FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 13. juli 1995 *

Indledning

1. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. december 1993 har Kongeriget Nederlandene anlagt sag mod Kommissionen med påstand om annullation af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2920/93 af 22. oktober 1993 om fastsættelse af den fælles nedsættelseskoefficient til beregning af den mængde bananer, der skal tildeles hver erhvervsdrivende i kategori A og B af det årlige toldkontingent i andet halvår af 1993 [1] (herefter »koefficientforordningen«).

2. Til støtte for den nedlagte påstand har Kongeriget Nederlandene navnlig gjort gældende, at forordningen er baseret på en urigtig fortolkning af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer [2] (herefter »gennemførelsesforordningen«), at Kommissionen ikke har haft kompetence til at korrigere de af de nederlandske myndigheder indberettede mængder, at Kommissionen har tilsidesat lighedsprincippet, og endelig, at forordningen ikke er tilstrækkeligt begrundet.

3. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse samt om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Rådsforordningen

4. Ved Rådets forordning nr. 404/93/EØF af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer [3] (herefter »rådsforordningen«) indførtes en fælles markedsordning for bananer til afløsning af de forskellige nationale ordninger.

5. Efter rådsforordningens artikel 18, stk. 1, åbnes hvert år et samlet toldkontingent på

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 264, s. 40.

2 — EFT L 142, s. 6.

3 — EFT L 47, s. 1.

2 mio. tons for indførsel af bananer fra tredjelande og for ikke-traditionelle AVS-bananer [4]. For andet halvår af 1993 er kontingentet fastsat til 1 mio. tons. Inden for kontingentet pålægges tredjelandsbananer en told på 100 ECU pr. ton, mens ikke-traditionelle AVS-bananer kan indføres toldfrit. Uden for kontingentet pålægges ikke-traditionel indførsel af bananer fra AVS-staterne en told på 750 ECU pr. ton, mens importtolden for bananer fra tredjelande udgør 850 ECU pr. ton.

Toldkontingentet fordeles efter artikel 19, stk. 1, mellem tre kategorier af erhvervsdrivende. Kategori A omfatter erhvervsdrivende, der har markedsført tredjelandsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer. Kategori B dækker erhvervsdrivende, der har markedsført EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer, mens kategori C vedrører erhvervsdrivende, som siden 1992 er begyndt at markedsføre andre bananer end EF- og/eller traditionelle AVS-bananer. Kategori A tildeles 66,5% af kontingentet, kategori B 30% og kategori C de resterende 3,5%.

For ikke at forstyrre eksisterende handelsforbindelser og for samtidig at give mulighed for en vis udvikling i handelsstrukturerne sker fordelingen af kontingentet inden for hver kategori på grundlag af den gennemsnitlige årlige mængde bananer, som hver erhvervsdrivende har markedsført i de foregående tre år [5].

6. Efter artikel 20 vedtager Kommissionen gennemførelsesbestemmelser vedrørende importordningen, herunder de supplerende foranstaltninger vedrørende udstedelse af licenser.

Efter femtende betragtning skal Kommissionen i forbindelse med fastsættelsen af de supplerende kriterier, som de erhvervsdrivende skal opfylde, lade sig lede af princippet om, at licenser skal udstedes til fysiske eller juridiske personer, som har påtaget sig den handelsmæssige risiko ved markedsføring af bananer, samt af behovet for at undgå at forstyrre normale handelsmæssige forbindelser mellem personer i forskellige led i markedsføringskæden [6].

Af sekstende betragtning fremgår, at opgørelsen af erhvervsdrivende og fastsættelsen af de handelsmængder, der skal lægges til grund for udstedelse af licenser, foretages af

4 — »Ikke-traditionelle AVS-bananer« er i artikel 15, stk. 2, defineret som import af bananer fra AVS-landene, der overstiger en i rådsforordningen fastsat mængde. Betegnelsen »AVS-landene« omfatter en række lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, med hvilke Fællesskabet har indgået Lomé-konventionerne.

5 — Jf. rådsforordningens fjortende betragtning.

6 — Der henvises endvidere til rådsforordningens artikel 19, stk. 1.

medlemsstaterne på grundlag af bestemmelser og kriterier, der fastsættes af Kommissionen.

risikoen for forringelse eller tab sidestilles med den risiko, som ejeren bærer

Gennemførelsesforordningen

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

7. Kommissionen har udstedt gennemførelsesforordningen under henvisning til artikel 19 og 20 i rådsforordningen.

Efter artikel 3, stk. 1, kan en erhvervsdrivende i kategori A og B få udstedt importlicens, såfremt den pågældende for egen regning har udøvet én eller flere af følgende aktiviteter:

Efter artikel 4, stk. 5, indsender de kompetente myndigheder inden for visse nærmere angivne frister lister over de erhvervsdrivende i kategori A og B med angivelse af de mængder, hver af dem har afsat. På grundlag af disse referencemængder påhviler det efter artikel 6 Kommissionen at fastsætte en fælles nedsættelseskoefficient for hver kategori af erhvervsdrivende. Denne koefficient anvendes på hver erhvervsdrivendes referencemængde med henblik på at fastsætte, hvor stor en del af kontingentet den pågældende skal tildeles.

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

b) forsyning med grønne bananer, som den ejer, og deres overgang til fri omsætning i Fællesskabet samt videresalg med henblik på afsætning i Fællesskabet;

8. Ved behandlingen af ansøgningerne for andet halvår af 1993 har de nederlandske myndigheder fortolket artikel 3, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordningen således, at bestemmelsen omfatter erhvervsdrivende, som havde købt grønne bananer i tredjelande og efterfølgende afskibet disse til Fællesskabet, uanset at det var de tyske købere, der forestod overgangen til fri

omsætning. De nederlandske myndigheders begrundelse for denne fortolkning er, at risikoen for forringelse eller tab i disse tilfælde påhvilede de nederlandske erhvervsdrivende.

9. I en meddelelse af 9. september 1993 til medlemsstaterne har Kommissionen tilkendegivet, at tre betingelser skal være opfyldt, for at en erhvervsdrivende er omfattet af artikel 3, stk. 1, litra b). Den erhvervsdrivende skal dels være ejer, dels gennemføre overgangen til fri omsætning og endelig videresælge med henblik på afsætning i Fællesskabet. Risikoen for forringelse eller tab erstatter alene kravet om, at den erhvervsdrivende skal være ejer. Kravet om ejendomsret har ifølge meddelelsen til formål at udskille agenter og andre mellemmænd, der handler for en andens regning. I praksis forekommer der imidlertid tilfælde, hvor den erhvervsdrivende, der gennemfører overgangen til fri omsætning, ikke er ejer, men dog bærer risikoen for forringelse og tab. I dette tilfælde er det ifølge Kommissionen denne erhvervsdrivende og ikke ejeren, der udøver den handelsmæssige funktion. Undtagelsesbestemmelsen skal sikre, at disse erhvervsdrivende tages i betragtning ved fordelingen af toldkontingentet.

Koefficientforordningen

10. Efter at have modtaget medlemsstaternes indberetninger kunne Kommissionen konstatere, at den indberettede totalmængde oversteg den af Eurostat registrerede samlede importmængde. Kommissionen konkluderede derfor, at der måtte være sket dobbelttælling som følge af enkelte medlemsstaters urigtige fortolkning af artikel 3, stk. 1, i gennemførelsesforordningen.

11. På grundlag af efterfølgende kontrol samt kontakt med de nationale myndigheder nedsatte Kommissionen de af Nederlandene, Italien og Belgien indberettede mængder med henholdsvis 19,7%, 6,3% og 0,04%.

Efter at have foretaget denne korrektion udstedte Kommissionen under henvisning til artikel 20 i rådsforordningen og under iagttagelse af den foreskrevne forvaltningskomitéprocedure koefficientforordningen, der fastsætter den fælles nedsættelseskoefficient til beregning af den mængde bananer, der skal

tildeles hver erhvervsdrivende i kategori A og B i andet halvår af 1993.

I koefficientforordningens femte betragtning udtales, at »... der sker dobbelttælling af samme mængder for samme aktivitet for forskellige erhvervsdrivende i flere medlemsstater; undersøgelser hos de ansvarlige myndigheder har bekræftet dette forhold, og det har været muligt med forholdsvis stor nøjagtighed at anslå, hvilke mængder der er optalt to gange som følge af en ukorrekt anvendelse af kriterierne for bestemmelse af de aktiviteter, der giver ret til deltagelse i toldkontingentet«.

Af sjette betragtning fremgår, at anvendelsen af de oplysninger, der er meddelt af nogle medlemsstater, ville medføre fastsættelse af en for stor ensartet nedsættelseskoefficient til skade for erhvervsdrivende i kategori A. For at undgå en betydelig forskelsbehandling, som vanskeligt vil kunne afhjælpes, og som vil kunne være til skade for visse erhvervsdrivende og skabe forstyrrelse for kontingentordningen, har Kommissionen nedsat de af medlemsstaterne meddelte mængder med de anslåede dobbelttalte mængder.

Fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordningen

12. Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning af artikel 3, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordningen, og har til støtte herfor anført, at Kommissionen har lagt vægt på gennemførelsen af den formelle overgang til fri omsætning og ikke på placeringen af den kommercielle risiko.

13. Kommissionen har henvist til, at artikel 3, stk. 1, litra b), indeholder tre betingelser, der alle skal være opfyldt. Risikoen for forringelse eller tab kan erstatte kravet om ejendomsret, men ikke de to øvrige betingelser.

14. Jeg er enig med Kommissionen i, at artikel 3, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordningen opstiller tre betingelser. Den erhvervsdrivende skal dels være ejer, dels for egen regning bringe produkterne i fri omsætning, og dels foretage videresalg med henblik på omsætning i Fællesskabet. Risikoen for forringelse eller tab sidestilles med den risiko, som ejeren bærer. Undtagelsen henviser således alene til den ene af disse tre betingelser. Det strider derfor efter min opfattelse åbenbart mod bestemmelsens indhold at anlægge en fortolkning, hvorefter denne undtagelse erstatter samtlige tre betingelser og dermed tillige de handelsmæssige risici,

der er forbundet med berigtigelse af importtolden og videresalg til afsætning i Fællesskabet. Den nederlandske regerings anbringende må derfor forkastes ud fra en fortolkning af artikel 3, stk. 1.

Kommissionens kompetence

15. Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen har savnet kompetence til i forbindelse med fastsættelsen af nedsættelseskoefficienten at korrigere medlemsstaternes indberetninger. Det er medlemsstaterne, der udarbejder listerne over de erhvervsdrivende og fastsætter referencemængderne. Hverken traktatens artikel 155 eller artikel 20 i rådsforordningen giver Kommissionen adgang til egenhændigt at ændre disse indberetninger i forbindelse med fastsættelsen af nedsættelseskoefficienten.

16. Kommissionen har som hjemmelsgrundlag henvist til traktatens artikel 155 og artikel 20 i rådsforordningen og har til støtte for sin fortolkning anført, at opregningen i artikel 20 ikke er udtømmende, samt at det følger af pligten til at fastsætte en nedsættelseskoefficient, at Kommissionen skal sikre, at der ikke som følge af dobbelttælling beregnes en urigtig koefficient. I den foreliggende sag kunne dobbelttællingen konstateres umiddelbart ved at foretage en sammenligning mellem medlemsstaternes indberetninger og de registreringer, Eurostat har foretaget på grundlag af foreliggende tolddokumenter. Nedsættelsen, der er foretaget efter at have konsulteret og forhandlet med visse medlemsstater, herunder særligt Nederlandene, er nødvendig for i videst muligt omfang at sikre en fordeling af toldkontingentet i overensstemmelse med rådsforordningen.

17. Det er ikke muligt ud fra indholdet af rådsforordningen at udlede et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for Kommissionens korrektion [7]. Det må derfor undersøges, hvad der kan udledes af importordningens formål og struktur, herunder baggrunden for opgavefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

18. For at skabe den fornødne referenceramme er det hensigtsmæssigt at redegøre for

7 — Kommissionen har på forespørgsel angående fortilfælde, hvor der er foretaget korrektion af en medlemsstats indberetninger, henvist til importordningen for oksekød, der var genstand for Emerald Meats-sagen, der behandles nedenfor. Denne ordning er senest reguleret i Rådets forordning (EF) nr. 3072/94 af 12.12.1994 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 (EFT L 325, s. 3). Efter artikel 3 er Kommissionen beføjet til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser, navnlig vedrørende fordelingen af disponible mængder mellem de erhvervsdrivende samt betingelserne for at udstede importlicenser. Bestemmelsen svarer til den i tidligere tilsvarende forordninger indeholdte. Ej heller på dette område er der således en udtrykkelig hjemmel for Kommissionen til at korrigere de af medlemsstaterne indberettede mængder.

Domstolens udgangspunkt vedrørende Kommissionens kompetence til at udstede gennemførelsesforanstaltninger. Udgangspunktet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik er, at Kommissionens beføjelser i så henseende skal fortolkes vidt [8]. Dette udspringer af, at Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den fornødne hurtighed [9]. Grænserne for Kommissionens kompetence må derfor hovedsagelig bedømmes på grundlag af de vigtigste generelle mål bag den enkelte markedsordning [10]. Domstolen har endvidere udtalt, at Kommissionen er beføjet til at træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre en rådsforordning, forudsat at de ikke strider mod den pågældende rådsforordning eller de af Rådet fastsatte gennemførelsesbestemmelser [11].

19. Efter min opfattelse er kompetencefordelingen i rådsforordningen snarere et udtryk for en praktisk opgavefordeling end for et ønske hos fællesskabslovgiver om at placere en selvstændig beslutningskompetence hos medlemsstaterne. Dette kan udledes af sekstende betragtning, hvorefter medlemsstaterne foretager opgørelse af de erhvervsdrivende og fastsætter handelsmængderne på grundlag af bestemmelser og kriterier, der fastsættes af Kommissionen. Medlemsstaternes opgave i forbindelse med fordelingen af toldkontingentet begrænser sig således til en mekanisk behandling af ansøgninger på grundlag af de af Kommissionen i gennemførelsesforordningen fastsatte bestemmelser og kriterier.

20. Domstolen har i dom af 20. januar 1993, Emerald Meats [12] haft lejlighed til at behandle en problemstilling, der i visse henseender kunne minde om den foreliggende sag. Emerald Meats-sagen omhandlede fordelingen af et importkontingent inden for den fælles markedsordning for oksekød [13]. Som i det foreliggende tilfælde fordelte Kommissionen kontingentet på grundlag af lister udarbejdet af medlemsstaterne, der opregnede de erhvervsdrivende og de importmængder, der skulle tages i betragtning.

I referenceperioden havde virksomheden Emerald Meats erhvervet nationale kvoteandele fra forarbejdningsvirksomheder og forestået importen. De irske myndigheders fortolkning af gennemførelsesforordningen medførte imidlertid, at forarbejdningsvirksomhederne og ikke Emerald Meats blev

8 — Jf. f.eks. dom af 29.6.1989, sag 22/88, Vreugdenhil m.fl., Sml. s. 2049, præmis 16.

9 — Jf. ovennævnte dom af 29.6.1989, note 8, af 2.2.1988, sag 61/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 431, præmis 7, og af 11.3.1987, forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, Rau, Sml. s. 1069, præmis 14.

10 — Jf. foranstående note.

11 — Jf. dom af 15.5.1984, sag 121/83, Zuckerfabrik Franken, Sml. s. 2039, præmis 13.

12 — Jf. forenede sager C-106/90, C-317/90 og C-129/91, Emerald Meats, Sml. I, s. 209.

13 — De grundlæggende regler for fordelingen af det pågældende importkontingent er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 3889/89 af 11.12.1989, EFT L 378, s. 16.

tilskrevet disse importmængder. Emerald Meats anlagde sag dels ved den irske High Court, dels ved Domstolen. Endvidere indgav virksomheden i det efterfølgende tildelingsår ansøgning i Det Forenede Kongerige.

For at imødegå en dobbelttildeling på grundlag af samme importmængde som følge af Emerald Meats' ansøgning i Det Forenede Kongerige og forarbejdningsvirksomhedernes ansøgning i Irland fastsatte Kommissionen i sin gennemførelsesforordning [14], at importlicenser alene kunne udstedes mod sikkerhedsstillelse i tilfælde, hvor to eller flere importører havde indgivet ansøgning på grundlag af den samme importmængde. Endvidere pålagde Kommissionen de irske myndigheder at genvurdere fordelingen for 1991 [15]. Endelig kan det udledes af retsmøderapporten, at Kommissionen ved beregningen af nedsættelseskoefficienten alene havde medregnet de af Emerald Meats og forarbejdningsvirksomhederne anmeldte dobbeltmængder én gang [16]. I den beregnede koefficient indgik således ikke dobbelttalte mængder.

For Domstolen nedlagde Emerald Meats bl.a. påstand om, at Kommissionen havde pligt til at tilsidesætte de irske myndigheders tildeling af importmængden til forarbejdningsvirksomhederne.

Af dommens præmis 40 fremgår, at det forhold, at »Fællesskabet varetager forvaltningen, betyder heller ikke nødvendigvis, at Kommissionen i konkrete tilfælde skal kunne korrigere de fejlagtige afgørelser, der træffes af de nationale myndigheder i forbindelse med forvaltningen, da det enten ved hjælp af traktatbrudsproceduren i traktatens artikel 169 eller gennem søgsmål, der anlægges for de nationale domstole, ifølge proceduren i traktatens artikel 177, kan sikres, at de fælles regler overholdes og gennemføres efter ensartede retningslinjer i samtlige medlemsstater«.

I dommens præmis 50 udtalte Domstolen endvidere, at »... Kommissionen heller ikke [kunne] træde i stedet for medlemsstaternes myndigheder og korrigere de fortegnelser, som de havde indsendt, eller uden videre godkende samme referencemængder to gange uden ulovligt at mindske de mængder, der kunne tildeles andre erhvervsdrivende i Fællesskabet på grundlag af de mængder, som de havde godtgjort, at de havde indført i referenceårene«. Under disse omstændigheder

14 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 519/91 af 1.3.1991, EFT L 56, s. 12.

15 — Jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3021/91 af 16.10.1991, EFT L 287, s. 11.

16 — Jf. retsmøderapporten vedrørende sag C-129/91, Sml. 1993 I, s. 241, punkt 9.

fandt Domstolen, at det var rimeligt begrundet, at Kommissionen havde fastsat nævnte krav om sikkerhedsstillelse.

21. De faktiske forhold i Emerald Meats-sagen adskiller sig på visse punkter fra den foreliggende sag. I Emerald Meats-sagen havde Kommissionen ganske vist beregnet en fordelingskoefficient uden inddragelse af dobbelttalte mængder. Kommissionen havde således under udøvelsen af sin beføjelse til at fastsætte nøglen for fordelingen af kontingentet sikret, at der ikke skete inddragelse af dobbeltmængder. Problemet i sagen var derimod ikke som i den foreliggende sag spørgsmålet om Kommissionens beføjelser i forbindelse med beregningen af selve den generelle koefficient, men den konkrete fordeling af en korrekt beregnet kontingentandel mellem enkelte erhvervsdrivende.

22. Man kan derfor efter min opfattelse ikke udlede af Emerald Meats-dommen, at Kommissionen i forbindelse med fastsættelsen af den generelle nedsættelseskoefficient skulle være afskåret fra at korrigere medlemsstaternes indberetninger, medmindre Rådet udtrykkeligt har tildelt en sådan kompetence.

23. En importordning som den i rådsforordningen indeholdte er og må være baseret på, at fordelingen sker under nøje iagttagelse af lighedsprincippet [17]. Medfører en medlemsstats generelle fortolkning af de af Kommissionen fastsatte fordelingskriterier, at der sker dobbelttælling af samme importmængde, forrykkes grundlaget for importordningen til skade for de erhvervsdrivende og for den fælles ordning som helhed. En sådan dobbelttælling vil, som Domstolen har fremhævet i Emerald Meats-dommen, reducere den mængde, der er til rådighed for de erhvervsdrivende, der opfylder de fællesskabsretlige betingelser for deltagelse i importkontingentet [18].

24. Det følger derfor efter min opfattelse af hensynet til de erhvervsdrivende og markedsordningens rette funktion, at Kommissionen som den myndighed, der har overblik over ordningens samlede administration [19], må være berettiget til at gribe ind over for en sådan dobbelttælling i forbindelse med fastsættelsen af nedsættelseskoefficienten, der af praktiske administrative hensyn nødvendigvis må fastsættes centralt.

25. Det ville være klart utilfredsstillende, såfremt Kommissionen var henvist til at beregne en nedsættelseskoefficient baseret på

17 — Der henvises til fjortende betragtning til forordning nr. 404/93.

18 — Jf. ovennævnte dom af 20.1.1993, Emerald Meats, note 12, præmis 50, hvori Domstolen som refereret ovenfor anvendte udtrykket »illégalement« om en sådan reduktion.

19 — Jf. de i note 9 anførte domme.

dobbelttalte mængder og efterfølgende indlede traktatbrudssag mod den pågældende medlemsstat og/eller henvise de erhvervsdrivende til at anlægge sag ved en national ret mod den eller de medlemsstater, der havde givet anledning til dobbelttællingen. I så fald ville man jo dels tvinge Kommissionen til at udstede en retsakt, der efter dens opfattelse hvilede på et forkert grundlag, dels herved påføre alle de andre erhvervsdrivende et tab, som vanskeligt ville kunne genoprettes.

26. Det er en forudsætning for den faktiske fordeling af toldkontingentet, at Kommissionen fastsætter en nedsættelseskoefficient. Af tidsmæssige årsager er Kommissionen derfor nødsaget til at beregne og meddele medlemsstaterne denne koefficient i nær tilknytning til modtagelsen af indberetningerne. Hvis man ikke anerkendte Kommissionens adgang til at korrigere medlemsstaternes indberetninger for dobbelttalte mængder, men i stedet henviste Kommissionen til at indlede en artikel 169-procedure, måtte den for at undgå, at koefficienten blev urigtig, udskyde fastsættelsen heraf, indtil Domstolen havde truffet afgørelse i sagen, eller eventuelt indtil Domstolen måtte afsige kendelse om foreløbige forholdsregler. En sådan løsning ville efter min opfattelse ligeledes være til skade for de erhvervsdrivende og for markedsordningens rette funktion, idet det inden for den tidsramme, der er til rådighed, næppe vil være praktisk muligt for Kommissionen at iværksætte artikel 169-proceduren og for Domstolen at afsige en kendelse vedrørende foreløbige forholdsregler.

27. En ordning med sikkerhedsstillelse ville heller ikke være et brugbart alternativ til at anerkende en kompetence for Kommissionen til at korrigere dobbelttælling. En sådan ordning er efter min opfattelse alene relevant, når Kommissionen som i Emerald Meats-sagen allerede har fastsat en koefficient uden inddragelse af dobbelttalte mængder. I en sådan situation vil en sikkerhedsstillelsesordning kunne sikre, at en kontingentandel kun tildeles én gang — til den af ansøgerne, der efterfølgende viser sig at være den berettigede.

28. Der synes således ikke at kunne peges på brugbare alternativer til en anerkendelse af en kompetence for Kommissionen til at korrigere for dobbelttalte mængder i forbindelse med fastsættelsen af nedsættelseskoefficienten. I den foreliggende sag synes det endvidere særlig klart, at Kommissionen har været berettiget hertil. De nederlandske myndigheders fortolkning af rådsforordningen må jo

anses for åbenbart urigtig. Hertil kommer, at det har været praktisk muligt for Kommissionen at foretage den nødvendige korrektion inden for en rimelig tidsramme.

Tilsidesættelse af lighedsprincippet

29. Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet ved ikke at have sikret, at enhver form for dobbelttælling er bragt til ophør. Der er herved henvist til, at der selv efter korrektionen er uoverensstemmelse mellem de samlede indberetninger og de af Eurostat foretagne registreringer.

30. Kommissionen har bekræftet, at der fortsat foreligger en vis dobbelttælling. Medlemsstaterne har imidlertid under henvisning til forevist tolddokumentation kunnet underbygge de indberettede mængder, hvorfor det ikke har været teknisk muligt at identificere kilden til dobbelttællingen. Yderligere har de nederlandske myndigheder ikke dokumenteret, at Kommissionen forsætligt eller uagtsomt har favoriseret visse erhvervsdrivende.

31. Den nederlandske regering har ikke dokumenteret, at Kommissionens handlemåde har medført forskelsbehandling af erhvervsdrivende, der Kommissionen bekendt har indgivet ansøgning på samme grundlag som de nederlandske. Det fremførte anbringende ville derfor indebære, at Kommissionen til skade for de erhvervsdrivende skulle være afskåret fra at foretage korrektion af den konstaterede dobbelttælling, alene fordi ikke alle former for dobbelttælling er blevet afdækket. En anerkendelse af dette synspunkt ville reelt resultere i en retsstilling, hvorefter en myndighed skulle være afskåret fra at gribe ind over for overtrædelser, såfremt det ikke inden for rammerne af de forhåndenværende tidsmæssige og andre ressourcer er muligt at afdække enhver form for urigtig regelanvendelse eller misbrug.

Indsigelsen må forkastes.

Tilsidesættelse af kravet om begrundelse

32. Den nederlandske regering har gjort gældende, at koefficientforordningen er utilstrækkeligt begrundet, idet det ikke fremgår heraf, på hvilket grundlag nedsættelsen er sket. Dette har gjort det vanskeligt for de

nederlandske myndigheder efterfølgende at fordele importlicenserne.

33. Kommissionen har anført, at en udførlig begrundelse i forordningen er ufornøden, såfremt medlemsstaterne har været inddraget i den fase, der er gået forud for udfærdigelsen. I den foreliggende sag har Kommissionen indgående drøftet fortolkningen af artikel 3, stk. 1, i gennemførelsesforordningen med de nederlandske myndigheder.

34. Ifølge Domstolens praksis skal den begrundelse, der kræves i henhold til traktatens artikel 190, klart og utvetydigt angive de betragtninger, der ligger til grund for den pågældende retsakt, således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for denne og dermed sættes i stand til at forsvare deres rettigheder, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret [20]. Det kræves dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, idet vurderingen må foretages i den sammenhæng, hvori retsakten indgår, ligesom begrundelsen må afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten er blevet til [21].

35. Efter min opfattelse opfylder koefficientforordningen disse betingelser. Forordningens femte og sjette betragtning beskriver den konstaterede dobbelttælling og dennes årsag samt nødvendigheden af at foretage en korrektion herfor inden beregningen af nedsættelseskoefficienten. Særligt for så vidt angår de af den nederlandske regering anførte praktiske anvendelsesproblemer bemærkes, at det må lægges til grund, at Kommissionens fortolkning af artikel 3, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordningen har været genstand for drøftelse med de nederlandske myndigheder. Endvidere er denne fortolkning kommet til udtryk i Kommissionens meddelelse af 9. september 1993. De nederlandske myndigheder kan derfor ikke have været i berettiget tvivl om indholdet af Kommissionens fortolkning og om karakteren af det regelanvendelsesproblem, der henvises til i femte betragtning til koefficientforordningen.

Sagens omkostninger

36. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene skal betale sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal den part, der taber sagen, betale sagens omkostninger, når der er nedlagt påstand herom.

20 — Jf. f.eks. dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 19, og af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre, Sml. I, s. 395, præmis 15.

21 — Jf. f.eks. ovennævnte dom af 14.2.1990, Delacre m.fl., note 20, præmis 16, af 25.10.1978, sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig, Sml. s. 1991, præmis 18-22, af 23.2.1978, sag 92/77, An Bord Bainne, Sml. s. 497, præmis 36 og 37, og af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131.

Forslag til afgørelse

37. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at afsige følgende dom:

1) Kommissionen frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.