FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 17 oktober 1996 *

1. High Court, Queen's Bench Division, London, har i begäran om förhandsavgörande ställt ett antal frågor till domstolen om giltigheten av två bestämmelser i förordning (EG) nr 214/94 [1].

Tillämpliga bestämmelser i målet

2. I enlighet med gemenskapens åtaganden i samband med allmänna tull-och handelsavtalet (nedan kallat GATT) öppnade rådet genom förordning (EG) nr 130/94 [2] en gemenskapstullkvot på 53 000 ton för år 1994 för visst fryst nötkött. Rådet överlät till kommissionen att besluta om tillämpningsföreskrifter i enlighet med förfarandet i artikel 27 i förordning (EEG) nr 805/68 [3], vilket innefattar samråd med Förvaltningskommittén för nötkött.

3. De produkter som importeras till gemenskapen inom ramen för denna tullkvot omfattas av en minskning av tullsatsen i Gemensamma tulltaxan till 20 procent och en importavgift på 0 procent. [4]

4. Tullkvoten fördelas på två delar (nedan kallade traditionella kvoten och kvoten för andra aktörer) enligt följande:

— 42 400 ton (eller 80 procent) för "traditionella aktörer" och

— 10 600 ton (eller 20 procent) för "andra aktörer". [5]

5. Traditionella aktörer definieras i artikel 2 a i förordning nr 130/94 som importörer som inom ramen för tullkvoten har importerat sådant kött som avses i förordningen till

* Originalspråk: franska.

1 — Kommissionens förordning av den 31 januari 1994 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 130/94 om importordningen för fryst nötkött som omfattas av KN-nummer 0202 och produkter som omfattas av KN-nummer 0206 29 91 (EGT nr L 27, s. 46) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

2 — Rådets förordning av den 24 januari 1994 om öppnande och förvaltning av en gemenskapstullkvot för fryst nötkött som omfattas av KN-nummer 0202 och produkter som omfattas av KN-nummer 0206 29 91 (1994) (EGT nr L 22, s. 3) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

3 — Rådets förordning av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT nr L 148, s. 24).

4 — Artikel 1.3 i förordning nr 130/94.

5 — Artikel 2 a och b i förordning nr 130/94.

gemenskapen under de senaste tre åren. Andra aktörer definieras i artikel 2 b i förordning nr 130/94 som de aktörer som kan bevisa att de har bedrivit handel med tredje land med nötkött, förutom det nötkött som omfattas av denna importordning eller av ordningar för passiv och aktiv förädling. Handeln skall innefatta en viss lägsta kvantitet och ha bedrivits under en period som skall fastställas närmare.

6. Det finns ingen bestämmelse enligt vilken det är förbjudet för en traditionell aktör att även delta i fördelningen av den kvot som är förbehållen andra aktörer, i den mån som denne uppfyller de villkor för att bli berättigad som gäller för de sistnämnda aktörerna.

7. Enligt artikel 4 i förordning nr 130/94 är kommissionen skyldig att besluta om tillämpningsföreskrifter för nämnda förordning och i synnerhet att fastställa den lägsta kvantitet och den referensperiod som avses i artikel 2 b i förordning nr 130/94.

8. Kommissionen har genom antagandet av förordning nr 214/94 uppfyllt denna skyldighet. I artikel 1.2 i denna förordning fastställs villkoren för att andra aktörer skall bli berättigade. Dessa villkor är alternativa. Varje sökande skall bevisa antingen att han har importerat minst 50 ton nötkött under år 1992 och minst 80 ton under år 1993 eller att han har exporterat minst 110 ton nötkött under år 1992 och minst 150 ton år 1993 med den preciseringen att nötkött som importerats eller exporterats från tredje land inte skall omfattas av tullkvoterna.

9. I artikel 1.3 och 1.4 i förordning nr 214/94 fastställs sättet för fördelning av dels den traditionella kvoten, dels kvoten för andra aktörer. Den traditionella kvoten fördelas mellan aktörer i förhållande till deras import under referensåren, medan kvoten för andra aktörer skall fördelas i förhållande till de kvantiteter som berättigade aktörer har ansökt om. Emellertid ansöker de aktörer som är berättigade i praktiken om den maximala kvantiteten på 50 ton (såsom anges i artikel 3.3 tredje stycket i förordning nr 214/94/). I detta fall är tilldelning i enlighet med efterfrågad kvantitet och tilldelning i enlighet med ansökan samma sak. [6]

10. I artikel 2.2 i förordning nr 214/94 stadgas att bolag, som har bildats genom sammanslagning av företag av vilka vart och ett förfogar över rättigheter i enlighet med artikel 1.1 [7], har samma rättigheter som de företag av vilka de har bildats. Dessa bestämmelser är inte tillämpliga på ansökningar som har ingetts av andra aktörer. Kommissionen har gjort detta klarläggande i ett informationsmeddelande som sändes till samtliga medlemsstater den 5 februari 1992 med

6 — Kommissionens yttrande, punkt 16.

7 — Det vill säga rättigheter förbehållna traditionella ekonomiska aktörer.

anledning av motsvarande artikel i kommissionens förordning (EEG) nr 3701/91 av den 18 december 1991 om tillämpningsföreskrifter för den importordning som införs genom rådets förordning (EEG) nr 3667/91 om fryst nötkött som omfattas av KN-nummer 0202 och produkter som omfattas av KN-nummer 0206 29 91. [8]

Bakgrund

11. I föreliggande mål har 27 bolag, som tillhör familjen Slinger, väckt talan mot det brittiska interventionsorganet på jordbruksområdet "Intervention Board for Agricultural Produce" (nedan kallad Intervention Board). Av dessa bolag ingår 26 i en koncern (nedan kallad Slinger-koncernen eller koncernen), varav endast ett bolag står utanför koncernen men kontrolleras av familjen Slinger.

12. Dessa bolag är verksamma som köttproducenter och köttgrossister i Lancashire. Inom handeln med nötkött är Slinger-koncernen ett medelstort företag, vars omsättning år 1993 uppgick till cirka 35 miljoner UKL.

13. Det första bolaget i koncernen bildades år 1952 och bedrev då detaljhandel med slakteriprodukter inom ramen för leveransavtal. Sedan dess har koncernen diversifierat sin verksamhet och geografiska utsträckning. Idag består således Slinger-koncernen av slakterier och köttgrossister som levererar till detaljhandlare i hela Lancashire. Koncernen är verksam inom den internationella köthandeln som underleverantör av urbenade köttprodukter samt bereder och bearbetar kött. Koncernen äger för närvarande ett flertal fabriker och kylhus och har expanderat sedan slutet av 1980-talet genom förvärvet av ett flertal bolag som är verksamma inom köttproduktion och grosshandel med kött. Koncernen har utvidgat sitt verksamhetsområde till att även omfatta handel med fryst nötkött med tredje land. Den största delen av verksamheten består av export, men koncernen bedriver även import. År 1993 tilldelades Slinger-koncernen "Queen's Award for Export".

14. Av de 27 bolag som är sökande vid den nationella domstolen lät åtta av dem inregistrera sig som aktörer vid Intervention Board år 1988, de övriga arton gjorde sammaledes år 1991.

15. Fram till år 1993 uppfyllde inte något av bolagen villkoren för att bli berättigat och kunde därför inte utnyttja GATT-kvoten. År 1993 kunde tretton av dem utnyttja kvoten för andra aktörer.

8 — EGT nr L 350, s. 34 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

16. År 1994 fick dessa tretton bolag andel i den traditionella kvoten, eftersom de i enlighet med bestämmelserna i artikel 2 a i förordning nr 130/94 hade importerat till gemenskapen inom ramen för tullkvoten (i föreliggande fall kvoten för andra aktörer) under de senaste tre åren.

17. I syfte att öka sin andel i tullkvoten ansökte de tretton nämnda bolagen tillsamman med de fjorton övriga bolagen år 1994 om att få andel i kvoten för andra aktörer.

18. Intervention Board biföll inte deras ansökningar och delgav dem två beslut. Genom det första beslutet avslogs deras ansökan om att få andel i kvoten för andra aktörer på grund av att sökandena vid den nationella domstolen inte kunde bevisa att de hade exporterat 150 ton kött år 1993. Genom det andra beslutet vägrades sökandena rätten att åberopa bestämmelserna i artikel 2.2 i förordning nr 214/94, på grund av att de enligt denna bestämmelse inte hade rätt att lägga samman de resultat som vart och ett av företagen hade uppnått, i syfte att bli berättigade i egenskap av andra aktörer.

19. Den nationella domstolen har i detta avseende preciserat att år 1992 exporterade tre av bolagen mindre än 110 ton, att detta även var fallet år 1993 vad gäller fyra av bolagen och att dessa sju bolag således inte skulle ha uppfyllt villkoren för att få andel i kvoten för andra aktörer år 1994 även om tröskelvärdet för exporten inte hade höjts. Sökandena vid den nationella domstolen har medgett detta och preciserat att om de hade fått rätt att åberopa artikel 2.2 i förordning nr 214/94, i enlighet med den ansökan som tidigare ingetts till Intervention Board, skulle det angivna tröskelvärdet ha uppnåtts.

20. Dessa bolag har vid High Court of Justice, Queen's Bench Division, London, yrkat att de två beslut som har fattats av Intervention Board skall ogiltigförklaras och har ifrågasatt giltigheten av den rättsliga grunden för hur tullkvoten för den i förordning nr 214/94 föreskrivna importen till gemenskapen år 1994 av visst fryst nötkött och vissa produkter av fryst nötkött fördelades mellan aktörer inom gemenskapen. De har särskilt hävdat att fastställelsen i artikel 1.2 i förordning nr 214/94 av en kvantitet på 150 ton nötkött som skall ha exporterats under det föregående året utgör ett överskridande av befogenheterna i förhållande till bestämmelserna i förordning nr 130/94 och att olika gemenskapsrättsliga principer inte har iakttagits. Vidare har de påstått att den omständigheten att det saknas en bestämmelse enligt vilken det är möjligt att kumulera de resultat som olika bolag har uppnått i syfte att uppfylla villkoren för att bli berättigade i egenskap av andra aktörer utgör ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen och strider mot det mål som eftersträvas av gemenskapslagstiftaren.

21. Enligt sökandena uppgår den skada de har åsamkats genom tillämpningen av bestämmelserna i dessa förordningar till 200 000 UKL.

Tolkningsfrågorna

22. Den nationella domstolen vill få klarlagt hur sökandenas yrkanden skall bedömas och har ställt följande två tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Är artikel 1.2 i kommissionens förordning (EG) nr 214/94 ogiltig och strider den mot gemenskapsrätten i den mån som den innehåller ett krav på att aktörer, som på grundval av sin tidigare export av nötkött vill få tillgång till den tullkvot för år 1994 som åsyftas i denna bestämmelse, skall ha exporterat minst 150 ton under det föregående året och inte längre de 110 ton som krävdes för år 1993? Är i synnerhet artikel 1.2 ogiltig och strider den mot gemenskapsrätten på grund av att kommissionen

a) har överskridit de befogenheter som den tillerkänns genom rådets förordning (EG) nr 130/94,

b) har åsidosatt proportionalitetsprincipen,

c) har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar,

d) har underlåtit att motivera denna bestämmelse på ett riktigt sätt, trots att det åligger kommissionen att göra det enligt artikel 190 i EG-fördraget, och/eller

e) har antagit denna bestämmelse utan att i vederbörlig ordning samråda med Förvaltningskommittén för nötkött i strid med artikel 4 i förordning (EG) nr 130/94 och artikel 27 i förordning (EEG) nr 805/68?

2) Är artikel 2.2 i kommissionens förordning (EG) nr 214/94 ogiltig och strider den mot gemenskapsrätten i den mån som bolag, som har bildats genom sammanslagning av företag av vilka vart och ett har rättigheter grundade på artikel 1.2, fråntas möjligheten att kumulera de resultat som vart och ett av dessa företag har uppnått tidigare? Strider artikel 2.2 i synnerhet mot

a) icke-diskrimineringsprincipen, i den mån som de bolag som grundar sina rättigheter på artikel 1.1 i förord-

ningen kan sammanställa och kumulera de resultat som uppnåtts tidigare för att få tillgång till kvoten, då däremot de bolag som grundar sina rättigheter på artikel 1.2 inte har denna möjlighet, och/eller

b) den vilja som uttrycks i andra övervägandet i ingressen till rådets förordning (EG) nr 130/94, att säkerställa att samtliga berörda aktörer inom gemenskapen får kontinuerlig tillgång till den ifrågavarande kvoten?"

A — *Talans upptagande till sakprövning*

23. Förenade kungariket har ställt frågan, utan att besvara den, om de tolkningsfrågor som domstolen har ombetts att besvara kan upptas till sakprövning, med hänvisning till domstolens dom i målet TWD Textilwerke Deggendorf [9]. I denna dom ansåg domstolen att principen om rättssäkerhet utgjorde hinder för att en enskild person, till vilken ett beslut är riktat som går honom personligen och direkt emot och mot vilket denne inte har väckt talan med stöd av artikel 173 i fördraget inom fastställda tidsfrister, får bestrida giltigheten av detta beslut genom en talan vid nationell domstol. [10]

24. För att en enskild person skall få rätt att göra gällande artikel 173 i fördraget mot en gemenskapsförordning är det domstolens fasta uppfattning att denne måste styrka att han är direkt och personligen berörd av de omtvistade bestämmelserna i förordningen i fråga och att han befinner sig i en situation som särskiljer honom i förhållande till alla andra aktörer. [11]

25. Det framgår emellertid inte av handlingarna i föreliggande fall att de omtvistade bestämmelserna i förordning nr 214/94 utgör ett implicit beslut som personligen och direkt berör bolagen i Slinger-koncernen. Tvärtom är dessa bestämmelser i abstrakta och allmänna ordalag riktade till obestämda personer och tillämpliga på objektivt bestämda situationer och berör inte sökandena vid den nationella domstolen annat än i deras objektiva egenskap av ekonomiska aktörer inom den ifrågavarande sektorn, på samma sätt som dessa bestämmelser berör alla andra ekonomiska aktörer som befinner sig i samma situation. Med beaktande av de omständigheter som jag har fått kännedom om anser jag följaktligen att en talan som sökandena har väckt vid den nationella domstolen med stöd av artikel 173 i fördraget inte skulle ha tagits upp till sakprövning. [12]

26. Jag anser följaktligen att den rättspraxis som har åberopats inte är tillämplig och att talan skall upptas till sakprövning.

9 — Dom av den 9 mars 1994, kallad TWD, (C-188/92, Rec. s. I-833).

10 — Punkterna 25 och 26.

11 — Se bland annat dom av den 6 november 1990, Weddel mot kommissionen (C-354/87, Rec. s. I-3847, punkt 18—23), och av den 18 maj 1994, Codorniu mot rådet (C-309/89, Rec. s. I-1853, punkt 19—22).

12 — Dom av den 14 december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m. fl. mot rådet (16/62 och 17/62, Rec. s. 901, 917), och av den 15 juni 1993, Abertal m. fl. mot kommissionen (C-213/91, Rec. s. I-3177, punkterna 19 och 20).

B — *Svaret på den första frågan*

Huruvida kommissionen har överskridit sina befogenheter

27. Den nationella domstolen vill med den första frågan att domstolen skall uttala sig om giltigheten av artikel 1.2 i förordning nr 214/94 i det avseendet som andelen i kvoten för andra aktörer enligt denna bestämmelse är förbehållen de sökande som kan bevisa att de till tredje land har exporterat minst 110 ton nötkött år 1992 och minst 150 ton år 1993.

28. Sökandena vid den nationella domstolen har klandrat kommissionen för att ha höjt tröskelvärdet med 30 procent i förhållande till det tidigare gällande värdet och att kommissionen därigenom

a) har överskridit de befogenheter som den har tillerkänts av rådet,

b) inte har iakttagit de grundläggande formkraven (motivering saknas och samråd med Förvaltningskommittén för nötkött har inte ägt rum),

c) har åsidosatt allmänna gemenskapsrättsliga principer (proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar).

29. Sökandena vid den nationella domstolen har gjort gällande att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att i förordning nr 214/94 införa mål som står i strid med de mål som rådet regelbundet fastställer i förordning nr 130/94.

30. Enligt sökandena är de mål som eftersträvas av kommissionen av två slag. Kommissionen vill dels begränsa antalet ansökningar avseende tullkvoten för andra aktörer, i syfte att undvika den lottning som emellertid är föreskriven i de gemenskapsrättsliga texterna [13], dels undvika att det bildas "fiktiva bolag", det vill säga bolag bildade enbart i syfte att göra det möjligt för den koncern i vilken dessa bolag ingår att dra maximala fördelar av systemet med fördelningen av tullkvoten för andra aktörer.

31. Sökandena har hävdat att de mål som inledningsvis eftersträvades av rådet däremot var av tre slag. För det första gällde det att fördela den gemensamma tullkvoten mellan seriösa aktörer. Kommissionens uppgift bestod således i att skapa medel för att kunna säkerställa att de ifrågavarande aktörernas

13 — Artikel 4.2 andra stycket i förordning nr 214/94.

verksamhet bedrevs på ett seriöst sätt. [14] För det andra definierade rådet självt en seriös aktör som en aktör vars handelsutbyte med tredje land är av representativ omfattning. [15] Sökandena vid den nationella domstolen har av detta dragit slutsatsen att det är enbart motiverat med en höjning av det tröskelvärde för exporten till tredje land, vilket måste vara uppnått för att kunna göra anspråk på en andel i kvoten för andra aktörer, om det har konstaterats en märkbar ökning av den kvantitet nötkött som exporteras från Europeiska unionen till tredje land. Slutligen har rådet velat ge alla berörda aktörer lika och kontinuerlig tillgång till tullkvoten.

32. Jag delar inte den bedömning som sökandena vid den nationella domstolen har gjort.

33. Jag vill erinra om att rådet enligt artikel 4 i förordning nr 130/94 har överlåtit till kommissionen att fastställa villkoren för att bli berättigad till en andel i tullkvoten för andra aktörer (det vill säga minimikvantiteter och referensperiod i enlighet med vad som stadgas i artikel 2 b i förordning nr 130/94). I denna artikel preciseras dessutom att dessa villkor skall beslutas i överensstämmelse med förfarandet i artikel 27 i förordning nr 805/68, det vill säga det så kallade förvaltningskommittéförfarandet, genom vilket rådet bibehåller sin interventionsrätt.

34. Kommissionen tycks således ha befogenhet att vidta de ifrågavarande åtgärderna — *vilket inte har bestritts av sökandena vid den nationella domstolen.*

35. Det kan för övrigt tilläggas att kommissionen enligt domstolens rättspraxis tillerkänns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på detta område. Domstolen har nämligen konstaterat att "rådet inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken [16] kan se sig föranlåtet att ge kommissionen vidsträckta genomförandebefogenheter, eftersom det endast är kommissionen som kontinuerligt och uppmärksamt kan följa utvecklingen på jordbruksmarknaderna och ingripa med den snabbhet som situationen kräver (se bland annat dom av den 30 oktober 1975, Rey Soda, 23/75, Rec. s. 1279, punkt 11). Vidsträckta genomförandebefogenheter är desto mer berättigade i detta fall, eftersom de skall utövas i enlighet med det så kallade förvaltningskommittéförfarandet, vilket gör det möjligt för rådet att förbehålla sig rätten att själv ingripa (dom i ovannämnda målet Rey Soda, punkt 13)" [17].

36. Detta oaktat skall de åtgärder som kommissionen har vidtagit undersökas för att fastställa om de är i överensstämmelse med det mål som eftersträvas i bestämmelserna.

37. Det mål som eftersträvas i förordning nr 130/94 definieras i andra övervägandet i förordningen. Det gäller att "säkerställa lika och

14 — Tredje övervägandet i förordning nr 130/94.

15 — Ibidem.

16 — I detta fall gällde det även den gemensamma organisationen av marknaderna inom sektorn för nötkött.

17 — Dom av den 29 februari 1996, Frankrike och Irland mot kommissionen (C-296/93 och C-307/93, REG s. I-795, punkt 22).

kontinuerlig tillgång till nämnda kvot för samtliga berörda aktörer inom gemenskapen". I tredje övervägandet preciseras vad som skall göras för att detta mål skall kunna uppnås och erinras om att "ordningen består i att kommissionen fördelar de tillgängliga kvantiteterna mellan traditionella importörer och andra aktörer som är verksamma inom handel med nötkött" och "för att säkerställa att ovannämnda aktörers verksamhet bedrivs på ett seriöst sätt bör dock endast kvantiteter av viss storlek beaktas som är representativa för handelsutbytet med tredje land". Det mål som anges i andra övervägandet i förordning nr 214/94 innebär även att det medel som skall användas för att uppnå det eftersträvade målet består i att rätten att utnyttja tullkvoten förbehålls dem "som kan bevisa att deras verksamhet bedrivs på ett seriöst sätt och som hanterar kvantiteter av en viss betydelse".

38. I domen i ovannämnda målet Weddel mot kommissionen [18] medgav domstolen att målet med en importordning för nötkött inom ramen för GATT-tullkvoten är just att säkerställa lika och kontinuerlig tillgång till kvoten för samtliga berörda aktörer. Domstolen har dessutom vidtagit sanktionsåtgärder mot ageranden som kan komma att störa tillämpningen av ordningen och ifrågasätta det eftersträvade målet.

39. De argument som kommissionen har anfört skall godtas. De aktörer som genomför en artificiell uppsplittring av koncernernas ekonomiska struktur i syfte att kunna göra anspråk på en så stor andel som möjligt av kvoten för andra aktörer, agerar på ett sådant sätt att en korrekt tillämpning av ordningen störs, att tillämpningen av artikel 3 i förordning nr 214/94 kringgås samt att principen enligt vilken samtliga berörda aktörer skall ha lika och kontinuerlig tillgång till tullkvoten äventyras.

40. I motsats till vad sökandena vid den nationella domstolen har påstått framgår det inte att rådet skulle ha velat skapa en koppling mellan de belopp eller kvantiteter som kommissionen skall fastställa och utvecklingen av exporten till eller importen från tredje land. I tredje övervägandet i förordning nr 130/94 anges endast att "för att säkerställa att sistnämnda aktörer (det vill säga andra än de traditionella) bedriver sin verksamhet på ett seriöst sätt finns det anledning ... att endast beakta kvantiteter av en viss storlek som är representativa för handelsutbytet med tredje land". Följaktligen får aktörer som har importerat eller exporterat betydande kvantiteter tillgång till kvoten (det vill säga får rätt att importera). Höjningen av tröskelvärdet för exporten till tredje land framstår som ett effektivt medel för att förverkliga det mål som rådet har uppställt.

41. Talan skall således inte vinna bifall på den grunden att kommissionen har överskridit eller missbrukat sina befogenheter.

18 — Punkt 35.

Huruvida kommissionen har åsidosatt proportionalitetsprincipen

42. Efter att ha erinrat om det mål som eftersträvas av rådet skall jag nu undersöka om kommissionen för att förverkliga detta mål inte har överskridit det som är lämpligt och nödvändigt. [19]

43. Domstolen har i detta avseende förklarat "att kommissionen och förvaltningskommittén åtnjuter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då det rör sig om bedömningen av en invecklad ekonomisk situation. Vid granskningen av lagenligheten i utövningen av en sådan behörighet måste domstolen således begränsa sig till att undersöka om denna utövning lider av ett uppenbart fel eller maktmissbruk eller om institutionen uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning". [20]

44. Domstolen skall således kontrollera att det inte har förekommit uppenbara fel vid utvärderingen av situationen på marknaden i fråga, om kommissionen har valt en åtgärd som inte är uppenbart olämplig med tanke på de eftersträvade målen och om den valda åtgärden är nödvändig för att uppnå de angivna målen.

45. Jag skall till att börja med undersöka den första av dessa punkter.

46. Jag har erinrat om att det eftersträvade målet i förordning nr 130/94 är att säkerställa lika och kontinuerlig tillgång till tullkvoten för samtliga berörda aktörer i gemenskapen.

47. Kommissionen har säkerställt den kontinuerliga tillgången till tullkvoten genom att tilldela de traditionella aktörerna den största delen av kvoten. De sistnämnda är garanterade en andel av kvoten oavsett handelsvolymen med tredje land och under förutsättning att de kan bevisa att de har haft andel i tullkvoten under de senaste tre åren. Lika tillgång till tullkvoten mellan de berörda aktörerna säkerställs genom att en del av kvoten öppnas för nya aktörer och genom bestämmelsen om att en sökande enbart kan inge en ansökan. [21]

48. De siffror som kommissionen har framlagt när det gäller ökningen av antalet ansökningar (en ökning på cirka 78 procent mellan åren 1992 och 1993) har inte bestritts och inte heller den analys som kommissionen har gjort på grundval av denna ökning. Det förefaller inte som om situationen på gemenskapsmarknaden skulle motivera en stor ökning av antalet ekonomiska aktörer verksamma inom handeln med fryst nötkött. En

19 — Ovannämnda dom i målet Frankrike och Irland mot kommissionen, punkt 30.

20 — Ibidem, punkt 31.

21 — Artikel 3 i förordning nr 214/94.

sådan situation skall således bedömas så, att artificiella företag har bildats i syfte att få andel i kvoten, det vill säga genom att en betydande ekonomisk enhet har splittrats i mindre enheter vilka i realiteten inte är självständiga i förhållande till huvudenheten utan har bildats enbart i syfte att erhålla en betydande andel av tullkvoten.

49. Det har inte heller bestritts att sökandena har tillämpat den av kommissionen beskrivna strategin för att erhålla en så stor andel av tullkvoten för andra aktörer som möjligt. Detta bekräftas snarast av sökandenas andra begäran vid Intervention Board (att uppnå tröskelvärdet genom sammanslagning). Ett sådant agerande strider emellertid mot det mål som eftersträvas av rådet. [22]

50. Det måste därför konstateras att det inte har styrkts att kommissionen har begått ett uppenbart fel vid utvärderingen av marknaden.

51. Jag skall därefter undersöka om kommissionen, som sökandena har påstått, har vidtagit en uppenbart olämplig åtgärd med hänsyn till det eftersträvade målet och att lottning hade varit lämpligare med hänsyn till situationen på marknaden.

52. Jag ansluter mig till kommissionens uppfattning. Lottning skulle endast leda till att förvärra det beskrivna fenomenet. Den skulle leda till att främja uppsplittringen av ekonomiska enheter i flera bolag och detta enbart i syfte att i så hög grad som möjligt bli berättigad till och få andel i denna kvot.

53. Däremot är det endast en höjning av tröskelvärdet i den storleksordning som har beslutats som på ett lämpligt sätt löser det nämnda problemet och vilket även sker i överensstämmelse med det eftersträvade målet. Att denna åtgärd är effektiv och även nödvändig illustreras utmärkt av det föreliggande målet.

54. Jag kan därför dra den slutsatsen att kommissionens åtgärd inte utgör ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen och att talan inte kan vinna bifall på denna grund.

22 — Se punkt 39 i mitt förslag till avgörande.

Huruvida kommissionen har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar

55. Enligt sökandena kunde kommissionen inte höja det fastställda tröskelvärdet avseende export till tredje land av nötkött i enlighet med det angivna förfarandet utan att åsidosätta de berörda aktörernas berättigade förväntningar. Kommissionen borde ha rådgjort med aktörerna och informerat dem i god tid om den kommande ändringen av gemenskapslagstiftningen för att ge dem en möjlighet att förvalta sina tillgångar på ett effektivt sätt.

56. Kommissionen har å sin sida gjort gällande att tullkvoten förvaltas på årlig basis. Förordningarna nr 214/94 och nr 130/94 kan inte tolkas så att kriterierna för att bli berättigad inte kommer att ändras. Dessa kriterier fastställs alltid efter att den relevanta referensperioden är utgången och innan ansökningarna inges för innevarande år, i syfte att hindra försök till spekulation och för att möjliggöra en korrekt tillämpning av ordningen. Det framgår av handlingarna i målet och av de medgivanden som sökandena vid den nationella domstolen har gjort att de har spekulerat i att tröskelvärdena för exporten inte skulle höjas. Genom detta agerande har de utsatt sig för och accepterat denna risk. Vidare har kommissionen genomfört betydligt större höjningar av detta tröskelvärde. Exempelvis uppgick höjningen år 1992 till 120 procent.

57. Enligt Förenade kungariket är det uppenbart att sökandenas verksamhet har organiserats för spekulativa syften och så att Slinger-koncernen skall kunna få maximala fördelar. Detta är inte rättsstridigt i sig, lika litet som att kommissionen vidtar effektiva åtgärder för att bekämpa sådant spekulativt agerande. Den inneboende risken med en sådan spekulativ inställning skall emellertid inte bagatelliseras av Slinger-koncernen.

58. Jag anser att de åsikter som Förenade kungariket och kommissionen har anfört skall godtas.

59. Domstolen har i enlighet med fast rättspraxis anfört att "de ekonomiska aktörerna — om iakttagandet av skyddet för berättigade förväntningar ingår i gemenskapens grundläggande principer — inte har rätt att förankra sina berättigade förväntningar i upprätthållandet av en befintlig situation som kan förändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas utrymme för ... skönsmässig ... bedömning. Detta gäller särskilt på ett område som det för de gemensamma organisationerna på marknaden, vars mål består i en konstant anpassning i förhållande till variationer i de ekonomiska förhållandena" (dom av den 5 oktober 1994, Crispoltoni m. fl., C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Rec. s. I-4863, punkt 57). [23]

23 — Ovannämnda dom i målet Frankrike och Irland mot kommissionen, punkt 59.

60. Domstolen har vidare fastställt att principen om skydd för berättigade förväntningar inte utgör hinder för att en befintlig situation ändras genom en föreskrift, på villkor att antagandet av sådana bestämmelser är förutsebara och att de offentliggörs i god tid. [24]

61. Såsom kommissionen har påpekat i sitt ovannämnda yttrande är detta fallet här.

62. Ett för tidigt offentliggörande av de nya kriterierna för att aktörer skall anses som berättigade och i synnerhet innan referensperioden har gått ut skulle leda till att nämnda föreskrifter förlorade all sin ändamålsenliga verkan. "Den spekulerande koncernen" skulle i ett sådant fall endast behöva omfördela exportcertifikaten mellan bolag som har bildats särskilt för detta syfte före utgången av den relevanta referensperioden och se till att de var anpassade till de nya tröskelvärdena. Alla aktörer som förvarnas på normalt sätt och i synnerhet de som regelbundet deltar i fördelningen av tullkvoter känner väl till hur dessa föreskrifter utarbetas. Det framgår såväl av handlingarna i målet [25] som av sammanträdet att Slinger-koncernen bör anses som en särskilt erfaren och omsorgsfull aktör. Koncernledningen kände inte bara till att tröskelvärdet kunde komma att ändras utan även när denna ändring kunde äga rum. Sökandena vid den nationella domstolen har således inte fog för sitt påstående att kommissionen har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar med avseende på dem, särskilt som deras förhållningssätt är av sådant slag att den av rådet instiftade ordningen inte kan fungera normalt.

63. Talan kan således inte vinna bifall på denna grund.

Huruvida tillräcklig motivering saknas

64. Sökandena anser att kommissionen har underlåtit att uppfylla sin motiveringsskyldighet enligt artikel 190 i fördraget.

65. Domstolens fasta uppfattning är emellertid att det inte kan "krävas att motiveringen av förordningar närmare skall ange de ibland mycket talrika och komplicerade sakliga och rättsliga omständigheter som omfattas av förordningarna, då dessa passar in i systematiken i den helhet som de ingår i" [26] och då det för att uppfylla kraven enligt artikel 190 i fördraget räcker att motiveringen "är anpassad till den ifrågavarande rättsaktens beskaffenhet. Det skall på ett klart och otvetydigt sätt framgå av motiveringen hur den institution som är upphovsman till rättsakten har resonerat, så att de berörda kan få kännedom

24 — Se exempelvis dom av den 11 juli 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. s. I-3695, punkt 21).

25 — Se, bland annat, punkterna 29, 30 och 34 i yttranden från sökandena vid den nationella domstolen.

26 — Se särskilt avseende jordbruksområdet bland annat dom av den 7 juli 1988, Moksel (55/87, Rec. s. 3845, punkt 23), och av den 22 januari 1986, Eridania m. fl. (250/84, Rec. s. 117, punkt 38).

om skälen till den antagna bestämmelsen och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning". [27]

66. I förevarande fall gäller detta för förordning nr 214/94 avseende det berättigade i höjningen av det omtvistade tröskelvärdet för exporten. Bland annat hänvisas i denna förordning uttryckligen till förordning nr 130/94 där målet med ordningen anges samt de allmänna principerna för hur tullkvoten skall förvaltas. Det är av detta skäl som det i andra övervägandet i förordning nr 214/94 understryks att det är nödvändigt att säkerställa en problemfri övergång från en ordning grundad på nationell förvaltning till en ordning med gemenskapsförvaltning, samtidigt som hänsyn tas till det som är utmärkande för handeln med de berörda produkterna. På samma sätt har det preciserats att tillgång till andra delen är förbehållen aktörer som kan bevisa att de bedriver sin verksamhet på ett seriöst sätt och att den omfattar kvantiteter av viss betydelse. Av femte övervägandet i nämnda förordning framgår det nödvändiga i en effektiv förvaltning och förebyggandet av bedrägeri. Följaktligen kan jag dra den slutsatsen att kommissionens skäl för att ändra de kriterier för att bli berättigad som skall vara uppfyllda av de aktörer som vill få en andel i den andra delen av gemenskapstullkvoten i fråga är klart och otvetydigt angivna.

67. Talan kan således inte bifallas på den grunden att tillräcklig motivering saknas.

27 — Se beträffande senare rättspraxis ovannämnda dom i målet Frankrike och Irland mot kommissionen, punkt 72.

Samrådet med Förvaltningskommittén för nötkött

68. Sökandena har hävdat att förordning nr 214/94 har antagits utan att det av rådet föreskrivna förfarandet har iakttagits, eftersom samrådet med Förvaltningskommittén, enligt sökandenas mening, anordnades för sent.

69. Förenade kungariket och kommissionen menar att detta argument är ogrundat, eftersom sökandena i övrigt har medgett att detta samråd har ägt rum och att resultatet av detta är i överensstämmelse med sjunde övervägandet i förordning nr 214/94.

70. Jag anser att talan inte heller på denna grund kan vinna bifall.

71. I förordning nr 805/68 finns inga bestämmelser om iakttagande av någon särskild frist för tiden från den dag som ärendet hänskjuts till Förvaltningskommittén till det att denna skall avge sitt yttrande. I artikel 27.2 preciseras endast att Förvaltningskommittén skall yttra sig inom den tid som ordföranden bestämmer.

72. Domstolen har haft tillfälle att uttala sig om kommissionens uppgifter, befogenheter och räckvidden av dess beslut inom ramen för det så kallade förvaltningskommittéförfarandet.

73. I domen i målet Köster och Berodt [28] definierades Förvaltningskommitténs uppgift som att den skall "yttra sig över förslag till åtgärder som planeras av kommissionen" [29], "säkerställa ett ständigt samråd för att vägleda kommissionen i utövandet av de befogenheter som rådet gett den, och för att göra det möjligt för rådet att vidta åtgärder i stället för kommissionen" [30], men under inga omständigheter kan Förvaltningskommittén "fatta beslut i stället för kommissionen eller rådet" [31]. Domstolen har preciserat att kommissionen "kan anta omedelbart tillämpliga åtgärder, oberoende av Förvaltningskommitténs yttrande" [32] och att kommissionens enda skyldighet "om kommitténs yttrande inte överensstämmer med kommissionens förslag är ... att meddela rådet de åtgärder som vidtagits" [33]. Domstolen har av detta dragit slutsatsen att "utan att gemenskapsstrukturen och den institutionella jämvikten snedvrids tillåter förvaltningskommittéförfarandet rådet att ge kommissionen en ansenlig genomförandebefogenhet med förbehåll för att rådet om nödvändigt kan fatta beslutet själv" [34].

74. Dessutom framgår det av domstolens domar att den räckvidd som domstolen tillerkänner Förvaltningskommitténs yttranden är mycket begränsad.

75. Domstolen har således förklarat att sökandena inte har rätt att åberopa en avvikelse mellan de beslutade bestämmelserna och förarbetena, av vilka de förslag som ingetts till Förvaltningskommittén framgår, [35] för att bestrida lagenligheten av en av kommissionens förordningar och har fastställt att "uppgifter i förarbetena kan nämligen inte jämställas med en rättsregel på grundval av vilken ett slutligt beslut som kommissionen har fattat i samråd med Förvaltningskommittén kan angripas. De slutsatser som sökandena har dragit av jämförelsen mellan de förslag som ursprungligen hänsköts till Förvaltningskommittén, vad gäller minimipriset på råvaror och kostnader för bearbetning, i syfte att fastställa kostnaderna för skadan, skall således inte godtas".

76. På samma sätt har domstolen i en dom av den 14 december 1978 [36] fastslagit att avsaknaden av ett yttrande från Förvaltningskommittén inte har någon som helst inverkan på giltigheten av de åtgärder som kommissionen har vidtagit, eftersom det enligt domstolen "endast är i det fall som kommissionen har beslutat om åtgärder som inte överensstämmer med kommitténs yttrande som det finns anledning att delge rådet dessa åtgärder, eftersom avsaknaden av ett yttrande från kommittén inte har någon som

28 — Dom av den 17 december 1970 (25/70, Rec. s. 1161).
29 — Ibidem, domslutet punkt 9, fjärde stycket.
30 — Ibidem, sjunde stycket.
31 — Ibidem, åttonde stycket.
32 — Ibidem, femte stycket.
33 — Ibidem, sjätte stycket.
34 — Ibidem, nionde stycket.
35 — Dom av den 19 september 1985, Asteris m. fl. mot kommissionen (194/83— 206/83, Rec. 2815, punkt 17).
36 — Dom i målet Schouten (35/78, Rec. s. 2543, punkt 44— 46).

helst inverkan på giltigheten av de åtgärder som kommissionen har vidtagit".

77. I föreliggande fall har kommittén inte bara rådfrågats, utan den har dessutom avgett ett överensstämmande yttrande. Jag kan därav dra slutsatsen att den omtvistade åtgärden inte skall ogiltigförklaras.

C — *Svaret på den andra frågan*

78. Den hänskjutande domstolen vill med sin andra fråga att domstolen skall uttala sig om giltigheten av artikel 2.2 i kommissionens förordning nr 214/94 i den mån som bolag som har bildats genom en sammanslagning av företag, vilka vart och ett grundar sina rättigheter på artikel 1.2, fråntas möjligheten att kumulera de resultat som vart och ett av dessa företag tidigare har uppnått.

79. Enligt sökandena vid den nationella domstolen har kommissionen, genom att frånta sökandena den möjlighet som ges bolag som grundar sina rättigheter på artikel 1.1 i förordning nr 214/94, åsidosatt icke-diskrimineringsprincipen och det mål som eftersträvas av gemenskapslagstiftaren, såsom detta har angetts i andra övervägandet i förordning nr 130/94, det vill säga att säkerställa kontinuerlig tillgång till den aktuella kvoten för samtliga berörda aktörer inom gemenskapen.

80. Förenade kungariket och kommissionen har påpekat att svaret på denna fråga inte är relevant med hänsyn till den faktiska situation som den nationella domstolen skall ta ställning till. Enligt dem är artikel 1.1 i förordning nr 214/94 nämligen inte tillämplig på de faktiska omständigheter som framgår av beslutet om hänskjutande. Sökandena har klagat över att de inte har kunnat få tillgång till kvoten för andra aktörer och har ifrågasatt en av bestämmelserna i vilken villkoren för att bli berättigad fastställs. I den omtvistade bestämmelsen preciseras emellertid ett sätt för hur tullkvoten för traditionella aktörer skall fördelas. Genom denna bestämmelse regleras således situationer som inträffar före den situation som sökandena befinner sig i och är inte alls tillämplig för lösningen av den ifrågavarande tvisten.

Huruvida icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts

81. Jag anser att det inte råder någon tvekan om att icke-diskrimineringsprincipen inte har åsidosatts i förevarande fall. Artikel 2.2 i förordning nr 214/94 är en speciell bestämmelse som syftar till att fastställa ett praktiskt sätt att fördela kvoten för traditionella aktörer. I denna text föreskrivs nämligen följande: "Bolag som har bildats genom sammanslagning av företag av vilka *vart och ett har rättigheter* i enlighet med artikel 1.1, har samma rättigheter som de företag av vilka de har bildats". [37]

82. Utifrån de faktiska omständigheterna i fallet står det klart att de företag som är parter i målet vid den nationella domstolen

37 — Min kursivering.

befinner sig i en helt annan situation. Inget av dem uppfyller villkoren för att bli berättigad till en andel av tullkvoten, oavsett i vilken egenskap de gör anspråk på en sådan andel. [38]

83. Domstolen anser emellertid i enlighet med fast rättspraxis att "förbudet mot diskriminering som stadgas i artikel 40.3 i EEG-fördraget endast är ett konkret uttryck för gemenskapsrättens allmänna likabehandlingsprincip, enligt vilken lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, med mindre än att en sådan behandling är objektivt berättigad" (se bland annat dom av den 29 juni 1995, SCAC, C-56/94, Rec. s. I-1769, punkt 27). [39]

84. Eftersom sökandena inte befinner sig i en situation av samma slag som den som stadgas i artikel 2.2 i förordning nr 214/94 kan de inte heller med fog göra gällande att de har utsatts för diskriminering genom att de måste tillämpa en annan bestämmelse.

85. Talan kan därmed inte vinna bifall på den grunden att diskriminering har förekommit.

Huruvida det mål som eftersträvas av rådet i förordning nr 130/94 har åsidosatts

86. Enligt sökandena vid den nationella domstolen har kommissionen inte säkerställt lika och kontinuerlig tillgång till GATT-kvoten för alla berörda aktörer, genom att sökandena har fråntagits möjligheten att kumulera de resultat som var och en av dem har uppnått tidigare.

87. I motsats till den uppfattning som sökandena vid den nationella domstolen har framfört anser jag att avsaknaden av en föreskrift, enligt vilken det skulle vara möjligt för sökandena att kumulera de resultat de har uppnått tidigare i syfte att utnyttja kvoten, inte strider mot det mål som eftersträvas av gemenskapslagstiftaren. Vad beträffar det eftersträvade målet kan jag hänvisa till vad jag har anfört ovan. [40]

88. Enligt min mening skulle det strida mot det mål som eftersträvas av gemenskapslagstiftaren om sökandenas yrkande bifölls. Ett godtagande av deras argument skulle i själva verket innebära att ökningen av antalet oseriösa bolag främjades (för att använda kommissionens ord), särskilt som en sammanslagning då skulle kunna genomföras i händelse av "felberäkning" vid fördelningen av exportcertifikat mellan detta slag av bolag. Jag har emellertid just erinrat om att en sådan situation strider mot det mål som

38 — Beslutet om hänskjutande, punkt 13.

39 — Se bland annat ovannämnda dom i målet Frankrike och Irland mot kommissionen, punkt 49.

40 — Punkt 37 i mitt förslag till avgörande.

eftersträvas av rådet. [41] Den beräkning som denna typ av "spekulativa" aktörer gör är väl illustrerad i detta mål.

89. Det är emellertid riktigt att bestämmelsen i artikel 2.2 i förordning nr 214/94 endast är tillämplig på traditionella aktörer. Enligt min mening ligger objektiva skäl bakom denna uppenbara skillnad i behandling. Den precisering som görs i denna artikel är nödvändig, eftersom bestämmelserna om fördelning av kvoten skiljer sig åt beroende på om det är en aktör som deltar i fördelningen av den traditionella kvoten som avses eller en aktör som deltar i fördelningen av kvoten för andra aktörer. Som kommissionen har understrukit [42] är nämligen "den motsvarande bestämmelsen i artikel 2.2 i fråga om andra aktörer i själva verket en bestämmelse avseende en sammanslagning av två bolag, vilka båda två redan i egenskap av andra aktörer är berättigade till den aktuella årliga kvoten. Inom ramen för förvaltningen av denna kvot skulle en möjlighet av detta slag inte ha något praktiskt intresse, eftersom varje efterföljande fördelning kommer att göras i förhållande till den ansökan som tidigare har ingetts av det bolag som har bildats genom sammanslagningen och inte i förhållande till de resultat som har uppnåtts tidigare. Däremot när det gäller traditionella importörer där en sammanslagning kan ge upphov till rättsverkningar ända upp till fyra år senare, kan den situation som förutses i artikel 2.2 uppkomma och har därför ett verkligt praktiskt intresse åtminstone när det gäller att skapa administrativ klarhet. Detta är skälet till att förordning nr 214/94 innehåller en uttrycklig bestämmelse om denna fråga när det gäller traditionella importörer men inte när det gäller andra aktörer".

Förslag till avgörande

90. Av ovan anförda skäl föreslår jag att den nationella domstolens frågor skall besvaras enligt följande:

Prövningen av artiklarna 1.2 och 2.2 i kommissionens förordning (EG) nr 214/94 av den 31 januari 1994 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 130/94 om importordningen för fryst nötkött som omfattas av KN-nummer 0202 och produkter som omfattas av KN-nummer 0206 29 91 har, med hänsyn till skälen för beslutet om hänskjutande, inte visat att det föreligger omständigheter av sådant slag att dessa bestämmelsers giltighet påverkas.

41 — Se punkt 39 i mitt förslag till avgörande.

42 — Kommissionens yttrande, punkt 36.