DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
12. december 1996 *

I sag C-241/95,

angående en anmodning, som High Court of Justice (Queen's Bench Division) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte: **Accrington Beef Co. Ltd m.fl.,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 214/94 af 31. januar 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 130/94 for så vidt angår importordningen for frosset oksekød henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 27, s. 46),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Sevón, og dommerne D. A. O. Edward og M. Wathelet (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Accrington Beef Co. Ltd m.fl. ved Barrister John Ratliff for Solicitors Ramsbottom and Co.

— Det Forenede Kongeriges regering ved Stephen Braviner, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister David Anderson

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved James Macdonald Flett, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. september 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Accrington Beef Co. Ltd m.fl. ved John Ratliff, af Det Forenede Kongeriges regering ved Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af David Anderson, og af Kommissionen ved James Macdonald Flett,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. oktober 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 20. juni 1995, indgået til Domstolen den 10. juli 1995, har High Court of Justice (Queen's Bench Division) i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 214/94 af 31. januar 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 130/94 for så vidt angår importordningen for frosset oksekød henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 27, s. 46).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem Accrington Beef Co. Ltd m.fl. (herefter »Accrington Beef m.fl.«) og Intervention Board for Agricultural Produce (herefter »Intervention Board«), som er den myndighed i Det Forenede Kongerige, der er ansvarlig for administrationen af den fælles landbrugspolitik, idet tvisten angår betingelserne for adgang til det fællesskabstoldkontingent for visse former for frosset oksekød og visse andre varer, der blev åbnet ved artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 130/94 af 24. januar 1994 om åbning og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (1994) (EFT L 22, s. 3).

3 Dette kontingent blev fastsat til 53 000 tons udtrykt i udbenet kød. For kontingentet er toldsatsen i den fælles toldtarif fastsat til 20% og importafgiften til 0%.

4 I henhold til artikel 2 i forordning nr. 130/94 opdeles den nævnte kontingentmængde i to dele, nærmere bestemt således:

»a) Den første del på 80%, dvs. 42 400 tons, fordeles mellem importører, som kan godtgøre, at de har indført frosset kød henhørende under KN-kode 0202 og varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 omfattet af denne importordning i de tre foregående år« (herefter »traditionelle importører«).

»b) Den anden del på 20%, dvs. 10 600 tons, fordeles mellem erhvervsdrivende, som kan godtgøre, at de for en minimumsmængde og i en periode, der nærmere skal fastsættes, har drevet samhandel med tredjelande med andre former for oksekød end de af denne importordning omfattede eller i forbindelse med aktiv eller passiv forædling« (herefter »andre erhvervsdrivende«).

5 I henhold til artikel 4 i forordning nr. 130/94 vedtages gennemførelsesbestemmelserne til forordningen, herunder navnlig bestemmelser om fordeling af disponible mængder mellem traditionelle importører og andre erhvervsdrivende, af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 27 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179). Som led i denne fremgangsmåde skal der ske en høring af en forvaltningskomité.

6 Kommissionen udstedte herefter forordning nr. 214/94. Ved denne forordnings artikel 1, stk. 1 og 2, fastsættes de samme tildelingskriterier for de to dele af toldkontingentet som dem, der fremgår af artikel 2 i forordning nr. 130/94, idet det nærmere hedder, at den anden del forbeholdes erhvervsdrivende, der kan godtgøre, at de har »indført mindst 50 tons oksekød i 1992 og 80 tons i 1993«, som ikke er indgået i toldkontingenter, eller at »de til tredjelande har udført mindst 110 tons oksekød i 1992 og 150 tons i 1993«.

7 Det bemærkes, at de for 1994-kontingentet fastsatte udførselstærskler er højere end dem, der var blevet fastsat for 1992- og 1993-kontingenterne, idet disse var 110 tons i hver af de to referenceår (jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3701/91 af 18.12.1991 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til den importordning, der er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 3667/91 for frosset kød af hornkvæg henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 350, s. 34), og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3771/92 af 22.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser til den importordning, der ved Rådets forordning (EØF) nr. 3392/92 er fastsat for frosset oksekød henhørende under KN-kode 0202 og for varer henhørende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 383, s. 36)).

8 I henhold til artikel 1, stk. 3 og 4, og artikel 3, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 214/94 sker »fordelingen af de 42 400 tons mellem de forskellige [traditionelle] importører ... forholdsmæssigt på grundlag af de erhvervsdrivendes indførsel i referenceårene«, mens »fordelingen af de 10 600 tons sker forholdsmæssigt på grundlag af de mængder, som de [andre] erhvervsdrivende, der kan komme i betragtning, har ansøgt om«, hvorved der højst kan være tale om 50 tons pr. ansøgning. Artikel 4, stk. 2, andet afsnit, indeholder dog bestemmelse om, at der skal gennemføres en lodtrækning, såfremt der indgives så mange ansøgninger, at den enkelte erhvervsdrivende uden en lodtrækning ville opnå en mindre andel af kontingentet end 5 tons.

9 I henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94 gælder det endvidere, at selskaber, der er dannet ved sammenlægning af virksomheder, som alle hver især havde rettigheder af den art, der forbeholdes traditionelle importører, jf. artikel 1, stk. 1, har de samme rettigheder som de virksomheder, de er dannet af. I en informationsskrivelse, som Kommissionen den 5. februar 1992 fremsendte til samtlige medlemsstater, præciserede den vedrørende den tilsvarende bestemmelse i forordning nr. 3701/91, at de nævnte regler ikke fandt anvendelse på ansøgninger indgivet af andre erhvervsdrivende.

10 Accrington Beef m.fl., i alt 27 selskaber, er producenter, engrosforhandlere og forhandlere af kød og har hjemsted i Lancashire (England). Alle selskaberne er medlemmer af Slinger-koncernen, undtagen Red Rose Meat Packers Ltd, der dog kontrolleres af familien Slinger.

11 I 1994 kom tretten af selskaberne i betragtning til kontingentet for traditionelle importører og fik tildelt 2 508 kg hver i kraft af deres indførsler af oksekød i 1993 inden for kontingentet for andre erhvervsdrivende. Hvad derimod angår de ansøgninger, som de 27 sagsøgere indgav i 1994 med henblik på at få adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende, blev disse alle, ved skrivelser af 8. marts og 5. maj 1994 fra Intervention Board, afslået med den begrundelse, at selskaberne ikke havde opfyldt de mængdemæssige krav målt i tons i forordning nr. 214/94, idet de nærmere bestemt ikke havde udført mindst 150 tons oksekød i 1993. Endvidere underrettede Intervention Board ved skrivelse af 11. februar 1994 under henvisning til Kommissionens informationsskrivelse af 5. februar 1992 sagsøgerne om, at de ikke kunne sammenlægge deres handelspræstationer med henblik på at komme i betragtning som »andre erhvervsdrivende«.

12 Accrington Beef m.fl. har ved den forelæggende ret anfægtet gyldigheden af såvel bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 214/94 om fastsættelse af referencemængderne i forbindelse med spørgsmålet om adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende, nærmere bestemt hvad angår udførsel, som bestemmelsen i forordningens artikel 2, stk. 2, hvorefter selskaber, der er dannet ved sammenlægning af virksomheder, ikke kan sammenlægge deres handelspræstationer for derved at komme i betragtning til 1994-kontingentet for andre erhvervsdrivende.

13 Da High Court of Justice fandt, at retten ikke alene kunne træffe afgørelse om gyldigheden af de nævnte bestemmelser i forordning nr. 214/94, har retten fundet at burde forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Er artikel 1, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 214/94 ugyldig og i strid med fællesskabsretten, for så vidt den bestemte, at erhvervsdrivende, som på grundlag af deres tidligere udførsler af oksekød søgte at komme i betragtning med hensyn til den kontingentmængde for 1994, som der henvises til i dette

stykke, skulle have udført mindst 150 tons i det foregående år i stedet for 110 tons, som var blevet krævet i 1993? Er artikel 1, stk. 2, navnlig ugyldig og i strid med fællesskabsretten, fordi:

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

b) den er i strid med proportionalitetsprincippet

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

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

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

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

a) forbuddet mod forskelsbehandling, for så vidt selskaber, der afleder deres rettigheder af forordningens artikel 1, stk. 1, kan sammenlægge og kumulere deres tidligere handelspræstationer med det formål at opnå en kontingentmængde, mens selskaber, som afleder deres rettigheder af forordningens artikel 1, stk. 2, ikke kan gøre dette; og/eller

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

Spørgsmålet, om ulovlighedsindsigelsen kan tages i betragtning

14 Det Forenede Kongeriges regering har under henvisning til dommen af 9. marts 1994 (sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833) rejst det spørgsmål, om det nu er udelukket, at Accrington Beef m.fl. i form af en ulovlighedsindsigelse for den nationale ret kan gøre gældende, at bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 214/94 er retsstridige, idet sagsøgerne ikke har indbragt noget annullationssøgsmål til prøvelse af disse bestemmelser inden for fristen i EF-traktatens artikel 173, hvilket sagsøgerne kunne have gjort.

15 Det bemærkes herom blot, at der er tale om en fællesskabsforordning, hvis omtvistede bestemmelser i generelle vendinger retter sig til abstrakt afgrænsede personkredse og angår objektivt bestemte forhold, hvorfor det ikke er åbenbart, at et søgsmål indbragt af Accrington Beef m.fl. under henvisning til traktatens artikel 173 til prøvelse af forordningen ville have kunnet antages til realitetsbehandling.

16 Henvisningen til dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf — der angik et selskab, som utvivlsomt havde krav på at blive underrettet om og var blevet underrettet om, at det kunne indbringe et annullationssøgsmål til prøvelse af den fællesskabsretsakt, som selskabet i form af en ulovlighedsindsigelse for den nationale ret gjorde gældende var retsstridig — er derfor ikke relevant.

Det første spørgsmål

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

18 Der er for den forelæggende ret blevet fremsat en række konkrete indsigelser mod artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 214/94.

19 For det første har Accrington Beef m.fl. gjort gældende, at Kommissionen har overskredet de beføjelser, Rådet har tillagt den, ved ikke i forbindelse med fastsættelsen af udførselstærsklerne at tage hensyn til, at sagsøgerne driver egentlig erhvervsmæssig virksomhed, og til, at deres samhandel med tredjelande har været af repræsentativ karakter, således som det er et krav efter tredje betragtning til Rådets forordning nr. 130/94, idet Kommissionen heller ikke har taget hensyn til, at der bør sikres alle de pågældende erhvervsdrivende lige og kontinuerlig adgang til toldkontingentet. Sagsøgerne anfører endvidere, at Kommissionen i realiteten har forfulgt retsstridige formål, idet den har søgt at begrænse antallet af ansøgninger inden for kontingentet for andre erhvervsdrivende med henblik på at undgå en lodtrækning, selv om den fællesskabsretlige ordning indeholder bestemmelse om en sådan, og idet den har søgt at forhindre, at kontingentet for andre erhvervsdrivende tilfalder »papirselskaber«, dvs. selskaber, der udelukkende er oprettet med det formål at gøre det muligt for den gruppe, som de tilhører, at drage så mange fordele som muligt af ordningen vedrørende fordeling af den del af toldkontingentet, som er forbeholdt andre erhvervsdrivende.

20 Det bemærkes herom, at Rådet inden for den fælles landbrugspolitik kan se sig foranlediget til at tildele Kommissionen vide gennemførelsesbeføjelser, da Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den hurtighed, situationen kræver. Vide gennemførelsesbeføjelser er så meget mere berettiget i det

foreliggende tilfælde, som de skal udøves efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure, der gør det muligt for Rådet at forbeholde sig selv at gribe ind (jf. herved dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 22).

21 Det er i denne sag ikke blevet bestridt, at Kommissionen i henhold til artikel 4 i forordning nr. 130/94 var beføjet til efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure at fastsætte vilkårene for adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende, dvs. minimumsmængderne og den referenceperiode, der omhandles i nævnte forordnings artikel 2, litra b).

22 Det må herefter undersøges, om de af Kommissionen vedtagne foranstaltninger er i overensstemmelse med målsætningen med grundforordningen.

23 Det fremgår af anden betragtning til forordning nr. 130/94, at Rådet tilsigtede at »[sikre] alle Fællesskabets interesserede erhvervsdrivende lige og kontinuerlig adgang til kontingentet«. Det hedder herved nærmere i tredje betragtning, at »ordningen består i, at Kommissionen fordeler de disponible mængder mellem de traditionelle importører og andre erhvervsdrivende, der ønsker at handle med oksekød«, og at der »for at sikre, at der er tale om en egentlig erhvervsmæssig virksomhed for ovennævnte erhvervsdrivende ... dog kun [bør] tages hensyn til mængder af en vis størrelse, som er repræsentative for samhandelen med tredjelande«.

24 Sidstnævnte præcisering indebærer dog ikke, at Rådet har villet træffe bestemmelse om nogen direkte sammenhæng mellem de beløb og mængder, som Kommissionen skulle fastsætte, og udviklingen i samhandelen med tredjelande, men at kriterierne for at komme i betragtning skulle gøre det muligt for de erhvervsdrivende, der havde gennemført indførsel eller udførsel af betydelig størrelse, og alene disse, at få lige og kontinuerlig adgang til kontingentet.

25 Som anført af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, kan den kunstige opsplitning af visse erhvervsdrivendes økonomiske struktur i form af udbredelse af »papirselskaber« virke forstyrrende på ordningen og undergrave målsætningen om, at alle interesserede erhvervsdrivende, uanset deres størrelse, skal have lige og kontinuerlig adgang til toldkontingentet. Når de selskaber, der må betegnes som store erhvervsdrivende, opdeles i mindre selskaber, medfører dette således et større antal ansøgninger og en hertil knyttet formindskelse af de disponible mængder for seriøse mindre erhvervsdrivende, der under disse omstændigheder risikerer at blive helt udelukket fra toldkontingentet.

26 Den første indsigelse om, at Kommissionen har overskredet sine beføjelser, må herefter forkastes.

27 For det andet har Accrington Beef m.fl. gjort gældende, at Kommissionen ligeledes har tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet forhøjelsen af udførselstærsklen har medført, at små og mellemstore erhvervsdrivende er blevet udelukket fra at få adgang til det pågældende kontingent. Forhøjelsen står endvidere i misforhold til de indtrufne ændringer i størrelsen af den relevante samhandel, og såfremt forhøjelsen virkelig har haft til formål at udelukke »papirselskaber«, har foranstaltningen ganske forfejlet sit mål.

28 Det bemærkes, at Kommissionen forhøjede udførselstærsklerne for 1994-kontingentet i forhold til tærsklerne for 1992- og 1993-kontingenterne. De to sidstnævnte tærskler var på 110 tons i løbet af hvert af de to referenceår (henholdsvis 1990/91 og 1991/92), mens de omtvistede tærskler blev fastsat til 110 tons for 1992 og 150 tons for 1993, således at opfyldelsen af disse tærskler var en forudsætning for at få adgang til 1994-kontingentet.

29 Det bemærkes herved, at den pågældende ændring, når henses til målsætningen, som er at sikre alle interesserede erhvervsdrivende i Fællesskabet lige og kontinuerlig adgang til toldkontingentet, i rimelig grad måtte antages at få den virkning, at adgangen til kontingentet blev frataget et stort antal virksomheder, der på kunstig måde var blevet oprettet med det eneste formål at opnå en betydelig andel af

toldkontingentet, hvorved det ikke er blevet godtgjort, at forhøjelsen af tærsklerne medførte, at et stort antal reelt små erhvervsdrivende blev udelukket fra kontingentet. Det må herefter fastslås, at Kommissionen ved at beslutte at forhøje tærsklerne ikke åbenbart har overskredet grænserne for sine vide skønsmæssige beføjelser.

30 Som allerede anført i præmis 24 gælder det endvidere, at hverken målsætningen med eller ordlyden af Rådets grundforordning indebærer nogen forpligtelse for Kommissionen til at træffe bestemmelse om nogen direkte sammenhæng mellem udførselstærsklen og udviklingen i størrelsen af samhandelen med tredjelande.

31 Indsigelsen om, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, må herefter forkastes.

32 For det tredje har Accrington Beef m.fl. gjort gældende, at Kommissionen endvidere har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning derved, at tærsklerne med hensyn til udførsler til tredjelande blev fastsat uden varsel eller forudgående høring af de berørte erhvervsdrivende.

33 Det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn, og at dette navnlig gælder på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. herved dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33).

34 Kommissionen har herved gjort gældende, at toldkontingentet forvaltes på et årligt grundlag, og at en gennemgang af forordning nr. 214/94 og nr. 130/94 ikke kunne give anledning til at formode, at kriterierne for at komme i betragtning ville forblive uændrede. Disse kriterier fastsættes altid før indgivelsen af ansøgningerne for det indeværende år, men efter afslutningen af den relevante referenceperiode, og formålet hermed er at imødegå forsøg på spekulation og at skabe grundlag for, at ordningen kan fungere problemfrit.

35 Det Forenede Kongeriges regering deler denne opfattelse.

36 Der må gives Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering medhold i det af dem anførte. Enhver normalt agtpågivende og påpasselig erhvervsdrivende må således være klar over, at der vil kunne ske en ændring af udførselstærsklerne i forbindelse med vedtagelsen, på et årligt grundlag, af ethvert nyt kontingent. Såfremt der på et for tidligt tidspunkt gives meddelelse om nye kriterier for at komme i betragtning, ville dette give et incitament til at oprette »papirselskaber«, som netop ville blive tilpasset de nye tærskler, således at store virksomhedsgrupper i maksimalt omfang ville kunne drage fordel af toldkontingentet. Som allerede bemærket i præmis 25 er en opdeling af store virksomheder egnet til at gribe forstyrrende ind i ordningen.

37 Indsigelsen om, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, må herefter forkastes.

38 For det fjerde har Accrington Beef m.fl. gjort gældende, at Kommissionen har undladt at opfylde sin forpligtelse i henhold til EF-traktatens artikel 190 til at angive en begrundelse. Sagsøgerne henviser navnlig til betragtningerne til forordning nr. 214/94, der blot gentager standardformuleringer fra forordninger gældende for tidligere år, uden at der er nogen omtale af en forhøjelse af udførselstærsklerne.

39 Ifølge fast retspraksis kan det ikke kræves, at begrundelsen af forordninger specificerer de ofte meget talrige og komplicerede faktiske og retlige detaljer, som omfattes af de pågældende forordninger, når de falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår, idet det er tilstrækkeligt til, at kravene i henhold til traktatens artikel 190 er opfyldt, såfremt begrundelsen er tilpasset den pågældende retsakts karakter. Det skal klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol (jf. herved dom af 22.1.1986, sag 250/84, Eridania m.fl., Sml. s. 117, præmis 37 og 38, og dommen i sagen Frankrig og Irland mod Kommissionen, jf. ovenfor, præmis 72).

40 Som anført af Kommissionen henvises der i forordning nr. 214/94 udtrykkeligt til forordning nr. 130/94, som indeholder en angivelse af målsætningen med ordningen og af de generelle principper, på grundlag af hvilke toldkontingentet skal forvaltes. Endvidere henvises der i anden betragtning til forordning nr. 214/94 til behovet for at sikre en gnidningsløs overgang fra den ordning, der bygger på national forvaltning, til den ordning, hvorefter Fællesskabet varetager forvaltningen, samtidig med at der tages hensyn til de særlige elementer i samhandelen med de pågældende produkter, og til behovet for at forbeholde adgangen til den anden del af kontingentet til erhvervsdrivende, der kan dokumentere, at deres virksomhed er af betydeligt omfang, og at der herved er tale om mængder af en vis størrelse. I femte betragtning til forordningen henvises der til behovet for en effektiv forvaltning og for at bekæmpe svig.

41 Det må herefter lægges til grund, at Kommissionens begrundelse for at ændre kriterierne for at komme i betragtning til kontingentet for andre erhvervsdrivende klart og utvetydigt fremgår af såvel betragtningerne til forordning nr. 130/94, som forordning nr. 214/94 henviser til, som af betragtningerne til sidstnævnte forordning.

42 Indsigelsen om, at der foreligger en manglende eller utilstrækkelig begrundelse, må herefter forkastes.

43 For det femte har Accrington Beef m.fl. gjort gældende, at forordning nr. 214/94 ikke er blevet udstedt under iagttagelse af den i artikel 4 i forordning nr. 130/94 fastsatte fremgangsmåde, idet høringen af forvaltningskomitéen blev gennemført på det senest mulige tidspunkt, uden at komitéens medlemmer fik lejlighed til at overveje spørgsmålet og til at høre de erhvervsdrivende inden for oksekødssektoren.

44 Det bemærkes herom blot, at forvaltningskomitéen blev hørt om Kommissionens forslag til forordning og afgav en positiv udtalelse.

45 Som generaladvokaten har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse, skal der i henhold til forordning nr. 805/68, som artikel 4 i forordning nr. 130/94 henviser til, under alle omstændigheder ikke forløbe et bestemt tidsrum mellem tidspunktet for forelæggelsen for forvaltningskomitéen og tidspunktet for dennes afgivelse af udtalelse, således at der herved skulle gælde en bestemt frist. Artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 805/68 indeholder alene bestemmelse om, at komitéen afgiver udtalelse inden for den frist, som komitéens formand fastsætter.

46 Det må herefter fastslås, at gennemgangen af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 214/94 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om bestemmelsens gyldighed.

Det andet spørgsmål

47 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret en afgørelse fra Domstolen om gyldigheden af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94, for så vidt bestemmelsen udelukker, at selskaber, der er dannet ved sammenlægning af virksomheder, som ønsker at få adgang til kontingentet for andre erhvervsdrivende, kan kumulere deres tidligere handelspræstationer.

48 Accrington Beef m.fl. har gjort gældende, at Kommissionen ved at fratage sagsøgerne denne mulighed, som alene er gældende for selskaber, der afleder deres rettigheder af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 214/94, dels har tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling, dels har handlet i strid med målsætningen om lige og kontinuerlig adgang til det pågældende kontingent for alle interesserede erhvervsdrivende i Fællesskabet. Accrington Beef m.fl. anfører endvidere, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94 ligeledes er retsstridig derved, at bestemmelsen ikke indeholder nogen begrundelse for, hvorfor der alene for så vidt angår fordelingen af det traditionelle kontingent kan ske kumulation af de relevante handelspræstationer.

49 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at det i EF-traktatens artikel 40, stk. 3, knæsatte princip om forbud mod forskelsbehandling blot er en konkret udmøntning af det generelle fællesskabsretlige lighedsprincip, som indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet (jf. herved dom af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28).

50 Som anført af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen gælder det herved, at den måde, det kontingent, som er forbeholdt traditionelle importører, fordeles på, ikke er den samme som for det kontingent, der er forbeholdt andre erhvervsdrivende.

51 I henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 214/94 fordeles kontingentet for traditionelle importører således forholdsmæssigt på grundlag af de enkelte erhvervsdrivendes indførsel mellem de erhvervsdrivende, der kan komme i betragtning, dvs. erhvervsdrivende, som kan godtgøre, at de i løbet af de tre seneste år inden for toldkontingentet har indført frosset kød eller andre varer.

52 Hvad angår det kontingent, der er forbeholdt andre erhvervsdrivende, fordeles dette i henhold til artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 214/94 forholdsmæssigt, ikke på grundlag af gennemførte indførsler eller udførsler, men på grundlag af de mængder, der ansøges om, hvorved en ansøgning, jf. artikel 3, stk. 3, tredje afsnit, dog ikke kan omfatte en mængde, som overstiger 50 tons frosset kød.

53 Det er under inddragelse af denne forskel med hensyn til fordelingen af det pågældende kontingent, alt efter om dette er forbeholdt traditionelle importører eller andre erhvervsdrivende, at der bør ske en undersøgelse af rækkevidden af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94.

54 Det fremgår af denne bestemmelse, at de traditionelle importører, der allerede opfylder betingelserne for at komme i betragtning, i tilfælde af sammenlægning kan kumulere de rettigheder med hensyn til adgang til kontingentet, som de hver især har.

55 Det må antages at følge heraf, at bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94, hvorefter rettigheder med hensyn til adgang til det traditionelle kontingent kan kumuleres, ikke har til formål at fastsætte, at selskaber, der er dannet ved sammenlægning af virksomheder, og som ikke ellers ville kunne komme i betragtning, kan komme i betragtning, men at gøre det muligt for sådanne selskaber at kumulere de andele af kontingentet, som de pågældende sammenlagte virksomheder allerede hver især var i besiddelse af.

56 Det må herefter fastslås, at en udvidelse af anvendelsesområdet for bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, til at omfatte sammenlagte virksomheder, der ikke kan komme i betragtning til det kontingent, som er forbeholdt andre erhvervsdrivende, således at sådanne virksomheder ville kunne komme i betragtning, ville være udtryk for et yderligere formål med bestemmelsen.

57 Det må endvidere fastslås, at er der tale om sammenlagte virksomheder, som allerede kan komme i betragtning til kontingentet for andre erhvervsdrivende, ville en udvidelse af anvendelsesområdet for bestemmelsen om kumulation i artikel 2, stk. 2, være uden praktisk betydning, idet enhver senere fordeling ville ske, ikke på grundlag af omfanget af tidligere handel, men på grundlag af en ansøgning, omfattende højst 50 tons, om deltagelse i kontingentet fra det pågældende af en sammenlægning omfattede selskab.

58 Det følger heraf, at forholdene for andre erhvervsdrivende ikke er de samme som forholdene for de traditionelle importører hvad angår spørgsmålet om at kunne komme i betragtning til kontingentet og spørgsmålet om dettes fordeling. Indsigelsen om, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, må herefter forkastes.

59 Hvad derefter angår indsigelsen om, at der er handlet i strid med målsætningen om lige og kontinuerlig adgang til toldkontingentet for alle interesserede erhvervsdrivende i Fællesskabet, må der gives Kommissionen medhold i, at opfyldelsen af denne målsætning i vid udstrækning ville blive undergravet, såfremt den af Accrington Beef m.fl. forfægtede opfattelse blev lagt til grund. Grupper af virksomheder ville således bevare en mulighed for på kunstig måde at fordele deres transaktioner mellem et stort antal særlige selskaber, hvorved de, såfremt de uventet måtte konstatere, at der blev truffet bestemmelse om en forhøjelse af tærsklerne, ved at foretage de fornødne sammenlægninger efter offentliggørelsen af disse tærskler fortsat ville kunne indgive en lang række ansøgninger om deltagelse i kontingentet for andre erhvervsdrivende.

60 Hvad endelig angår indsigelsen om, at bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94 ikke er blevet begrundet, bemærkes under henvisning til den i præmis 39 i denne dom citerede retspraksis, at begrundelsen for at begrænse muligheden for kumulation til alene at omfatte de traditionelle importører, der allerede kan komme i betragtning, klart og utvetydigt fremgår af betingelserne for adgang til toldkontingentet og af reglerne om kontingentets fordeling mellem de erhvervsdrivende, der kan komme i betragtning, således som der er redegjort herfor ovenfor.

61 Det må herefter fastslås, at gennemgangen af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 214/94 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om bestemmelsens gyldighed.

Sagens omkostninger

62 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (Queen's Bench Division) ved kendelse af 20. juni 1995, for ret:

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

Sevón Edward Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1996.

R. Grass
Justitssekretær

L. Sevón
Formand for Første Afdeling