvervsdrivende lige og kontinuerlig adgang til kontingentet.

47. Kommissionen har sikret denne kontinuitet i adgangen til kontingentet ved at tildele de traditionelle importører størstedelen af kontingentet. Disse er, uanset omfanget af samhandelen med tredjelande og uanset om de kan godtgøre at have fået del i kontingentet i løbet af de tre foregående år, sikret en del af kontingentet. De erhvervsdrivendes lige adgang til kontingentet er sikret ved at åbne en del af kontingentet for nye importører og ved den bestemmelse, hvorefter en ansøger kun kan indgive en enkelt ansøgning [21].

48. Hverken de af Kommissionen anførte tal vedrørende stigningen i antallet af ansøgninger (en stigning på ca. 78% mellem 1992 og 1993), eller Kommissionens analyse af årsagen til denne stigning er blevet anfægtet. Forholdene på Fællesskabets marked synes ikke at have kunnet begrunde en væsentlig stigning i antallet af erhvervsdrivende inden for

19 — Ovennævnte dom i sagen Frankrig og Irland mod Kommissionen, præmis 30.

20 — A.st., præmis 31.

21 — Artikel 3 i forordning nr. 214/94.

handel med frosset oksekød. Den må således antages at skyldes en kunstig etablering af virksomheder med henblik på at få adgang til kontingentet, altså som en opsplitning af en stor økonomisk enhed i små enheder, der reelt ikke er uafhængige af hovedenheden, og som udelukkende er oprettet for at få adgang til en væsentlig del af kontingentet.

49. Det er endvidere ubestridt, at sagsøgerne har anvendt den af Kommissionen beskrevne strategi med henblik på at opnå den størst mulige del af kontingentet for andre erhvervsdrivende. Sagsøgernes andet anbringende over for Intervention Board (at nå den krævede tærskel gennem en sammenlægning) bekræfter denne analyse, såfremt der skulle være behov herfor. En sådan adfærd er i strid med den af Rådet fastsatte målsætning [22].

50. Det må derfor fastslås, at det ikke er godtgjort, at Kommissionen har begået åbenbare fejl i forbindelse med vurderingen af markedet.

51. Det skal derefter undersøges, hvorvidt den vedtagne foranstaltning — som sagsøgeren hævder — er åbenbar uhensigtsmæssig for at nå det tilsigtede mål, og at en lodtrækning ville være bedre afpasset markedsforholdene.

52. I denne henseende kan jeg tilslutte mig Kommissionens standpunkt. En lodtrækning ville kun forværre det beskrevne forhold. Den ville tilskynde en opdeling af økonomiske enheder i adskillige selskaber, alene med det formål at få den bedst mulige chance for at få adgang til og få tildelt en del af dette kontingent.

53. Derimod er en forhøjelse af tærsklen i den fastsatte størrelsesorden den eneste hensigtsmæssige løsning på den nævnte problemstilling og er tilmed i overensstemmelse med det tilsigtede formål. Nærværende sag viser tydeligt, at en sådan foranstaltning er effektiv og ligeledes nødvendig.

54. Det må derfor konkluderes, at den af Kommissionen trufne foranstaltning ikke er i strid med proportionalitetsprincippet, og at dette anbringende derfor bør forkastes.

22 — Jf. punkt 39 i dette forslag til afgørelse.

Den påståede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

55. Sagsøgerne gør gældende, at Kommissionen ikke kunne forhøje tærsklen med hensyn til udførsler af oksekød til tredjelande som sket uden at tilsidesætte de berørte erhvervsdrivendes berettigede forventning. Kommissionen burde have hørt de erhvervsdrivende og i rette tid have informeret dem om den ændring i fællesskabslovgivningen, som ville indtræffe, således at de effektivt kunne forvalte deres midler.

56. Kommissionen gør gældende, at kontingentet forvaltes på årsbasis. En gennemgang af forordning nr. 214/94 og nr. 130/94 kunne ikke give anledning til at antage, at kriterierne for at komme i betragtning ville forblive uændrede. Disse kriterier fastsættes altid efter udløbet af den gældende referenceperiode og før indgivelsen af ansøgningerne for det indeværende år, og formålet hermed er at imødegå forsøg på spekulation og at skabe grundlag for, at ordningen kan fungere gnidningsløst. Det fremgår af sagsakterne, således som det også er erkendt af sagsøgerne i hovedsagen, at de har spekuleret i, at udførselstærsklerne ikke ville blive forhøjet. De har således løbet en risiko og accepteret denne. Desuden gør Kommissionen opmærksom på, at der tidligere har været langt mere omfattende forhøjelser af denne tærskel. Således var stigningen i 1992 på 120%.

57. Ifølge Det Forenede Kongerige er det åbenbart, at den adfærd, som sagsøgerne i hovedsagen har udvist i forbindelse med tilrettelæggelsen af deres virksomhed, bærer præg af spekulation, og at Slinger-koncernen forsøgte at få så mange fordele som muligt, hvilket i sig selv ikke er ulovligt, ligesom det heller ikke er ulovligt, at Kommissionen iværksætter effektive foranstaltninger til at bekæmpe en sådan spekulativ adfærd. Imidlertid bør Slinger-koncernen ikke underkende den risiko, der er forbundet med enhver spekulativ adfærd.

58. Jeg er af den opfattelse, at de af Det Forenede Kongerige og Kommissionen forsvarede standpunkter bør tages til følge.

59. Ifølge Domstolens faste praksis »kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. f. eks. dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 57)« [23].

23 — Nævnte dom i sagen Frankrig og Irland mod Kommissionen, præmis 59.

60. Domstolen har desuden fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke er til hinder for, at en forordning ændrer en bestående situation, såfremt vedtagelsen af sådanne ændringer er forudsigelig og meddeles rettidigt [24].

61. Men som Kommissionen har anført i sine bemærkninger, hvortil der er henvist i det ovenstående, er dette netop tilfældet i den foreliggende sag.

62. Såfremt der på et for tidligt tidspunkt, navnlig før udløbet af referenceperioden, gives meddelelse om disse nye kriterier for at komme i betragtning, ville dette fratage den nævnte forordning enhver effektiv virkning. I et sådant tilfælde ville den »spekulative« koncern omfordele udførselscertifikater blandt de til dette formål stiftede selskaber før udløbet af referenceperioden i nøje overensstemmelse med de nye tærskler. Enhver agtpågivende erhvervsdrivende og navnlig den, som regelmæssigt deltager i tildelingen af kontingentet, er fuldt ud klar over, hvordan reglerne er udformet. Det fremgår både af de skriftlige indlæg [25] og af det under retsmødet oplyste, at Slinger-koncernen må betragtes som en agtpågivende og påpasselig erhvervsdrivende. Koncernens ledere var ikke blot bekendt med, at en ændring af tærsklen kunne finde sted, men de vidste desuden, hvornår denne ændring muligvis ville indtræffe. Sagsøgerne i hovedsagen kan således ikke med rette påstå, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til dem, navnlig da deres adfærd kan forstyrre den normale funktion af den ordning, som Rådet har indført.

63. Dette anbringende bør derfor forkastes.

Manglende tilstrækkelig begrundelse

64. Sagsøgerne er af den opfattelse, at Kommissionen har undladt at opfylde sin forpligtelse i henhold til traktatens artikel 190 til at angive en begrundelse.

65. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at »... det ikke kan kræves, at begrundelsen af forordningerne specificerer de ofte meget talrige og komplicerede faktiske og retlige detaljer, som omfattes af forordningerne, når de falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår« [26] og at det for at opfylde kravene i traktatens artikel 190 er tilstrækkeligt, at begrundelsen »... skal tilpasses den pågældende retsakts karakter. Det skal klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således

24 — Jf. f. eks. dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 21.

25 — Jf. bl. a. punkt 29, 30 og 34 i indlæggene fra sagsøgerne i hovedsagen.

26 — Særligt på landbrugsområdet, jf. bl. a. dom af 7.7.1988, sag 55/87, Moksel, Sml. s. 3845, præmis 23, og af 22.1.1986, sag 250/84, Eridania m.fl., Sml. s. 117, præmis 38.

at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol« [27].

66. Forordning nr. 214/94 opfylder disse betingelser for så vidt angår begrundelsen for at fastsætte den omtvistede udførselstærskel. I denne forordning henvises der bl. a. udtrykkeligt til forordning nr. 130/94, som indeholder en angivelse af målsætningen med ordningen og af de generelle principper, på grundlag af hvilke toldkontingentet skal forvaltes. Således henvises der i anden betragtning til forordning nr. 214/94 til behovet for at sikre en gnidningsløs overgang fra den ordning, der bygger på national forvaltning, til den ordning, hvorefter Fællesskabet varetager forvaltningen, samtidig med at der tages hensyn til de særlige elementer i samhandelen med de pågældende produkter; på samme måde præciseres det, at adgangen til den anden del forbeholdes erhvervsdrivende, der kan dokumentere, at de udøver egentlig virksomhed, og at der herved er tale om mængder af en vis størrelse. Femte betragtning henviser til behovet for en effektiv forvaltning af kontingentet og bekæmpelsen af svig. Herefter må det konkluderes, at Kommissionens begrundelse for at ændre kriterierne for at komme i betragtning for de erhvervsdrivende, som ønsker at få en del af den anden del af det pågældende fællesskabstoldkontingent, er blevet meddelt klart og utvetydigt.

67. Anbringendet om en manglende tilstrækkelig begrundelse bør derfor forkastes.

27 — Senest nævnte dom i sagen Frankrig og Irland mod Kommissionen, præmis 72.

Høring af forvaltningskomitéen for oksekød

68. Sagsøgerne gør gældende, at forordning nr. 214/94 ikke er blevet udstedt under iagttagelse af den af Rådet fastsatte fremgangsmåde, eftersom høringen af forvaltningskomitéen ifølge sagsøgerne blev gennemført for sent.

69. Det Forenede Kongerige og Kommissionen hævder, at dette argument ikke er begrundet, for så vidt sagsøgerne i øvrigt indrømmer, at denne høring har fundet sted, og at resultatet er i overensstemmelse med syvende betragtning til forordning nr. 214/94.

70. Jeg mener, at dette anbringende klart bør forkastes.

71. Forordning nr. 805/68 foreskriver ikke overholdelse af særlige frister mellem dagen for forelæggelsen for forvaltningskomitéen og tidspunktet for dennes afgivelse af udtalelse. Artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 805/68 indeholder alene bestemmelse om, at komitéen afgiver udtalelse inden for den frist, som komitéens formand fastsætter.

72. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at udtale sig om virkningen, beføjelserne og rækkevidden af de af Kommissionen trufne beslutninger i forbindelse med den såkaldte forvaltningskomitéprocedure.

73. Domstolen har således i Köster og Berodt-dommen [28] defineret forvaltningskomitéens opgave som den »at udtale sig om de foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået« [29], »... konstant [at] være beredt til at udtale sig for at vejlede Kommissionen ved udøvelsen af de beføjelser, som Rådet har tildelt den, og for at gøre det muligt for Rådet selv at gribe ind i stedet for Kommissionen« [30], men forvaltningskomitéen har på ingen måde beføjelser til »... at træffe afgørelse i stedet for Kommissionen eller Rådet« [31]. Domstolen har præciseret, at Kommissionen »... kan udstede umiddelbart anvendelige foranstaltninger uanset indholdet af forvaltningskomitéens udtalelse« [32], og at dens eneste pligt er, »... dersom den nævnte komités udtalelse ikke er overensstemmende ... at meddele Rådet de trufne foranstaltninger« [33]. Domstolen har konkluderet, at »... uden at fordreje fællesskabsstrukturen og den institutionelle ligevægt tillader forvaltningskomitémekanismen derfor Rådet at overlade Kommissionen en gennemførelsesbeføjelse af betragteligt omfang under forbehold af eventuelt selv at ville træffe afgørelsen« [34].

74. Desuden viser en gennemgang af Domstolens afgørelser om virkningen af forvaltningskomitéens udtalelser, at denne virkning er meget begrænset.

75. Således har Domstolen nægtet sagsøgerne adgang til at påberåbe sig en forskel mellem de trufne foranstaltninger og de forberedende dokumenter, der afspejler de forslag, som er forelagt for forvaltningskomitéen, når de anfægter lovligheden af en kommissionsforordning [35], ved at fastslå, at »angivelserne i forberedende dokumenter [nemlig ikke] kan ... sættes i klasse med en retsregel, som gør det muligt at kritisere den afgørelse, der i sidste ende træffes af Kommissionen efter forhandling med forvaltningskomitéen. De slutninger, sagsøgerne har draget af forskellen mellem de forslag, der oprindeligt blev forelagt forvaltningskomitéen med hensyn til minimumspriser for råvarer og forarbejdningsomkostningerne, med henblik på at opgøre deres tab, må derfor forkastes«.

76. På samme måde har Domstolen i dommen af 14. december 1978 [36] fastslået, at en manglende udtalelse fra forvaltningskomitéen ikke berører gyldigheden af de af Kommissionen trufne foranstaltninger, eftersom, ifølge dommens ordlyd, »..det kun [er] i det tilfælde, hvor Kommissionen vedtager foranstaltninger, som ikke er i overensstemmelse med komitéens udtalelse, at disse foranstaltninger skal meddeles Rådet; den manglende udtalelse fra komitéen berører derfor ikke

28 — Dom af 17.12.1970, sag 25/70, Sml. 1970, s. 259, org. ref.: Rec. s. 1161.
29 — A.st., præmis 9, fjerde afsnit.
30 — A.st., syvende afsnit.
31 — A.st., ottende afsnit.
32 — A.st., femte afsnit.
33 — A.st., sjette afsnit.
34 — A.st., niende afsnit.
35 — Dom af 19.9.1985, forenede sager 194/83-206/83, Asteris m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2815, præmis 17.
36 — Sag 35/78, Schouten, Sml. s. 2543, præmis 44, 45 og 46.

gyldigheden af de af Kommissionen trufne foranstaltninger«.

77. I den foreliggende sag er komitéen ikke blot blevet hørt, men den har ligeledes afgivet en positiv udtalelse. Det må derfor konkluderes, at den omtvistede foranstaltning ikke kan erklæres ugyldig.

C — *Det andet spørgsmål*

78. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret en afgørelse fra Domstolen om gyldigheden af artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 214/94, for så vidt bestemmelsen udelukker, at selskaber, der er dannet ved sammenlægning af virksomheder, som hver har de i artikel 1, stk. 2, nævnte rettigheder, kan kumulere deres tidligere handelspræstationer.

79. Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at Kommissionen ved at fratage dem denne mulighed, som gælder for selskaber, der afleder deres rettigheder af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 214/94, har tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling og har handlet i strid med fællesskabslovgiverens målsætning, som indeholdt i anden betragtning til forordning nr. 130/94, nemlig at sikre lige og kontinuerlig adgang til det pågældende kontingent for alle interesserede erhvervsdrivende i Fællesskabet.

80. Det Forenede Kongerige og Kommissionen har anført, at svaret på dette spørgsmål ikke har relevans for de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret skal tage stilling til. De gør gældende, at artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 214/94 ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder, som er anført i forelæggelseskendelsen. Sagsøgerne anfører, at de ikke har kunnet få adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende, og de anfægter en af de regler, der fastsætter kriterierne for at komme i betragtning. Imidlertid præciserer den omtvistede bestemmelse en af de måder, som toldkontingentet for traditionelle importører fordeles på. Den regulerer således situationer, som ligger forud for sagsøgernes og kan på ingen måde bruges til at afgøre deres tvist.

Den påståede tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

81. Det skal med det samme siges, at jeg mener, at princippet om forbud mod forskelsbehandling ikke er blevet tilsidesat i den foreliggende sag. Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94 er en særlig bestemmelse, hvis formål er at fastlægge en praktisk metode for fordelingen af kontingentet for traditionelle importører. Det bemærkes, at det i denne bestemmelse foreskrives: »Selskaber, der er dannet ved sammenlægning af virksomheder, *som alle hver især havde visse rettigheder* i henhold til artikel 1, stk. 1, har de samme rettigheder som de virksomheder, de er dannet af« [37].

82. Det er klart, at under de foreliggende omstændigheder er de virksomheder, som er parter i denne tvist, i en helt anden situation.

37 — Min fremhævelse.

Ingen af dem opfylder kriterierne for at komme i betragtning til en del af kontingentet, uanset i hvilken egenskab [38].

83. Domstolen har i fast praksis fastslået, at »... forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, blot [er] et konkret udtryk for fællesskabsrettens generelle ligebehandlingsprincip, hvorefter ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. f. eks. dom af 29.6.1995, sag C-56/94, SCAC, Sml. I, s. 1769, præmis 27)« [39].

84. Eftersom de ikke var i en situation, der kan sammenlignes med den, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94, kan de ikke med føje påstå at have været udsat for forskelsbehandling ved, at en anden regel har fundet anvendelse på dem.

85. Anbringendet om forskelsbehandling kan således ikke tages til følge.

Tilsidesættelse af målsætningen i Rådets forordning nr. 130/94

86. Sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, at Kommissionen ved at forhindre dem i at kumulere deres tidligere handelspræstationer ikke har sikret lige og kontinuerlig adgang til GATT-kontingentet for alle interesserede erhvervsdrivende.

87. Jeg er, i modsætning til det af sagsøgerne i hovedsagen fremførte synspunkt, af den opfattelse, at det forhold, at forordningen ikke indeholder en bestemmelse, der gør det muligt at kumulere deres tidligere handelspræstationer for at få del i kontingentet, ikke er i strid med fællesskabslovgivers målsætning. Hvad angår målsætningen henvises til mine tidligere bemærkninger [40].

88. Efter min mening vil det være i strid med fællesskabslovgivers målsætning at give sagsøgerne i hovedsagen medhold. At følge deres argumentation ville fremme udbredelsen af »papirselskaber« (for at gentage den af Kommissionen anvendte terminologi), særligt da det ville gøre det muligt, at gøre brug af sammenlægninger i tilfælde af »fejlberegning« ved fordelingen af udførselscertifikater mellem sådanne virksomheder. Jeg har imidlertid netop henledt opmærksomheden på, at

38 — Forelæggelseskendelsen, punkt 13.

39 — Jf. bl. a. den nævnte dom i sagen Frankrig og Irland mod Kommissionen, præmis 49.

40 — Punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

en sådan situation er i strid med det af Rådet tilsigtede mål [41]. Denne beregning foretaget af en sådan »spekulativ« importør fremgår tydeligt af denne sag.

89. Det er imidlertid korrekt, at den i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94 indeholdte regel ikke finder anvendelse på traditionelle importører. Jeg mener, at denne tydelige forskel i behandlingen er objektivt begrundet. Den præcisering, der er indeholdt i denne artikel, synes nødvendig, som følge af, at reglerne for fordelingen af kontingentet er forskellig, afhængig af, om det drejer sig om erhvervsdrivende, som har adgang til det traditionelle kontingent, eller erhvervsdrivende, som har adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende. Som fremhævet af Kommissionen [42], »ville en bestemmelse svarende til artikel 2, stk. 2, for så vidt angår andre erhvervsdrivende, være en bestemmelse om sammenlægning af to virksomheder, som allerede var godkendt som andre erhvervsdrivende i løbet af det indeværende kontingentår. Hvad angår forvaltningen af dette kontingent, har en sådan mulighed ingen praktisk betydning, eftersom enhver efterfølgende fordeling vil ske under henvisning til den ansøgning, der efterfølgende er indgivet af det selskab, som blev dannet ved sammenlægningen, og ikke til de tidligere handelspræstationer. Hvad derimod angår traditionelle importører, hvor en sammenlægning kan have juridiske konsekvenser i op til fire år, kan den i artikel 2, stk. 2, nævnte situation følgelig få en praktisk betydning, i det mindste ud fra et synspunkt om en administrativ klarhed. Derfor indeholder forordning nr. 214/94 en tydelig bestemmelse vedrørende dette spørgsmål for så vidt angår traditionelle importører, men ikke vedrørende andre erhvervsdrivende«.

Forslag til afgørelse

90. På grundlag af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af den forelæggende ret stillede spørgsmål således:

»Gennemgangen af artikel 1, stk. 2, og af artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 214/94 af 31. januar 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 130/94 for så vidt angår importordningen for frosset oksekød henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 i lyset af de i forelæggelseskendelsen angivne grunde har intet frembragt, der kan rejse tvivl om disse bestemmelsers gyldighed.«

41 — Jf. punkt 39 i dette forslag til afgørelse.
42 — Kommissionens indlæg, punkt 36.