CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 17 oktober 1996 *

1. De High Court, Queen's Bench Division, te Londen stelt in deze zaak prejudiciële vragen over de geldigheid van twee bepalingen van verordening (EG) nr. 214/94. [1]

Toepasselijke bepalingen

2. Ter nakoming van de verplichtingen van de Gemeenschap en in het kader van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (hierna: „GATT") opende de Raad bij verordening (EG) nr. 130/94 [2] voor 1994 een communautair tariefcontingent van 53 000 ton voor bepaalde soorten bevroren rundvlees. De uitvoeringsbepalingen ter zake dienden door de Commissie te worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 27 van verordening (EEG) nr. 805/68 [3], die de raadpleging van het comité van beheer voor rundvlees omvat.

3. Voor de in het kader van dit tariefcontingent in de Gemeenschap ingevoerde produkten geldt een recht van het gemeenschappelijk douanetarief van 20 % en een heffing van 0 %. [4]

4. Het tariefcontingent bestaat uit twee delen (hierna te noemen het „traditionele contingent", respectievelijk het „contingent overige handelaren"):

— 42 400 ton (zijnde 80 %) voor de „traditionele importeurs" en

— 10 600 ton (zijnde 20 %) voor de „overige handelaren". [5]

5. De traditionele importeurs worden in artikel 2, sub a, van verordening nr. 130/94 gedefinieerd als importeurs die in de laatste drie jaar in het kader van het tariefcontingent

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Verordening van de Commissie van 31 januari 1994 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 130/94 van de Raad wat betreft de invoerregeling van bevroren rundvlees van GN-code 0202 en produkten van GN-code 0206 29 91 (PB 1994, L 27, blz. 46).

2 — Verordening van de Raad van 24 januari 1994 betreffende de opening en de wijze van beheer van een communautair tariefcontingent voor bevroren rundvlees van GN-code 0202 en voor de produkten van GN-code 0206 29 91 (PB 1994, L 22, blz. 3).

3 — Verordening van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1968, L 148, blz. 24).

4 — Artikel 1, lid 3, van verordening nr. 130/94.

5 — Artikel 2, sub a en b, van verordening nr. 130/94.

rundvlees in de Gemeenschap hebben geïmporteerd. De overige handelaren worden in artikel 2, sub b, van verordening nr. 130/94 gedefinieerd als handelaren die kunnen aantonen dat zij in het kader van de handel met derde landen in rundvlees dat niet onder deze invoerregeling of onder de regelingen actieve of passieve veredeling valt, een activiteit uitoefenen die gedurende een nog te bepalen periode betrekking heeft op een nog nader vast te stellen minimumhoeveelheid.

6. Er is geen bepaling die een traditionele importeur verbiedt om tevens deel te nemen aan de verdeling van het contingent overige handelaren, voor zover hij aan de desbetreffende voorwaarden voldoet.

7. Blijkens artikel 4 van verordening nr. 130/94 regelt de Commissie de uitvoering van de verordening, onder meer op het punt van de minimumhoeveelheid en van de referentieperiode als bedoeld in artikel 2, sub b.

8. De Commissie heeft dit gedaan bij verordening nr. 214/94. In artikel 1, lid 2, zijn de deelnemingsvoorwaarden voor de overige handelaren omschreven. Het betreft alternatieve voorwaarden. Iedere gegadigde moet aantonen dat hij ofwel een hoeveelheid rundvlees van ten minste 50 ton in 1992 en 80 ton in 1993 heeft ingevoerd, ofwel een hoeveelheid rundvlees van ten minste 110 ton in 1992 en 150 ton in 1993 heeft uitgevoerd, met dien verstande dat het in- of uitgevoerde rundvlees niet onder tariefcontingenten mag vallen.

9. In de leden 3 en 4 van artikel 1 van verordening nr. 214/94 is de wijze van verdeling van het traditionele contingent, respectievelijk van het contingent overige handelaren vastgelegd. Het traditionele contingent wordt over de traditionele handelaren omgeslagen pro rata van de in de referentiejaren ingevoerde hoeveelheden, terwijl het contingent overige handelaren wordt omgeslagen pro rata van de door de betrokkenen aangevraagde hoeveelheden. In de praktijk pleegt evenwel de maximumhoeveelheid van 50 ton te worden aangevraagd (genoemd in artikel 3, lid 3, derde alinea, van verordening nr. 214/94). Toewijzing op grond van de aangevraagde hoeveelheid komt dan neer op toewijzing van een bepaalde hoeveelheid per aanvraag. [6]

10. Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 214/94 bepaalt, dat ondernemingen die zijn ontstaan door fusie van ondernemingen die elk rechten hebben krachtens het bepaalde in artikel 1, lid 1 [7], dezelfde rechten behouden als de ondernemingen waaruit zij zijn ontstaan. Dit geldt niet voor aanvragen van de overige handelaren blijkens een voorlichtingsnota die de Commissie op 5 februari 1992 aan alle Lid-Staten heeft toegezonden naar aanleiding van het overeen-

6 — Opmerkingen van de Commissie, punt 16.

7 — Dit wil zeggen de rechten van de traditionele importeurs.

komstige artikel van verordening (EEG) nr. 3701/91 van de Commissie van 18 december 1991 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de bij verordening nr. 3667/91 van de Raad ingestelde invoerregeling voor bevroren rundvlees van GN-code 0206 en de produkten van GN-code 0206 29 91. [8]

De feiten

11. De onderhavige zaak betreft een geding tussen 27 aan de familie Slinger toebehorende vennootschappen en het Britse interventiebureau, de „Intervention Board for Agricultural Products" (hierna: „Intervention Board"). Zesentwintig daarvan vormen tezamen een concern (hierna: „Slinger Group" of „Group"); één behoort niet tot de Group, maar is wel in handen van de familie Slinger.

12. Het zijn vleesproducenten, -groothandelaren en -handelaren in Lancashire. In de rundvleessector geldt de Slinger Group, met een jaaromzet van circa 35 miljoen UKL in 1993, als middelgroot bedrijf.

13. De oudste, in 1952 opgerichte vennootschap van de Group exploiteerde een loonslagersbedrijf. Sindsdien heeft de Group haar activiteiten gediversifieerd en haar afzetgebied uitgebreid. Thans exploiteert de Slinger Group slachthuizen en vleesgroothandels die leveren aan slagerijen in heel Lancashire; zij is nu ook actief in de internationale vleeshandel en houdt zich tevens bezig met uitbeenwerkzaamheden in loonwerk alsmede met vleesverwerking en -toebereiding. De Group bezit momenteel diverse fabrieken en koelhuizen en heeft aan het eind van de jaren tachtig enkele vleesproducerende en -verhandelende bedrijven overgenomen. Zij heeft haar werkterrein verruimd, met name met de handel in bevroren rundvlees met derde landen. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om export, maar de Group importeert ook. In 1993 werd de Slinger Group onderscheiden met de „Queen's Award for Export".

14. Van de 27 verzoeksters in het hoofdgeding hebben zich er 8 in 1988 bij de Intervention Board laten registreren als handelaar; de 19 overige volgden in 1991.

15. Tot 1993 kwam geen van hen voor het GATT-contingent in aanmerking. In 1993 hebben 13 van hen gebruik kunnen maken van het contingent overige handelaren.

8 — PB 1991, L 350, blz. 34.

16. In 1994 hebben deze 13 vennootschappen deelgenomen aan het traditionele contingent, aangezien zij overeenkomstig artikel 2, sub a, van verordening nr. 130/94 gedurende de drie voorgaande jaren in de Gemeenschap hadden geïmporteerd in het kader van het tariefcontingent (in casu het contingent overige handelaren).

17. In 1994 hebben deze 13 en de 14 overige ondernemingen aanvragen om deelneming aan het contingent overige handelaren ingediend met het oog op vergroting van hun aandeel in het tariefcontingent.

18. De Intervention Board heeft hun aanvragen afgewezen bij twee beschikkingen. In de eerste beschikking werd hun aanvraag om deelneming aan het contingent overige handelaren afgewezen op de grond dat zij niet waren geslaagd te bewijzen dat zij in 1993 150 ton vlees hadden uitgevoerd. In de tweede beschikking werd hun beroep op artikel 2, lid 2, van verordening nr. 214/94 verworpen op de grond dat deze bepaling hun niet het recht gaf hun afzonderlijke resultaten samen te tellen teneinde als overige handelaren te kunnen worden aangemerkt.

19. Volgens de verwijzende rechter hadden in 1992 drie en in 1993 vier van de ondernemingen minder dan 110 ton geëxporteerd en voldeden deze zeven derhalve niet aan de in 1994 geldende voorwaarden voor deelneming aan het contingent overige handelaren, zelfs niet wanneer de exportdrempel niet was verhoogd. Verzoeksters in het hoofdgeding bevestigen dit, maar voeren aan dat indien zij zich zouden beroepen op artikel 2, lid 2, van verordening nr. 214/94, zoals in de eerder bij de Intervention Board ingediende aanvraag, de vereiste drempel wel was gehaald.

20. Voor de High Court of Justice, Queen's Bench Division, te Londen vorderden zij nietigverklaring van de twee beschikkingen van de Intervention Board. Zij betwisten de rechtmatigheid van de in verordening nr. 214/94 geregelde wijze van verdeling van het tariefcontingent voor de invoer in de Gemeenschap van bepaalde soorten bevroren rundvlees en bepaalde bevroren rundvleesprodukten voor het jaar 1994. Zij stellen met name, dat door de hoeveelheid rundvlees die in het voorgaande jaar moest zijn geëxporteerd op 150 ton te bepalen in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 214/94, de Commissie haar bevoegdheden krachtens de bepalingen van verordening nr. 130/94 heeft overschreden en diverse beginselen van gemeenschapsrecht heeft geschonden. Voorts menen zij, dat het ontbreken van een bepaling die samentelling van de resultaten van afzonderlijke ondernemingen toestaat voor de overige handelaren, een schending van het nondiscriminatiebeginsel inhoudt en in strijd is met het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel.

21. Volgens hen beloopt de schade die zij ten gevolge van de toepassing van de bepalingen van deze verordeningen hebben geleden 200 000 UKL.

De prejudiciële vragen

22. Omdat de nationale rechter twijfelt over de op de vorderingen van partijen te geven beslissing, heeft hij het Hof de volgende twee prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is artikel 1, lid 2, van verordening (EG) nr. 214/94 van de Commissie ongeldig en in strijd met het gemeenschapsrecht voor zover het voorschrijft, dat handelaren die op basis van hun vroegere rundvleesexport in aanmerking willen komen voor het daarin bedoelde contingent voor 1994, tijdens het voorgaande jaar ten minste 150 ton moeten hebben geëxporteerd in plaats van 110 ton, zoals vereist was in 1993? Is artikel 1, lid 2, in het bijzonder ongeldig en in strijd met het gemeenschapsrecht wegens:

a) overschrijding van de bij verordening (EG) nr. 130/94 van de Raad aan de Commissie verleende bevoegdheden,

b) schending van het evenredigheidsbeginsel;

c) schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen;

d) schending van de motiveringsplicht als bedoeld in artikel 190 EG-Verdrag; en/of

e) vaststelling zonder behoorlijke raadpleging van het comité van beheer voor rundvlees, zulks in strijd met artikel 4 van verordening (EG) nr. 130/94 en artikel 27 van verordening (EEG) nr. 805/86?

2) Is artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 214/94 van de Commissie ongeldig en in strijd met het gemeenschapsrecht voor zover het ondernemingen die zijn ontstaan door fusie van ondernemingen die elk rechten hebben krachtens het bepaalde in artikel 1, lid 2, belet om hun afzonderlijke in het verleden behaalde handelsresultaten samen te tellen? Schendt artikel 2, lid 2, in het bijzonder:

a) het non-discriminatiebeginsel, voor zover ondernemingen die hun rechten aan artikel 1, lid 1, van die veror-

dening ontlenen, kunnen fuseren en hun in het verleden behaalde resultaten kunnen samentellen om voor het contingent in aanmerking te komen, terwijl ondernemingen die hun rechten aan artikel 1, lid 2, ontlenen, dat niet kunnen; en/of

b) de in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 130/94 van de Raad bedoelde waarborg, dat alle handelaren in de Gemeenschap te allen tijde gebruik kunnen maken van dit contingent?"

A — *De ontvankelijkheid*

23. Het Verenigd Koninkrijk heeft — zonder echter ter zake een standpunt in te nemen — twijfel geuit aan de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen en daarbij verwezen naar het arrest TWD Textilwerke Deggendorf [9], waarin het Hof heeft geoordeeld, dat het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet, dat de adressaat van een voor hem individueel en rechtstreeks bezwarende beschikking waartegen hij niet tijdig beroep heeft ingesteld op grond van artikel 173 van het Verdrag, de geldigheid van die beschikking betwist door middel van een vordering voor een nationale rechter. [10]

24. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat een particulier die krachtens artikel 173 van het Verdrag tegen een gemeenschapsverordening wil opkomen, moet aantonen dat de betwiste bepalingen van de verordening hem rechtstreeks en individueel raken en dat hij in een situatie verkeert die hem karakteriseert ten opzichte van iedere andere marktdeelnemer. [11]

25. In de onderhavige zaak blijkt uit de processtukken evenwel niet, dat de betwiste bepalingen van verordening nr. 214/94 eigenlijk een beschikking zijn die individueel en rechtstreeks tot de vennootschappen van de Slinger Group is gericht. Integendeel, deze bepalingen richten zich in abstracte en algemene termen tot niet nader aangeduide personen, gelden in objectief bepaalde situaties en raken verzoeksters in het hoofdgeding slechts in hun objectieve hoedanigheid van marktdeelnemers in de betrokken sector op dezelfde wijze als iedere andere marktdeelnemer in een zelfde situatie. Gelet op de beschikbare gegevens, zou een beroep van verzoeksters in het hoofdgeding op grond van artikel 173 van het Verdrag mijns inziens dan ook niet-ontvankelijk zijn verklaard. [12]

26. Derhalve ben ik van mening, dat de aangehaalde rechtspraak niet van toepassing is en dat het verzoek ontvankelijk is.

9 — Arrest van 9 maart 1994, zaak C-188/92, Jurispr. 1994, blz. I-833.

10 — R. o. 25 en 26.

11 — Zie met name arresten van 6 november 1990, zaak C-354/87, Weddel, Jurispr. 1990, blz. I-3847, r. o. 18-23, en 18 mei 1994, zaak C-309/89, Codorníu, Jurispr. 1994, blz. I-1853, r. o. 19-22.

12 — Arresten van 14 december 1962, gevoegde zaken 16/62 en 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a., Jurispr. 1962, blz. 901, 917, en 15 juni 1993, zaak C-213/91, Abertal e. a., Jurispr. 1993, blz. I-3177, r. o. 19 en 20.

B — *De eerste vraag*

27. Met deze vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof uitspraak te doen over de geldigheid van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 214/94 voor zover dit het voor de overige handelaren bestemde deel van het contingent uitsluitend reserveert voor aanvragers die kunnen aantonen, dat zij in 1992 ten minste 110 ton en in 1993 ten minste 150 ton rundvlees naar derde landen hebben uitgevoerd.

28. Verzoeksters in het hoofdgeding verwijten de Commissie, dat zij de vroegere drempel met 30 % heeft verhoogd en dat zij daarmee:

a) de haar door de Raad verleende bevoegdheid te buiten is gegaan;

b) wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden (motiveringsgebrek en verzuim van raadpleging van het comité van beheer voor rundvlees);

c) diverse algemene beginselen van gemeenschapsrecht heeft geschonden (het evenredigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel).

De grief inzake bevoegdheidsoverschrijding

29. Verzoeksters in het hoofdgeding verwijten de Commissie misbruik van bevoegdheid, doordat zij zich in verordening nr. 214/94 een doel heeft gesteld dat in strijd is met de door de Raad in verordening nr. 130/94 rechtmatig vastgestelde doelstellingen.

30. Volgens hen is het door de Commissie nagestreefde doel tweeledig: enerzijds beperking van het aantal aanvragen betreffende het contingent overige handelaren teneinde niet tot loting te hoeven overgaan — waarin de verordening overigens wel voorziet [13] — en anderzijds het vermijden van de oprichting van „brievenbusmaatschappijen", te weten vennootschappen die zijn opgericht met als enige doel de concerns waartoe zij behoren in staat te stellen maximaal profijt te trekken van het systeem van verdeling van het voor de overige handelaren bestemde deel van het tariefcontingent.

31. Zij betogen, dat het aanvankelijk door de Raad nagestreefde doel drieledig is. In de eerste plaats is het de bedoeling het communautair tariefcontingent te verdelen over echte handelaren. De Commissie moet dus maatregelen nemen om veilig te stellen, dat de activiteit van de betrokken handelaren een aanvaardbare omvang heeft. [14] In de tweede plaats heeft de Raad een echte handelaar zelf

13 — Artikel 4, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 214/94.

14 — Derde overweging van de considerans van verordening nr. 130/94.

gedefinieerd als iemand die in de handel met derde landen representatieve hoeveelheden omzet. [15] Verzoeksters in het hoofdgeding concluderen hieruit, dat verhoging van de vereiste exportdrempel om voor deelneming aan het contingent overige handelaren in aanmerking te kunnen komen, alleen gerechtvaardigd was indien een aanzienlijke stijging van de rundvleesuitvoer vanuit de Europese Unie naar derde landen was geconstateerd. Ten slotte tracht de Raad te bewerkstelligen, dat alle handelaren te allen tijde en in gelijke mate van het tariefcontingent gebruik kunnen maken.

32. Ik kan deze opvatting van verzoeksters in het hoofdgeding niet onderschrijven.

33. Bij artikel 4 van verordening 130/94 heeft de Raad de regeling van de deelnemingscriteria voor het contingent overige handelaren [te weten de minimumhoeveelheden en de referentieperiode als bedoeld in artikel 2, sub b, van verordening nr. 130/94] aan de Commissie overgelaten. Deze bepalingen moesten worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 27 van verordening nr. 805/68. Dat is de zogenoemde beheerscomitéprocedure, waarbij de Raad de mogelijkheid behoudt om zelf in te grijpen.

15 — Ibidem.

34. De Commissie blijkt dus bevoegd te zijn de betrokken maatregelen te nemen *— hetgeen door verzoeksters in het hoofdgeding niet wordt betwist.*

35. In de rechtspraak van het Hof wordt de Commissie in dit kader overigens een ruime discretionaire bevoegdheid toegekend. Het heeft namelijk geoordeeld, dat „de Raad in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [16] aanleiding kan vinden de Commissie ruime uitvoerende bevoegdheden te geven, aangezien zij als enige in staat is de ontwikkeling van de landbouwmarkten voortdurend en oplettend te volgen en de spoedmaatregelen te nemen die de situatie vereist (zie onder meer arrest van 30 oktober 1975, zaak 23/75, Rey Soda, Jurispr. 1975, blz. 1279, r. o. 11). Ruime uitvoerende bevoegdheden zijn te meer gerechtvaardigd wanneer zij moeten worden uitgeoefend volgens de zogenoemde beheerscomitéprocedure, die de Raad de mogelijkheid biedt zo nodig zelf in te grijpen (arrest Rey Soda, reeds aangehaald, r. o. 13)." [17]

36. In casu dient niettemin te worden onderzocht, of de door de Commissie genomen maatregelen in overeenstemming zijn met de doelstelling van de verordening.

37. De door verordening nr. 130/94 nagestreefde doelstelling is omschreven in de tweede overweging van de considerans:

16 — Destijds betrof het eveneens de gemeenschappelijke marktordening in de rundvleessector.

17 — Arrest van 29 februari 1996, Frankrijk en Ierland/Commissie, gevoegde zaken C-296/93 en C-307/93, Jurispr. 1996, blz. I-795, r. o. 22.

„waarborgen dat alle handelaren in de Gemeenschap te allen tijde en in gelijke mate gebruik kunnen maken van dit contingent". In de derde overweging worden de voor de verwezenlijking van deze doelstelling aan te wenden middelen genoemd, waarbij „de Commissie in het kader van deze regeling de beschikbare middelen enerzijds toewijst aan de traditionele importeurs en anderzijds aan handelaren met belangstelling voor de handel in rundvlees; dat, om garanties te hebben inzake een aanvaardbare omvang van de activiteit van deze laatstgenoemde handelaren, evenwel uitsluitend rekening mag worden gehouden met voor de handel met derde landen representatieve hoeveelheden van een zekere omvang". Blijkens de in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 214/94 gegeven doelomschrijving moet het nagestreefde doel worden bereikt door de toegang tot het tariefcontingent te reserveren voor die handelaren „die de realiteit van hun beroepsactiviteit kunnen aantonen en wier aanvraag betrekking heeft op hoeveelheden van een bepaalde omvang".

38. In het reeds aangehaalde arrest Weddel [18] heeft het Hof bevestigd, dat de invoerregeling voor rundvlees in het kader van het GATT-contingent beoogt te waarborgen, dat alle belanghebbenden te allen tijde en in gelijke mate van dit contingent gebruik kunnen maken, en zich gekeerd tegen gedragingen die de werking en het doel van de regeling kunnen doorkruisen.

39. De argumenten van de Commissie dienen te worden aanvaard. Door de economische structuur van hun concern kunstmatig op te splitsen teneinde voor een zo groot mogelijk aandeel in het contingent overige handelaren in aanmerking te komen, vertonen deze handelaren een gedrag dat ertoe kan leiden, dat de goede werking van de regeling wordt verstoord, de toepassing van de regel van artikel 3 van verordening nr. 214/94 wordt omzeild en afbreuk wordt gedaan aan het beginsel, dat alle handelaren te allen tijde en in gelijke mate van het tariefcontingent gebruik moeten kunnen maken.

40. In tegenstelling tot wat verzoeksters in het hoofdgeding stellen, blijkt niet dat de Raad een verband heeft willen leggen tussen de door de Commissie vast te stellen bedragen en hoeveelheden en de ontwikkeling van de export of de import met derde landen. In de derde overweging van de considerans van verordening nr. 130/94 wordt alleen gezegd, dat „om garanties te hebben inzake een aanvaardbare omvang van de activiteit van deze laatstgenoemde handelaren (de niet-traditionele importeurs) (...) uitsluitend rekening mag worden gehouden met voor de handel met derde landen representatieve hoeveelheden van een zekere omvang". Dit houdt in, dat handelaren die hoeveelheden van betekenis hebben in- of uitgevoerd, voor het contingent in aanmerking komen (dit wil zeggen, dat zij mogen importeren). Verhoging van de drempel voor de export naar derde landen blijkt een doeltreffend middel om het door de Raad gestelde doel te bereiken.

41. De grief inzake misbruik of overschrijding van bevoegdheid kan dan ook niet slagen.

18 — R. o. 35.

Schending van het evenredigheidsbeginsel

42. Nu duidelijk is, wat de door de Raad nagestreefde doelstelling is, zou ik willen onderzoeken, of de Commissie niet verder is gegaan dan ter verwezenlijking daarvan passend en noodzakelijk was. [19]

43. Het Hof heeft beslist, dat „wanneer het om de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie gaat, de Commissie en het beheerscomité over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. Bij zijn controle op de rechtmatige uitoefening van een dergelijke bevoegdheid moet de rechter zich dus beperken tot de vraag, of er in zoverre geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of het betrokken gezagsorgaan de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden." [20]

44. Het Hof toetst derhalve, of er geen sprake is van een kennelijke onjuistheid in de beoordeling van de situatie op de relevante markt, of de Commissie niet een maatregel heeft gekozen die kennelijk ongeschikt is voor het beoogde doel en of de gekozen maatregel wel noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doelstelling.

45. Laat ik met het eerste punt beginnen.

46. Zoals gezegd, wordt met verordening nr. 130/94 beoogd te waarborgen, dat alle handelaren in de Gemeenschap te allen tijde en in gelijke mate gebruik kunnen maken van het contingent.

47. De Commissie heeft die continue toegankelijkheid van het tariefcontingent veiliggesteld door het grootste deel van het contingent te bestemmen voor de traditionele handelaren. Zij kunnen rekenen op een aandeel in het contingent, ongeacht het volume van de handel met derde landen, mits zij kunnen aantonen, dat zij tijdens de laatste drie jaar aan het tariefcontingent hebben deelgenomen. En de gelijke toegang voor belanghebbende handelaren is gewaarborgd, doordat een deel van het contingent is opengesteld voor nieuwe handelaren alsmede door de regel, dat een aanvrager slechts één aanvraag mag indienen. [21]

48. De door de Commissie verstrekte cijfers over de groei van het aantal aanvragen (in 1993 een stijging van circa 78 % ten opzichte van 1992) zijn niet betwist, evenmin als de door haar gegeven verklaring voor deze stijging. De aanzienlijke stijging van het aantal marktdeelnemers dat overstapte op de handel in bevroren rundvlees, lijkt niet terug te voe-

19 — Arrest Frankrijk en Ierland/Commissie, reeds aangehaald; r. o. 30.

20 — Ibidem, r. o. 31.

21 — Artikel 3 van verordening nr. 214/94.

ren op de marktsituatie in de Gemeenschap. Dit moet dan ook worden toegeschreven aan het kunstmatig creëren van ondernemingen met het oog op deelneming aan het contingent, dit wil zeggen opsplitsing van een grote economische entiteit in kleine, niet echt zelfstandige eenheden, die enkel in het leven zijn geroepen om een groot aandeel in het tariefcontingent te verwerven.

49. Evenmin wordt betwist, dat verzoeksters in het hoofdgeding deze door de Commissie beschreven strategie hebben gevolgd om een zo groot mogelijk aandeel in het contingent overige handelaren te verkrijgen. Hun tweede verzoek aan de Intervention Board (de drempel halen op grond van samentelling na fusie) bevestigt dat zelfs. Dergelijk gedrag is in strijd met de door de Raad nagestreefde doelstelling. [22]

50. Derhalve moet worden vastgesteld, dat niet is gebleken van een kennelijke onjuistheid in de beoordeling van de markt door de Commissie.

51. Vervolgens wil ik nagaan, of de getroffen maatregel kennelijk ongeschikt is voor het nagestreefde doel — zoals verzoeksters in het hoofdgeding stellen — en of, gezien de marktsituatie, loting niet beter zou zijn geweest.

52. Wat dit aangaat, sluit ik mij aan bij de Commissie. Loting zou het verschijnsel alleen maar hebben versterkt. De opsplitsing van economische entiteiten in meerdere vennootschappen — louter omwille van een zo groot mogelijk kans op deelneming aan het contingent — was erdoor bevorderd.

53. Verhoging van de drempel zoals de Commissie heeft gedaan, was daarentegen de enige adequate oplossing voor dit probleem en was bovendien in overeenstemming met de nagestreefde doelstelling. De onderhavige zaak illustreert maar al te goed, hoe doeltreffend en noodzakelijk deze maatregel was.

54. Ik moet dan ook concluderen, dat de Commissie met deze maatregel niet het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden en dat deze grief moet worden verworpen.

22 — Zie punt 39 van deze conclusie.

Schending van het vertrouwensbeginsel

55. Volgens verzoeksters in het hoofdgeding heeft de Commissie het gewettigd vertrouwen van de betrokken handelaren geschonden door de wijze waarop zij de voor de export van rundvlees naar derde landen geldende drempel heeft verhoogd. De Commissie had hen moeten raadplegen en tijdig in kennis moeten stellen van de ophanden zijnde wijziging van de gemeenschapswetgeving, zodat zij hun financiële situatie doeltreffend konden beheren.

56. De Commissie betoogt op haar beurt, dat het tariefcontingent op jaarbasis wordt beheerd. Uit de verordeningen nrs. 214/94 en 130/94 valt niet op te maken, dat de deelnemingscriteria onveranderlijk zijn. Deze criteria worden telkens na afloop van de desbetreffende referentieperiode, doch vóór de indieningstermijn voor aanvragen voor het lopende jaar vastgesteld, dit om speculatiepogingen tegen te gaan en een harmonieuze werking van de regeling mogelijk te maken. Uit de processtukken en de verklaringen van verzoeksters in het hoofdgeding zelf blijkt, dat zij hebben gespeculeerd op het uitblijven van drempelverhogingen. Daarmee liepen zij een risico dat zij voor lief namen. Bovendien zegt de Commissie de drempel eerder in veel sterkere mate te hebben verhoogd: in 1992 bij voorbeeld met 120 %.

57. Het Verenigd Koninkrijk merkt op, dat de wijze waarop verzoeksters in het hoofdgeding hun zaken regelden, duidelijk wordt gekenmerkt door speculatief gedrag en dat de Slinger Group duidelijk uit was op een zo groot mogelijk voordeel, wat op zichzelf niet onwettig is, net zomin als het streven van de Commissie om deze vorm van speculatie met doeltreffende middelen te bestrijden. De Slinger Group moet het risico dat aan elke vorm van speculatie is verbonden, echter niet bagatelliseren.

58. De standpunten van het Verenigd Koninkrijk en van de Commissie moeten mijns inziens worden aanvaard.

59. Immers, volgens vaste rechtspraak van het Hof „mogen de marktdeelnemers niet vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen in de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid kan worden gewijzigd; dit geldt met name voor een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, waarvan het doel juist een voortdurende aanpassing aan de wijzigingen van de economische situatie meebrengt [arrest van 5 oktober 1994, gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Crispoltoni, Jurispr. 1994, blz. I-4863, r. o. 57]". [23]

23 — Arrest Frankrijk en Ierland/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 59.

60. Daarnaast heeft het Hof geoordeeld, dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zich er niet tegen verzet, dat een bestaande situatie wordt gewijzigd, mits dergelijke wijzigingsmaatregelen voorzienbaar zijn en tijdig worden aangekondigd. [24]

61. Zoals de Commissie in haar reeds aangehaalde opmerkingen stelt, was dit in casu het geval.

62. Bij voortijdige bekendmaking van de nieuwe deelnemingscriteria, met name vóór het einde van de referentieperiode, zou de regeling elk nuttig effect verliezen. De „speculerende" groep zou dan alleen maar de uitvoercertificaten opnieuw hoeven verdelen onder de vóór het einde van de referentieperiode speciaal daartoe opgerichte vennootschappen, en wel zo, dat de nieuwe drempels worden gehaald. Iedere oplettende handelaar, met name iemand die regelmatig deelneemt aan de toewijzing van een deel van het tariefcontingent, weet precies hoe de regels tot stand komen. Zowel uit de processtukken [25] als ter terechtzitting is gebleken, dat de Slinger Group als een oplettende en zorgvuldige handelaar moet worden beschouwd. De directie wist niet alleen dat de drempel kon worden gewijzigd, maar ook wanneer. Verzoeksters in het hoofdgeding kunnen in redelijkheid dan ook niet beweren, dat de Commissie ten aanzien van hen het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft geschonden, te meer niet omdat door hun gedrag de juiste werking van de door de Raad ingestelde regeling kon worden verstoord.

63. Deze grief dient derhalve te worden verworpen.

Ontoereikende motivering

64. Verzoeksters stellen, dat de Commissie de krachtens artikel 190 van het Verdrag op haar rustende motiveringsplicht niet is nagekomen.

65. Het Hof heeft evenwel steeds gezegd, dat „bij verordeningen geen specifieke motivering kan worden verlangd van de verschillende — soms zeer talrijke en ingewikkeld — onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze onderdelen binnen de systematiek van het geheel vallen" [26] en dat het om aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag te voldoen, volstaat dat de motivering „aan de aard van de betrokken handeling beantwoordt. De redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden

24 — Zie bij voorbeeld het arrest van 11 juli 1991, zaak C-368/89, Crispoltoni, Jurispr. 1991, blz. I-3695, r. o. 21.

25 — Zie met name de punten 29, 30 en 34 van de schriftelijke opmerkingen van verzoeksters in het hoofdgeding.

26 — Zie, vooral wat landbouwzaken betreft, met name de arresten van 7 juli 1988, zaak 55/87, Moksel, Jurispr. 1988, blz. 3845, r. o. 23, en 22 januari 1986, zaak 250/84, Eridania e. a., Jurispr. 1986, blz. 117, r. o. 38.

de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregelen kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen". [27]

66. Verordening nr. 214/94 voldoet aan die vereisten wat de rechtvaardiging van de betwiste drempelverhoging betreft. De verordening verwijst onder meer uitdrukkelijk naar verordening nr. 130/94, waarin de doelstelling van de regeling is geformuleerd alsook de algemene beginselen op basis waarvan het tariefcontingent moet worden beheerd. In de tweede overweging van de considerans van verordening 214/94 wordt de noodzaak onderstreept om de overgang tussen de regeling die berust op een nationaal beheer en de regeling onder communautair beheer zo soepel mogelijk te laten verlopen en tegelijk rekening te houden met de bijzondere kenmerken van de handel in de betrokken produkten; tevens wordt daarin gezegd, dat alleen handelaren die de realiteit van hun beroepsactiviteit kunnen aantonen en wier aanvraag betrekking heeft op hoeveelheden van een bepaalde omvang, toegang hebben tot het tweede deel. De vijfde overweging van de considerans van genoemde verordening noemt de noodzaak van een doeltreffend beheer en bestrijding van bedrieglijke praktijken. Bijgevolg moet ik concluderen, dat de redenen waarop de Commissie is overgegaan tot wijziging van de criteria om in aanmerking te komen voor het tweede deel van het communautaire tariefcontingent, duidelijk en ondubbelzinnig zijn vermeld.

67. De grief ter zake van ontoereikende motivering moet derhalve worden verworpen.

27 — Laatstelijk in het arrest Frankrijk en Ierland/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 72.

Raadpleging van het Comité van beheer voor rundvlees

68. Verzoeksters stellen, dat bij de vaststelling van verordening 214/94 de door de Raad voorgeschreven procedure niet in acht is genomen, aangezien het Comité van beheer volgens hen te laat is geraadpleegd.

69. Het Verenigd Koninkrijk en de Commissie werpen tegen, dat dit argument ongegrond is, aangezien verzoeksters elders erkennen dat wel raadpleging heeft plaatsgevonden en omdat het resultaat hiervan is terug te vinden in de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 214/94.

70. Het komt mij voor, dat deze grief inderdaad moet worden verworpen.

71. Verordening nr. 805/68 schrijft niet voor, dat er een bepaalde termijn in acht moet worden genomen tussen de dag waarop het Comité wordt ingeschakeld en het tijdstip waarop het zijn advies moet uitbrengen. In artikel 27, lid 2, is slechts bepaald, dat het Comité advies uitbrengt binnen een door de voorzitter vast te stellen termijn.

72. Het Hof heeft zich al eens uitgesproken over de taken, de bevoegdheden en de reikwijdte van besluiten van de Commissie in het kader van de beheerscomitéprocedure.

73. In het arrest Köster en Berodt [28] heeft het Hof uitgemaakt, dat het Comité van beheer tot taak heeft „van advies te dienen inzake door de Commissie ontworpen maatregelen" [29], „...blijvend overleg te verzekeren opdat de Commissie zich daardoor kan laten leiden bij de uitoefening van de bevoegdheden welke haar door de Raad zijn verleend en tevens om het de Raad mogelijk te maken in de plaats van de Commissie zelf een besluit te nemen" [30], doch dat het in geen geval „bevoegd is in de plaats van de Commissie of van de Raad te beslissen". [31] Het Hof heeft verder gezegd, dat de Commissie „ongeacht het advies van het Comité van beheer, onmiddellijk toepasselijke maatregelen kan vaststellen" [32] en dat „wanneer het Comité in andere zin adviseert, op de Commissie alleen de verplichting rust de genomen maatregelen ter kennis van de Raad te brengen". [33] Hieruit heeft het Hof geconcludeerd, dat „voormeld mechanisme het derhalve — zonder aan het wezen van de communautaire structuur en aan het institutioneel evenwicht afbreuk te doen — de Raad mogelijk maakt aan de Commissie voldoende ruime uitvoerende bevoegdheden te verlenen, onder voorbehoud van het recht om desnodig de beslissing aan zich te trekken". [34]

74. Ook blijkt bij bestudering van arresten van het Hof over de reikwijdte van adviezen van het Comité van beheer, dat het Hof deze zeer beperkt acht.

75. Het heeft bijvoorbeeld beslist, dat ter betwisting van de wettigheid van een verordening van de Commissie geen beroep kan worden gedaan op verschillen tussen de vastgestelde bepalingen en de voorbereidende stukken die de bij het Comité van beheer ingediende voorstellen weergeven [35], waarbij het heeft gezegd: „Aan de inhoud van die voorstukken kan immers niet de waarde worden toegekend van een rechtsregel op grond waarvan het door de Commissie in overleg met het Comité van beheer genomen definitieve besluit zou kunnen worden bestreden. Bijgevolg kan geen rekening worden gehouden met hetgeen verzoekster ten bewijze van de omvang van de door hen geleden schade afleiden uit de vergelijking van de oorspronkelijk bij het Comité van beheer ingediende voorstellen betreffende de minimumgrondstoffenprijs en de verwerkingskosten".

76. In een arrest van 14 december 1978 [36] heeft het Hof voorts geoordeeld, dat het ontbreken van een advies van het Comité van beheer geenszins de geldigheid van de door de Commissie vastgestelde maatregelen aantast, aangezien, aldus het Hof, „slechts in het geval dat de Commissie maatregelen vaststelt die niet in overeenstemming zijn met het door het Comité uitgebrachte advies, deze maatregelen ter kennis van de Raad moeten

28 — Arrest van 17 december 1970, zaak 25/70, Jurispr. 1970, blz. 1161.

29 — Ibidem, r. o. 9, vierde alinea.

30 — Ibidem, zevende alinea.

31 — Ibidem, achtste alinea.

32 — Ibidem, vijfde alinea.

33 — Ibidem, zesde alinea.

34 — Ibidem, negende alinea.

35 — Arrest van 19 september 1985, gevoegde zaken 194/83-206/83, Asteris e. a., Jurispr. 1985, blz. 2815, r. o. 17.

36 — Zaak 35/78, Schouten, Jurispr. 1978, blz 2543, r. o. 44-46.

worden gebracht; dat derhalve het ontbreken van een advies van het Comité geenszins de geldigheid van de door de Commissie vastgestelde maatregelen aantast".

77. In casu is het Comité niet alleen geraadpleegd, maar heeft het ook een gunstig advies uitgebracht. Ik moet derhalve concluderen, dat de betwiste maatregel niet ongeldig kan worden verklaard.

C — *De tweede vraag*

78. Met zijn tweede vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof uitspraak te doen over de geldigheid van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 214/94 van de Commissie, voor zover dit ondernemingen die zijn ontstaan door een fusie van ondernemingen die elk rechten hebben krachtens artikel 1, lid 2, belet hun afzonderlijke in het verleden behaalde resultaten samen te tellen.

79. Door hun deze mogelijkheid te ontnemen, die wel bestaat voor ondernemingen die rechten hebben op grond van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 214/94, heeft de Commissie volgens verzoeksters in het hoofdgeding het non-discriminatiebeginsel geschonden en de in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 130/94 verwoorde doelstelling van de gemeenschapswetgever — dat alle handelaren in de Gemeenschap te allen tijde en in gelijke mate van het contingent gebruik moeten kunnen maken — miskend.

80. Het Verenigd Koninkrijk en de Commissie merken op, dat het antwoord op deze vraag niet relevant is voor de feiten in de voor de verwijzende rechter aanhangige zaak. Volgens hen namelijk is artikel 1, lid 1, van verordening nr. 214/94 niet van toepassing op de in de verwijzingsbeschikking beschreven feiten. Verzoeksters klagen, dat zij niet konden deelnemen aan het contingent overige handelaren en betwisten een van de regels waarin de deelnemingscriteria zijn vastgelegd. De betwiste bepaling betreft evenwel de wijze van verdeling van het tariefcontingent voor traditionele handelaren en heeft derhalve betrekking op situaties die verder teruggaan in de tijd dan die van verzoeksters, zodat zij niet kan dienen ter oplossing van hun geschil.

Schending van het non-discriminatiebeginsel

81. Ik denk, ronduit gezegd, dat hier geen sprake is van schending van het non-discriminatiebeginsel. Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 214/94 is een bijzondere bepaling, waarin een praktische regel voor de verdeling van het voor de traditionele handelaren bestemde contingent is vastgelegd. De bepaling luidt als volgt: „De ondernemingen die zijn gevormd door fusie van ondernemingen die *elk rechten* hebben krachtens het bepaalde in artikel 1, lid 1, behouden dezelfde rechten als de ondernemingen waaruit zij zijn ontstaan". [37]

82. Gezien de feiten van deze zaak, is het duidelijk dat de situatie bij de ondernemingen van verzoeksters in het hoofdgeding

37 — Cursivering van mij.

totaal anders ligt. Geen van hen voldoet op enigerlei wijze aan de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor een aandeel in het contingent. [38]

83. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat „het in artikel 40, lid 3, van het EEG-Verdrag neergelegde discriminatieverbod slechts een specifieke uitwerking is van het algemene gelijkheidsbeginsel in het gemeenschapsrecht, hetgeen inhoudt dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld (zie met name het arrest van 29 juni 1995, zaak C-56/94, SCAC, Jurispr. 1995, blz. I-1769, r. o. 27)". [39]

84. Omdat zij niet in een situatie verkeren die vergelijkbaar is met de in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 214/94 bedoelde situatie, kunnen zij in redelijkheid niet beweren, te zijn gediscrimineerd omdat op hen een andere regel is toegepast.

85. De grief inzake een vorm van discriminatie kan derhalve niet worden aanvaard.

Miskenning van de door de Raad in verordening nr. 130/94 nagestreefde doelstelling

86. Volgens verzoeksters in het hoofdgeding zou de Commissie niet hebben gewaarborgd, dat alle handelaren te allen tijde en in gelijke mate van het GATT-contingent gebruik kunnen maken, doordat zij hun niet de mogelijkheid biedt hun afzonderlijke in het verleden behaalde resultaten samen te tellen.

87. In tegenstelling tot wat verzoeksters in het hoofdgeding stellen, meen ik, dat het ontbreken van een bepaling in de verordening op grond waarvan zij hun eerder behaalde resultaten kunnen samentellen om voor het contingent in aanmerking te komen, juist niet in strijd is met de doelstelling van de gemeenschapswetgever. Wat die doelstelling inhoudt, heb ik hierboven reeds toegelicht. [40]

88. Het zou mijns inziens in strijd zijn met de doelstelling van de gemeenschapswetgever, indien de vordering van verzoeksters in het hoofdgeding zou worden toegewezen. Aanvaarding van hun redenering zou neerkomen op bevordering van de wildgroei van „non genuine" vennootschappen (om bij te terminologie van de Commissie te blijven), te meer omdat hiermee het gebruik van de fusie als middel om een „misrekening" bij de verdeling van de uitvoercertificaten over dergelijke vennootschappen goed te maken, werd toegestaan. Zoals ik zojuist heb

38 — Verwijzingsbeschikking, punt 13.

39 — Zie onder meer arrest Frankrijk en Ierland/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 49.

40 — Punt 37 van deze conclusie.

betoogd, is dat in strijd met de doelstelling van de Raad. [41] Deze zaak illustreert maar al te goed hoe een „berekenende" handelaar te werk gaat.

89. Het is echter juist, dat de in artikel 2, lid 2, van verordening 214/94 neergelegde regel slechts op traditionele handelaren van toepassing is. Er zijn objectieve redenen die dit duidelijke verschil in behandeling verklaren. Deze bepaling werd noodzakelijk geacht, omdat de regels inzake de verdeling van het contingent verschillen, naargelang of een handelaar voor het traditionele contingent dan wel voor het contingent overige handelaren in aanmerking wenst te komen. Immers, zoals de Commissie opmerkt [42], „een overeenkomstige bepaling als artikel 2, lid 2, ten aanzien van overige handelaren zou in feite betrekking hebben op een fusie van twee ondernemingen die in het lopende jaar reeds als overige handelaren voor het contingent in aanmerking kwamen. In het kader van het beheer van dit contingent heeft een dergelijke mogelijkheid geen enkel praktisch nut, aangezien de toewijzing niet geschiedt op basis van de eerder behaalde resultaten, maar op basis van de hoeveelheid die de uit de fusie voortgekomen onderneming heeft aangevraagd. Bij traditionele handelaren daarentegen, voor wie de rechtsgevolgen van een fusie nog vier jaar kunnen doorwerken, kan de in artikel 2, lid 2, bedoelde situatie zich wel voordoen, zodat die regel daadwerkelijk praktisch nut heeft, althans vanuit het oogpunt van administratieve duidelijkheid. Daarom is dit in verordening nr. 214/94 wel uitdrukkelijk geregeld ten aanzien van traditionele handelaren, maar niet ten aanzien van de overige handelaren".

Conclusie

90. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de door de verwijzende rechter voorgelegde vragen als volgt te beantwoorden:

„Bij onderzoek van de artikelen 1, lid 2, en 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 214/94 van de Commissie van 31 januari 1994 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 130/94 van de Raad wat betreft de invoerregeling van bevroren rundvlees van GN-code 0202 en de produkten van GN-code 0206 29 91 in het licht van de overwegingen van de verwijzingsbeschikking is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid daarvan kunnen aantasten."

41 — Zie punt 39 van deze conclusie.

42 — Opmerkingen van de Commissie, punt 36.