

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
CLAUS GULMANN

fremsat den 18. november 1992 *

*Hr. præsident,
De herrer dommere,*

Sagernes retlige og faktiske baggrund

1. Det irske selskab Emerald Meats Ltd, der handler med kød, gør i de foreliggende tre sager gældende, at Kommissionens forvaltning af to fællesskabstoldkontingenter for frosset kød af hornkvæg, der blev åbnet af Rådet i 1990 og 1991, var ulovlig og ansvars-pådragende i forhold til selskabet.

Emerald Meats har tillige anlagt sag ved de irske domstole, hvor det har påstået, at det irske Landbrugsministeriums forvaltning af 1990-toldkontingentet var i strid med de relevante fællesskabsregler.

2. Selskabet har anlagt de foreliggende sager mod Kommissionen med påstand om, at de kommissionsforordninger, hvorved toldkontingenterne blev fordelt, skal annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale selskabet erstatning. Emerald Meats gør navnlig gældende, at Kommissionens forordninger vedrørende fordeling af kontingentet er ulovlige, fordi de er udstedt på grundlag af afgørelser truffet af det irske Landbrugsministerium, som Kommissionen vidste eller burde have vidst var forkerte, og i øvrigt fordi Kommissionen retsstridigt har undladt at varetage selskabets interesser.

3. Rådet har i en årrække på baggrund af vedtagelser inden for GATT åbnet fællesskabstoldkontingenter, hvorefter nærmere bestemte mængder kød kan importeres til Fællesskabet uden betaling af de gældende, meget betydelige importafgifter. Der er således væsentlige økonomiske interesser knyttet til at få andel i toldkontingenterne.

Ordningen blev indtil 1989 administreret på den måde, at det samlede kontingent blev fordelt mellem de enkelte medlemsstater. Det var herefter medlemsstaterne, der forvaltede de nationale andele af det samlede kontingent. Medlemsstaterne fastsatte selv de kriterier, der skulle gælde ved fordelingen af det nationale kontingent. Det fremgår af sagerne, at Irland fordelte den »irske kvote« mellem irske kødforarbejdningsevirsomheder på

* Originalsprog: dansk.

grundlag af disses kødforbrug. Andre medlemsstater fastlagde andre fordelingskriterier. Det fremgår således af sagerne, at en tredjedel af den »britiske kvote« blev fordelt til hospitaler, militæret mv. og resten til virksomheder, der handlede med kød.

4. Principperne for forvaltningen af toldkontingenter blev i et vist omfang ændret for året 1989. Baggrunden herfor var Domstolens dom i sag 51/87, Kommissionen mod Rådet¹, hvor det blev fastslået, at en opdeling i nationale kvoter af toldkontingenter normalt er i strid med EØF-traktatens regler om den fælles toldtarif og den fælles handelspolitik, idet en sådan ordning kan fremkalde forvridning og omlægning af samhandelen. Den største del af 1989-toldkontingenter blev forvaltet som hidtil, mens en mindre del blev forvaltet af Kommissionen på grundlag af regler, der svarede til dem, der for 1990 og følgende år kom til at gælde for hele toldkontingenter.

5. 1990- og 1991-kontingenterne, der var på hver 53 000 tons, blev forvaltet på grundlag af forordninger udstedt af Rådet og Kommissionen. Rådet udstedte hvert år en forordning, hvorved kontingenter blev åbnet og de vigtigste forvaltningsregler fastlagt (herefter benævnt »Rådets åbningsforordning«). Kommissionen udstedte hvert år med hjemmel i åbningsforordningen en forordning, der fastsatte mere detaljerede regler for for-

valtningen (herefter benævnt »Kommissionens gennemførelsesforordning«)².

6. Den største del af 1990-kontingenter blev efter ansøgning tildelt de traditionelle importører, dvs. importører, der kunne godtgøre, at de i de tre forudgående år (de såkaldte *referenceår*) havde foretaget import af kød omfattet af de for disse år gældende toldkontingenter. Denne del kaldes herefter »*hovedkontingenter*«. Den anden og meget mindre del af kontingenter blev efter ansøgning tildelt importører, der kunne dokumentere, at de i de to forudgående referenceår havde ind- eller udført mindst 50 tons kød af hornkvæg, der ikke var omfattet af de for disse år gældende toldkontingenter. Denne del kaldes herefter »*kontingenter for nye importører*«.

Beviset for import i referenceårene skulle føres ved hjælp af tolldokumenter for overgang til fri omsætning. Virksomheder, der ønskede at få del i kontingenter, skulle indgive ansøgning herom til de kompetente nationale myndigheder. Disse skulle på grundlag af ansøgningerne og de fremlagte beviser udarbejde en fortegnelse over importørerne og de mængder kød, disse havde indført i referenceårene. Fortegnelserne blev

2 — Se Rådets forordning (EØF) nr. 3889/89 af 11.12.1989 om åbning og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg, henholdende under KN-kode 0202, og for varer henholdende under KN-kode 0206 29 91 (1990) (EFT L 378, s. 16) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 4024/89 af 21.12.1989 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til den importordning, der er fastsat ved Rådets forordning nr. 3889/89 for frosset kød af hornkvæg henholdende under KN-kode 0202, og for varer henholdende under KN-kode 0206 29 91 (EFT L 382, s. 53). De to forordninger for 1991-toldkontingenter, der havde de samme titler som 1990-forordningerne, var Rådets forordning nr. 3838/90 (EFT L 367, s. 3) og Kommissionens forordning nr. 3885/90 (EFT L 367, s. 136).

1 — Dom af 27.9.1988, Sml. s. 5459.

fremsendt til Kommissionen, der på dette grundlag udstedte en forordning (herefter benævnt »fordelingsforordningen«), hvori den fastsatte de mængder, der kunne tildeles de traditionelle importører. Dette skete ved angivelse af den mængde kød udtrykt i kg, der kunne importeres det pågældende år på grundlag af import af et tons kød i referenceårene. Forordningen fordelte ligeledes kontingentet for nye importører. Artikel 1 i 1990-fordelingsforordningen havde følgende indhold:

»1. Ansøgningen om importlicenser ... imødekommes i følgende omfang:

a) 321,581 kg pr. ton indført i 1987, 1988 og 1989 af [de traditionelle importører] ...

b) ...

c) 16,56 tons pr. ansøgning for så vidt angår [de nye importører].

2. Medlemsstaterne udsteder importlicenserne fra den 9. februar 1990«³.

Medlemsstaternes myndigheder skulle på grundlag af fordelingsforordningen og efter den fastsatte dato udstede importlicenser til de godkendte ansøgere.

De frister, der gjaldt for medlemsstaternes og Kommissionens behandling af ansøgningerne, var korte og indebar, at der fra datoen,

hvor ansøgningerne fra importørerne skulle indgives, til importlicenserne kunne udstedes, forløb ca. tre uger.

7. Der opstod i Irland problemer ved behandlingen af ansøgningerne vedrørende 1990-kontingentet. Problemerne skyldtes, at det irske Landbrugsministerium modtog dobbeltansøgninger, dvs. ansøgninger fra flere virksomheder, der støttede deres ansøgninger på indførsler af de samme mængder kød i referenceårene. Ansøgningerne kom på den ene side fra Emerald Meats og på den anden side fra 12 kødforarbejdningsvirksomheder. Dobbeltansøgningerne vedrørte *hovedkontingentet*, der skulle fordeles til traditionelle importører.

Baggrunden for de opståede problemer var nogle forretningsmæssige dispositioner, som var truffet i de referenceår, hvor fordelingen af toldkontingenter skete på grundlag af kriterier fastsat af de irske myndigheder. Som nævnt blev det irske toldkontingent i disse år fordelt mellem kødforarbejdningsvirksomheder i forhold til deres kødforbrug. Forarbejdningsvirksomhederne havde imidlertid i vidt omfang valgt at sælge deres ret til at få udstedt importlicenser. Efter de dagældende irske fordelingskriterier kunne et sådant salg ske, uden at dette havde konsekvenser for kødforarbejdningsvirksomhedernes ret til at

³ — 1990-fordelingsforordningen var Kommissionens forordning (EØF) nr. 337/90 af 8.2.1990 om fastsættelse af, i hvilken udstrækning anmodninger om udstedelse af importlicenser i henhold til forordning (EØF) nr. 4024/89 for oksekød kan imødekommes (EFT L 37, s. 11), og 1991-fordelingsforordningen var Kommissionens forordning (EØF) nr. 519/91 af 1.3.1991 om fastsættelse af, i hvilken udstrækning ansøgninger om udstedelse af importlicenser for oksekød i henhold til forordning (EØF) 3885/90 kan imødekommes (EFT L 56, s. 12).

få andel i kontingentet det følgende år. Det var navnlig Emerald Meats, der havde købt kødforarbejdningsvirksomhedernes ret til at få udstedt importlicenser. Det er oplyst, at selskabet i 1988 på denne måde »købte« mere end 90% af det samlede irske toldkontingent (der i dette år var på 418 tons). Det er så vidt ses ubestridt, at Emerald Meats i fuldt omfang selv forestod import og videresalg, og at det er selskabet, der på de relevante *tolddokumenter* er anført som importør.

1989 måtte anses for importør i fællesskabsreglernes forstand. Ministeriet udarbejdede den fortegnelse, det i 1990 tilsendte Kommissionen, på grundlag af denne retsopfattelse, dvs. at 1990-fortegnelsen angav forarbejdningsvirksomhederne som importører i referenceårene 1987 og 1988, mens Emerald Meats blev anset for importør for så vidt angik indførslerne i 1989.

Det irske Landbrugsministerium havde imidlertid i årene 1987 og 1988 krævet, at det på *importlicenserne* blev anført, at importøren var »Emerald Meats på vegne af [den pågældende kødforarbejdningsvirksomhed]«. Denne fremgangsmåde blev ændret i 1989, hvor det på importlicenserne blev anført, at importøren var den pågældende kødforarbejdningsvirksomhed, men at importlicensen var overdraget til Emerald Meats.

Landbrugsministeriet fandt, at transaktionerne mellem forarbejdningsvirksomhederne og Emerald Meats for så vidt angik referenceårene 1987 og 1988 ikke i de relevante fællesskabsreglers forstand havde gjort Emerald Meats til importør, idet selskabet alene havde handlet som fuldmægtig for forarbejdningsvirksomhederne. Landbrugsministeriet fandt derimod, at Emerald Meats for så vidt angik

8. Emerald Meats var blevet bekendt med Landbrugsministeriets afgørelse forud for fortegnelsens fremsendelse til Kommissionen. Selskabet foretog sig i denne anledning to ting. Det anlagde sag mod Landbrugsministeriet ved High Court i Dublin allerede i slutningen af januar 1990, og det henvendte sig samtidig til Kommissionen. Emerald Meats gjorde over for Kommissionen gældende, at Landbrugsministeriets handlemåde var i strid med fællesskabsreglerne på området, og gjorde opmærksom på, at ministeriet for så vidt angik den fællesskabsadministrerede del af toldkontingentet for 1989 havde accepteret selskabet som importør i referenceårene 1987 og 1988. Selskabet anmodede Kommissionen om at gribe ind i sagen og tilstillede efter anmodning Kommissionen kopi af bevisdokumenter vedrørende indførsler i 1987 og 1988. Kommissionen sendte den 6. februar 1990 en telefax til Landbrugsministeriet, hvori den henledte opmærksomheden på de irske myndigheders accept i 1989 af Emerald Meats som importør i referenceårene 1987 og 1988 og samtidig henviste til gennemførelsesforordningens regler om, hvem der var berettigede, og hvordan bevis for berettigelse skulle føres.

9. Den 8. februar 1990 udstedte Kommissionen, der ikke havde modtaget svar på sin henvendelse til Landbrugsministeriet, fordelingsforordningen. Kommissionen udstedte forordningen på grundlag af de oplysninger, der var indeholdt i det irske Landbrugsministeriums fortegnelse.

Samme dag meddelte det irske Landbrugsministerium Emerald Meats, at dets ansøgning var godkendt for så vidt angik indførslerne i 1989, men at den var afslået for så vidt angik indførsler i 1987 og 1988, fordi

»... efter en undersøgelse af situationen er det klart, at De handlede som fuldmægtig for en række oksekødforarbejdningsvirksomheder. I 1987 og 1988 blev der ligesom i de foregående år kun givet licenser til at importere oksekød i henhold til GATT's kvoteordninger til anerkendte oksekødforarbejdningsvirksomheder. De omhandlede licenser blev udstedt efter forudgående ansøgning fra hver af de pågældende fuldmagtsgivere for således at gøre det klart, at De handlede som fuldmægtig på deres vegne«.

10. Emerald Meats anlagde i april 1990 sag ved Domstolen mod Kommissionen med påstand om, at den afgørelse, der lå til grund for Kommissionens fordeling, og den forordning, hvori denne afgørelse var udmøntet, skal annulleres i det omfang, der ikke var taget hensyn til selskabets berettigede krav. Selskabet påstår også Kommissionen tilpligtet at erstatte de tab, selskabet har lidt ved

udstedelsen af forordningen. *Dette er sagsgenstanden i sag C-106/90.*

11. Emerald Meats havde også indgivet ansøgning til Landbrugsministeriet om andel i 1990-kontingentet for nye importører. Denne ansøgning var blevet godkendt af ministeriet og var medtaget på dennes fortegnelse til Kommissionen. Kommissionens fordelingsforordning omfattede således også Emerald Meats ansøgning. Selskabet indgav ansøgning til Landbrugsministeriet om udstedelse af importlicens. Ministeriet undlod at udstede den ansøgte importlicens. Selskabet gav den 16. juli 1990 ministeriet en frist på otte dage til at udstede licensen og meddelte, at det, hvis licensen ikke blev udstedt, ville tage de nødvendige retsskridt. Den 23. juli meddelte ministeriet selskabet, at nogle af de dokumenter, selskabet havde vedlagt som bevis for import gennemført i 1988 og 1989, ikke kunne godkendes, og at selskabet derfor ikke opfyldte betingelserne for at få andel i kontingentet. Den 8. oktober fremsatte selskabet ved High Court i Dublin begæring om, at ministeriet ved et foreløbigt påbud blev tilpligtet at udstede importlicensen.

12. Emerald Meats havde allerede tidligere på året orienteret Kommissionen om Landbrugsministeriets behandling af dets ansøgning om andel i kontingentet for nye importører, og det havde i sin påstand i sag C-106/90 medtaget krav om erstatning for det tab, det havde lidt ved Kommissionens handlemåde i denne forbindelse.

13. For at forstå det videre forløb af behandlingen af selskabets ansøgning om importlicens er det nødvendigt at vide, at Rådets åbningsforordning indeholdt regler om, at medlemsstaterne skulle meddele Kommissionen de mængder, for hvilke der ikke var indgivet ansøgning om importlicens ved udløbet af august måned, således at Kommissionen kunne *genfordele den ikke udnyttede del af toldkontingentet*. Medlemsstaterne skulle fremsende disse oplysninger til Kommissionen inden den 16. september, og Kommissionen skulle herefter udstede en forordning om fordeling af den ikke udnyttede del af kontingentet. Det irske Landbrugsministerium havde oprindeligt meddelt Kommissionen, at toldkontingentet var fuldt udnyttet i Irland. Først den 11. oktober 1990 meddelte ministeriet Kommissionen, at 16,56 tons kød kunne genfordeles. Emerald Meats gjorde i dagene herefter Kommissionen opmærksom på, at dette parti tilkom selskabet, og meddelte den 15. oktober pr. bud Kommissionen, at det ved High Court havde fremsat begæring om udstedelse af det ovenfor nævnte foreløbige påbud. Kommissionen vedtog desuagtet samme dag en forordning om genfordeling af 35 tons kød (herefter benævnt »genfordelingsforordningen«) ⁴. Denne mængde omfattede også det parti, hvorom der var tvist mellem Landbrugsministeriet og Emerald Meats.

14. Den 22. oktober 1990 anlagde selskabet sag mod Kommissionen med påstand om annullation af genfordelingsforordningen og om erstatning. Selskabet indgav samtidig en

begæring til Domstolen om foreløbige foranstaltninger. Under hensyn til visse forslag fra Kommissionens side fremsat udenretligt i forbindelse med et retsmøde om denne begæring trak Emerald Meats begæringen tilbage, og Kommissionen udstedte den 26. oktober en ny forordning ⁵, hvorved fordelingen af 15 af de 35 tons blev udsat til den 29. november 1990.

15. Den 22. november 1990 gav High Court Emerald Meats medhold i dets begæring om udstedelse af et foreløbigt påbud og pålagde Landbrugsministeriet at udstede importlicensen. Ministeriet udstedte herefter en importlicens på 16,56 tons til Emerald Meats, og Kommissionen vedtog den 11. december 1990 en forordning, hvorved den mængde, der skulle genfordeles, blev endeligt fastsat til 20 tons ⁶. Emerald Meats har opretholdt hovedsagen mod Kommissionen og påstår således fortsat annullation af den oprindelige genfordelingsforordning og erstatning af det lidte tab. *Dette er sagsgenstanden i sag C-317/90.*

16. Kommissionen indledte i december 1990 en traktatbrudsprocedure mod Irland, idet den fandt, at Landbrugsministeriets handlemåde som ovenfor beskrevet var i strid med statens forpligtelser efter traktaten. Denne traktatbrudsprocedure verserer stadig, men

4 — Se forordning (EØF) nr. 2983/90 om tildeling af de mængder, hvorom der ikke er ansøgt, af det ved forordning (EØF) nr. 3889/89 åbnede indførselskontingent for frosset kød af hornkvæg (EFT L 283, s. 36).

5 — Se forordning (EØF) nr. 3135/90 om ændring af forordning (EØF) nr. 2983/90 om tildeling af de mængder, hvorom der ikke er ansøgt, af det ved forordning (EØF) nr. 3889/89 åbnede indførselskontingent for frosset kød af hornkvæg (EFT L 299, s. 41).

6 — Se forordning (EØF) nr. 3565/90 om ændring af forordning (EØF) nr. 2983/90 om tildeling af de mængder, hvorom der ikke er ansøgt, af det ved forordning (EØF) nr. 3889/89 åbnede indførselskontingent for frosset kød af hornkvæg (EFT L 347, s. 16).

har ikke ført til sagsanlæg ved Domstolen. Kommissionen har i et svar på et spørgsmål fra Domstolen redegjort for procedures forløb, se herom punkt 2 i tillægget til retsmøderapporterne.

Ved skrivelse af 11. januar 1991 bekræftede Kommissionen over for Emerald Meats, at den havde indledt traktatbrudsprocedure mod Irland. Kommissionen anførte bl.a., at den i sin åbningsskrivelse havde påpeget betydningen af tolddokumentet som bevis for status som importør, idet den havde tilføjet, at dette

»bevis kun vil kunne gendrives ved hjælp af andet stærkt bevismateriale ('such proof could only be rebutted by strong evidence'), og at Kommissionen ikke er bekendt med bevismateriale i sagen, der kunne lade formode, at Emerald Meats kun var fuldmægtig for importøren af de pågældende mængder«.

Kommissionen tilføjede, at den, så længe sådant bevismateriale ikke var fremlagt, fortsat ville finde, at selskabet måtte anses for berettiget til at få andel i toldkontingentet.

17. 1991-toldkontingentet blev forvaltet efter regler, der i det væsentlige svarede til reglerne for forvaltningen af 1990-kontingentet ⁷.

18. Emerald Meats, der formodede og senere fik bekræftet, at det irske Landbrugsministerium ville opretholde sin praksis fra forvaltningen af 1990-kontingentet, indgav ansøgning til de britiske myndigheder omfattende samtlige de indførsler, der efter dets opfattelse gav det ret til andel i 1991-

hovedkontingentet. Selskabet orienterede Kommissionen om denne ansøgning.

19. Den 6. februar 1991 sendte generaldirektøren for Generaldirektorat for Landbrug et telex til de irske og britiske myndigheder, hvori disse blev anmodet om at identificere samtlige ansøgninger, der havde relation til de retssager, som Emerald Meats havde anlagt i Irland angående tildelingen af 1990-kontingentet, og om inden den 7. februar 1991 at tilstille Kommissionen en kopi af de pågældende ansøgninger samt af alle vedlagte bevisdokumenter, idet det samtidig blev fremhævet, at ansøgninger, der var indgivet såvel i Det Forenede Kongerige som i Irland, måtte behandles på en sådan måde, at man undgik, at samme referencemængde fandt anvendelse to gange.

Ved skrivelse af 12. februar 1991 meddelte de britiske myndigheder Kommissionen, at Emerald Meats' ansøgning efter deres opfattelse var gyldig, men at det på et møde med de irske myndigheder, der var blevet afholdt efter ønske fra Kommissionen, var blevet klarlagt, at der for så vidt angik nærmere bestemte mængder var indgivet dobbeltansøgninger i Irland og Det Forenede Kongerige.

20. Det lå således fast, at en samtidig accept af den britiske og den irske fortegnelse ville føre til, at der ville blive udstedt licenser på grundlag af import af de samme mængder kød. For at løse det herved opståede problem besluttede Kommissionen at udsætte vedtagelsen af fordelingsforordningen, der skulle

7 — Se henvisningerne i note 2 til de pågældende forordninger.

have været udstedt inden den 18. februar 1991, og meddelte i stedet ved telex af 21. februar 1991 de kompetente myndigheder i alle medlemsstaterne, at de fra den 25. februar kunne udstede foreløbige importlicenser på grundlag af et udkast til 1991-fordelingsforordningen på betingelse af, at der blev stillet sikkerhed, som ville blive frigivet, så snart fordelingsforordningen var endelig vedtaget. Den 1. marts 1991 udstedte Kommissionen fordelingsforordningen⁸. Det blev heri bestemt, at udstedelse af importlicens var betinget af, at der i de tilfælde, hvor der forelå »dobbelansøgninger«, blev stillet sikkerhed svarende til den på tidspunktet for licensudstedelsen gældende importafgift forhøjet med 10%. Det blev samtidig bestemt, at:

»Sikkerheden frigives, i det omfang den importør, der har stillet den, definitivt er blevet identificeret som importøren af den pågældende referencemængde.«

21. Emerald Meats, der fandt, at Kommissionen ved denne forordning havde krænket dets rettigheder, anlagde den 9. maj 1991 sag ved Domstolen mod Kommissionen, idet den påstod forordningen annulleret og Kommissionen idømt erstatning. *Dette er sagsgenstanden i sag C-129/91.*

22. Den 9. juli 1991 afsagde High Court i Dublin dom⁹ i den sag, Emerald Meats i

januar 1990 havde anlagt mod Landbrugsministeriet. Det blev i dommen fastslået,

— at ministeriet for så vidt angår Emerald Meats ansøgninger vedrørende 1990-kontingentet var forpligtet til at acceptere de af selskabet fremlagte tolddokumenter for overgang til fri omsætning som det bevis, der er henvist til i gennemførelsesforordningen, og

— at selskabets ret til andel i 1990-kontingentet skulle beregnes på grundlag af en samlet import af 863 tons kød i referenceårene 1987, 1988 og 1989.

High Court baserede bl.a. sin dom på den opfattelse, at det fuldmagtsforhold, der i de relevante importlicenser for årene 1987 og 1988 var anført som etableret mellem Emerald Meats og de kødforarbejdende virksomheder, var udtryk for en fiktion.

23. Dommen stadfæstede samtidig det i november 1990 udstedte foreløbige påbud, hvorefter Landbrugsministeriet blev tilpligtet at udstede importlicens til Emerald Meats for så vidt angik kontingentet for nye importører. High Court lagde i denne forbindelse bl.a. vægt på, at selskabet, selv om dets oprindelige dokumentation for, at det havde indført de fornødne 50 tons, var mangelfuld, burde have været givet lejlighed til at berigtige denne fejl, idet det kunne lægges til grund, at selskabet ville have været i stand til at føre det fornødne bevis.

8 — Se forordning nr. 519/91 om fastsættelse af, i hvilken udstrækning ansøgninger om udstedelse af importlicenser for oksekød i henhold til forordning (EØF) nr. 3885/90 kan imødekommes (EFT L 56, s. 12).

9 — Dommen, der er optrykt i *Common Market Law Reports* 1992, s. 462 ff., er fremlagt i de foreliggende sager af Emerald Meats.

24. High Court dømte samtidig Landbrugsministeriet til betaling af 385 922 IRL i erstatning til Emerald Meats ¹⁰. Denne erstatning dækkede det tab, som selskabet havde lidt som følge af, at Landbrugsministeriet ulovligt havde afvist at udstede importlicenser for 177 tons af de 277 tons, som selskabet var berettiget til i 1990.

High Court tog ved en kendelse afsagt den 19. juli bl.a. stilling til, om Emerald Meats skulle tilkendes almindelig skadeserstatning (»general damages«) for ødelæggelse af dets næring og dets forhold til andre handlende. Domstolen fastslog, at selskabet ikke var berettiget til en sådan erstatning.

25. High Court's dom er af Landbrugsministeriet appelleret til Supreme Court. Det gøres under ankesagen gældende, at High Court på en række punkter har baseret sig på en fejlagtig opfattelse af både faktiske og retlige forhold.

26. Under henvisning til High Court's dom meddelte Kommissionen den 17. juli 1991 de britiske myndigheder, at Emerald Meats var berettiget til at få udstedt importlicenser, uden at selskabet skulle stille sikkerhed. Samtidig opfordrede Kommissionen det irske Landbrugsministerium til »at tage behørigt hensyn til [High Court's dom] ved beregning og tildeling af de definitive mængder vedrørende GATT-licenser for 1991 og

kommende år, idet bl.a. referencemængden for de selskaber, der berøres af denne afgørelse, skal revideres«.

27. Den 16. oktober 1991 udstedte Kommissionen en forordning om ændring af 1991-gennemførelsesforordningen ¹¹. Der blev i 1991-gennemførelsesforordningen indsat en ny artikel 1a, hvorefter:

»De irske myndigheder foretager en fornyet behandling af retten til GATT-kvoten i 1990 og den tilladte import i henhold til [1990-åbningsforordningen] i lyset af den irske High Court's dom af 9. juli 1991. De underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater om den afgørelse, de når frem til.

Uanset artikel 1, stk. 1 og 3, er nævnte afgørelse bestemmende for referencemængden for 1990 for de i henhold til artikel 1, stk. 1, berørte importører.«

28. Landbrugsministeriet har efter det oplyste gennemført de fornødne foranstaltninger med henblik på at opfylde High Court's dom og dermed give Emerald Meats en retsstilling svarende til den i den nye artikel 1a forudsatte. Emerald Meats har bekræftet, at selskabet både i 1991 og 1992 er blevet tildelt importlicenser i et omfang, der svarer til, at selskabets ansøgninger i henhold til 1990-

¹⁰ — Erstatningen skulle forrentes med 8% fra den 20.7.1990. Selskabet blev endvidere tilkendt 662 926 BFR til dækning af sagsomkostninger i forbindelse med den begæring om foreløbige foranstaltninger, den havde indgivet til Domstolen samtidig med sagsanlægget i sag C-317/90, se ovenfor i punkt 14.

¹¹ — Se forordning (EØF) nr. 3021/91 (EFT L 287, s. 1).

hovedkontingentet var blevet behandlet i overensstemmelse med High Court's dom.

29. Der er endnu ikke afsagt dom i appelsagen for Supreme Court. Der er dog ved kendelse af 16. juli 1992 truffet beslutning om, at den erstatning, som High Court tilkendte Emerald Meats, og som på grund af Landbrugsministeriets anke inden for eksekutionsfristen ikke var blevet betalt, skal udbetales til selskabet.

Kompetencefordelingen mellem de nationale myndigheder og Kommissionen ved forvaltningen af fællesskabskontingenterne

30. Emerald Meats gør gældende, at det irske Landbrugsministerium har begået alvorlige fejl, og at det var Kommissionens pligt at berigtige eller på anden måde gribe ind over for disse fejl.

Det er ved behandlingen af sagerne væsentligt, at Landbrugsministeriets påståede fejl er begået under udøvelsen af de opgaver, ministeriet har fået pålagt i de relevante fællesskabsforordninger, og at sagerne derfor har deres udgangspunkt i *påstået ulovlige nationale forvaltningsafgørelser*. Der er således ikke blot tale om, at Kommissionen har modtaget »oplysninger« fra de nationale myndigheder, som den uden videre kunne anvende eller undlade at anvende ved udstedelsen af fordelingsforordninger.

Det er dernæst væsentligt at gøre sig klart, *hvilke muligheder Kommissionen havde for at berigtige de påstået ulovlige nationale forvaltningsakter*. Den nærmestliggende mulighed måtte være, at berigtigelsen skete på den måde, at Kommissionen enten pålagde Landbrugsministeriet at træffe en ny og korrekt afgørelse eller selv traf en afgørelse, der trådte i stedet for den af ministeriet truffene afgørelse vedrørende ansøgernes berettigelse til andel i toldkontingentet.

31. Det første og centrale spørgsmål i de tre sager er derfor, om Kommissionen har beføjelse til at kontrollere og i givet fald berigtige de afgørelser, de nationale myndigheder træffer ved behandlingen af ansøgninger om andel i toldkontingenterne, og som er grundlaget for de fortegnelser, de nationale myndigheder fremsender til Kommissionen.

Kommissionens principielle opfattelse er, at den ikke har en sådan beføjelse. Det følger efter dens opfattelse af den opgavefordeling mellem de nationale myndigheder og Kommissionen, der er fastlagt i gennemførelsesforordningerne, at den må lægge de nationale myndigheders fortegnelser til grund, når den ved udstedelsen af forordninger fastlægger de mængder, for hvilke der kan udstedes importlicenser. Retstvister om de afgørelser, der er grundlaget for de nationale myndigheders fortegnelser, må afgøres af de nationale domstole. Kommissionens eneste tvingende indgrebsmulighed i tilfælde, hvor det konstateres, at nationale myndigheder administrerer fællesskabsreglerne fejlagtigt, er at anlægge traktatbrudssøgsmål mod den pågældende medlemsstat efter traktatens artikel 169.

Emerald Meats er derimod af den opfattelse, at Kommissionen er forpligtet til, når den udsteder en fordelingsforordning, at undlade at lægge de fremsendte fortegnelser til grund, hvis den ved eller bør vide, at oplysningerne er åbenbart forkerte. Selskabet har udtrykt sin opfattelse således:

»Når oplysninger modtaget fra en myndighed i en medlemsstat er åbenbart urigtige og skal anvendes til eller inkorporeres i Fællesskabets retsakter, som har betydning for handelsvirksomheder i hele Fællesskabet, har Kommissionen pligt til at kontrollere disse oplysninger og til at tage enkle praktiske skridt til at sikre, at de er i overensstemmelse med de relevante EØF-forordninger«¹².

32. Det er et både principielt og praktisk vigtigt spørgsmål, om Kommissionen har pligt til at kontrollere og i givet fald berigtige de afgørelser, der ligger til grund for de modtagne fortegnelser. Besvarelsen må tage udgangspunkt i indholdet af de relevante forordninger set i lyset af formålet med at indføre fællesskabsforvaltning af toldkontingenterne. Der må også tages hensyn til de konsekvenser, besvarelsen vil have for den praktiske forvaltning af toldkontingenterne, og de retsmidler, der står til de erhvervsdrivendes rådighed, når de mener, at der er begået fejl under forvaltningen. Mere generelt er det for besvarelsen af betydning, hvilke almindelige beføjelser Kommissionen har for at gribe ind over for fejl, der måtte være begået af nationale myndigheder ved forvaltningen af fællesskabsregler.

33. Der kan være grund til indledningsvis at nævne, at jeg efter nogen tøven er nået til det

resultat, at den opgavefordeling, der er fastlagt i de relevante forordninger, indebærer, at Kommissionen ikke har beføjelse til at berigtige de afgørelser, der ligger til grund for de til Kommissionen fremsendte fortegnelser.

Der vil blive redegjort for begrundelsen for dette resultat nedenfor i punkt 34-55.

Det må imidlertid overvejes, om resultatet må modificeres, hvis det kan lægges til grund, at Kommissionen har undladt at gribe ind over for en generel fejlagtig fortolkning og anvendelse af forordningernes bevisregler. Dette spørgsmål vil blive behandlet nedenfor i punkt 57-64.

34. Artikel 2 i Rådets forordning nr. 3889/89 (1990-åbningsforordningen) bestemmer, at hovedkontingentet »fordeles mellem importører, som kan godtgøre, at de har indført .. [kontingentkød] i de tre foregående år ...«. Kommissionens forordning nr. 4024/89 (1990-gennemførelsesforordningen) gentager i artikel 1, stk. 1, denne regel.

Artikel 1, stk. 3, bestemmer:

»Det i stk. 1 omhandlede bevis føres ved hjælp af tolldokumentet for overgang til fri omsætning. Medlemsstaterne kan fastsætte, at beviset skal føres af den person, der er opført som indehaver i rubrik nr. 4 på importlicensen.«

¹² — Se replikken i sag C-129/91, s. 7.

Artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»De i artikel 1, stk. 1, omhandlede erhvervsdrivende, der pr. 1. januar 1990 ikke længere udøvede nogen form for aktivitet inden for oksekødssektoren, kan ikke komme ind under den ordning, der fastsættes ved nærværende forordning.«

Artikel 3 bestemmer:

»Forelæggelse af en ansøgning om importlicens er en forudsætning for at kunne omfattes af den i artikel 1 omhandlede importordning.«

Artikel 4, stk. 1, første punktum, bestemmer, at »importørerne senest den 19. januar 1990¹³ [forelægger] ... de kompetente myndigheder importansøgningen vedlagt de i artikel 1, stk. 3, omhandlede beviser«.

Artikel 4, stk. 1, andet punktum, bestemmer:

»Medlemsstaterne meddeler senest den 31. januar 1990 Kommissionen fortegnelsen over importører, med importørens navn, adresse og den mængde kød, importøren har indført ... i hvert enkelt af referenceårene.«

Artikel 5 bestemmer:

»De ansøgninger, der omhandles i artikel 4, kan kun imødekommes, hvis ansøgeren afgiver en skriftlig erklæring om, at han ikke har

indgivet, og forpligter sig til ej heller at indgive ansøgninger vedrørende samme særordning i andre medlemsstater end den, hvor ansøgningen er indgivet; hvis den samme importør indgiver ansøgninger vedrørende den samme særordning i to eller flere medlemsstater, er samtlige ansøgninger ugyldige.

Alle ansøgninger fra samme importør betragtes som én ansøgning.«

Artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Kommissionen afgør, i hvilket omfang den kan imødekomme ansøgningerne.

Med forbehold af Kommissionens godkendelse af [beslutning om] ansøgningerne udstedes importlicenserne fra den 9. februar 1990«¹⁴.

Reglerne i Kommissionens forordning nr. 3885/90 (1991-gennemførelsesforordningen) svarer i alt væsentligt til de netop citerede bestemmelser¹⁵.

¹³ — Denne frist blev ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 143/90 forlænget til den 24.1.1990 (EFT 1990 L 16, s. 29).

¹⁴ — Ordet »godkendelse« i den danske version af forordningen svarer ikke til de begreber, der er brugt i de andre sproglige versioner. Den engelske version af bestemmelsen har følgende indhold: »Subject to the Commission having decided that applications be accepted ...«. Den franske tekst lyder: »Sous réserve de cette décision d'acceptation de demande par la Commission ...«. Den tyske version lyder: »Vorbehaltlich einer Entscheidung der Kommission über die Annahme der Anträge ...«. Jeg vil i det følgende i stedet for det danske ord »godkendelse« benytte ordet »beslutning«.

¹⁵ — Det kan dog nævnes, at bestemmelsen i artikel 1, stk. 3, vedrørende bevismidler i sit andet punktum alene henviser til referenceårene 1988 og 1989 som de referenceår, hvor medlemsstaterne kan fastsætte, at beviset for indførsel føres af den person, der er opført som indehaver i rubrik nr. 4 på importlicensen.

35. *Forordningerne forudsætter således en forvaltning, hvor visse opgaver varetages af medlemsstaternes myndigheder og andre af Kommissionen.* Ansøgningerne indgives til de nationale myndigheder vedlagt det anførte bevismiddel. Det er de nationale myndigheder, der må afgøre eventuelle tvivlsspørgsmål vedrørende imødekommelse af ansøgningerne, herunder om de pågældende erhvervsdrivende i overensstemmelse med artikel 2 ikke længere udøver nogen form for aktivitet inden for oksekødssektoren, og navnlig, om ansøgerne kan accepteres som importører i referenceårene. Disse afgørelser må naturligvis træffes på grundlag af de relevante fællesskabsregler, men kan også, som de foreliggende sager viser, forudsætte stillingtagen til nationalretlige spørgsmål og til faktiske forhold. Der er tale om forvaltningsakter, truffet af de nationale myndigheder, som i givet fald må anfægtes i overensstemmelse med de nationale regler om anfægtelse af nationale forvaltningsakter.

Det er i denne forbindelse vigtigt, at de fortegnelser, som de nationale myndigheder skal fremsende til Kommissionen, alene skal angive importørernes navne, adresser og de mængder kød, importørerne har indført i referenceårene. Hverken de konkrete ansøgninger eller bevisdokumenterne skal fremsendes til Kommissionen.

36. De relevante fællesskabsregler forudsætter på et enkelt punkt, at Kommissionen har en selvstændig kontrolopgave. Det må efter artikel 5 være Kommissionens opgave at undersøge, om der i to eller flere medlemsstater er indgivet ansøgninger vedrørende de samme mængder kød, i hvilke tilfælde Kommissionen skal nægte at efterkomme disse ansøgninger. Alene Kommissionen kan på

grundlag af de fremsendte fortegnelser kontrollere, om ansøgerne har indgivet denne form for dobbeltansøgninger, og reaktionen på manglende respekt af dette krav er udtrykkeligt fastsat og let at administrere.

37. Ifølge artikel 6 er det Kommissionens opgave at afgøre, i hvilket omfang den kan imødekomme ansøgningerne. Der kan ikke efter min mening i denne bestemmelse indfortolkes andet og mere end, at Kommissionen nødvendigvis må være det organ, der på baggrund af den mængde kød, der skal fordeles, og de totale mængder af importeret kød i referenceårene skal meddele medlemsstaterne, hvilke mængder de nationale myndigheder kan tildele ansøgerne, når der skal udstedes importlicenser. Alene denne afgørelse finder udtryk i Kommissionens fordelingsforordninger. Der ligger ikke i denne bestemmelse nogen forudsætning om, at det er Kommissionens opgave at kontrollere de oplysninger, der er indeholdt i de fremsendte fortegnelser.

38. Det er endeligt efter forordningerne de nationale myndigheder, der udsteder importlicenser til ansøgerne.

39. Denne gennemgang af forordningerne viser, at der er en klar opgavefordeling mellem de nationale myndigheder og Kommissionen, og at det ifølge denne er de nationale myndigheders opgave at afgøre de tvivlsspørgsmål, der opstår i forbindelse med behandlingen af ansøgningerne.

40. Der er ikke hverken udtrykkeligt eller stiltiende givet ansøgerne adgang til at klage til Kommissionen over afgørelser truffet af de nationale myndigheder. Der foreligger ikke noget traditionelt over-underordningsforhold mellem Kommissionen og de nationale myndigheder. Kommissionen har ikke nogen almindelig instruktionsbeføjelse i forhold til disse. En sådan kan ikke indfortolkes i *traktatens artikel 155*, ligesom der heller ikke af denne bestemmelse følger en almindelig pligt for Kommissionen til ved forvaltningen af toldkontingenterne konkret at kontrollere lovligheden af de afgørelser, der ligger til grund for de fremsendte fortegnelser af ansøgere. Artikel 155 indeholder en generel pligt for Kommissionen til at drage omsorg for fællesskabsrettens gennemførelse i medlemsstaterne. Hvis Kommissionen finder, at fællesskabsregler ikke gennemføres korrekt, har den mulighed for at sikre en sådan gennemførelse ved at indlede traktatbrudsprocedure mod den pågældende medlemsstat i henhold til *traktatens artikel 169*.

41. *En selvstændig kontrolopgave for Kommissionen må efter min mening i øvrigt udelukkes allerede af praktiske grunde.* Der indgives hvert år et meget stort antal ansøgninger til de nationale myndigheder (efter det oplyste mere end 2 000), og det tidsrum, der er mellem Kommissionens modtagelse af fortegnelserne og Kommissionens udstedelse af fordelingsforordningen, er så kort, at der kun vanskeligt i forordningerne kan indfortolkes en forudsætning om, at Kommissionen skal foretage en selvstændig kontrol. Hertil kommer, at Kommissionen, også fordi bevisdokumenterne ikke skal medfølge fortegnelsen, ikke har mulighed for at foretage en kontrol.

42. De ansøgere, der mener, at *de nationale myndigheders afgørelser* krænker deres rettigheder, må gøre disse gældende inden for

de *nationale retssystemers rammer*. Det bliver således i sidste instans de nationale retter, der må tage stilling til, om de forvaltningsafgørelser, der ligger til grund for de fremsendte fortegnelser, er lovlige.

Emerald Meats har da også handlet i overensstemmelse hermed ved at anlægge sag mod Landbrugsministeriet ved High Court. Denne fremgangsmåde er den, der i almindelighed gælder, når nationale myndigheder administrerer fællesskabsregler¹⁶, og det er efter min mening også den, der må gælde i det foreliggende tilfælde. Det faktum, at fællesskabsforvaltningen af toldkontingenter forudsætter, at Kommissionen må fastsætte de endelige fordelingsstal, ændrer ikke ved, at de nationale afgørelser, der ligger til grund for fordelingen, må anfægtes inden for de nationale retssystemers rammer.

De nationale retter må løse de konkrete tvister på grundlag af de relevante fællesskabsregler og relevante nationale civilretlige og offentligretlige regler og på grundlag af deres fastlæggelse af faktum i lyset af den bevisførelse, der måtte være fornøden. Opstår der

16 — Dette følger af Domstolens praksis. Domstolen har til stadsighed fastslået, at legalitetskontrollen hvad angår de nationale myndigheders forvaltning af fællesskabsregler i første række påhviler de nationale domstole, se f.eks. dom af 27.3.1980, sag 133/79, Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen, Sml. s. 1299, hvori Domstolen fastslog: »Kontrollen med, hvorledes medlemsstaternes administrationer handler ved anvendelsen af fællesskabsretten, tilkommer imidlertid i første række de nationale retter, hvilket ikke afskærer disse fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177. Under disse omstændigheder er den søgsmålsvej, der skal anvendes, et sagsanlæg ved de nationale retter, som sagsøgerne faktisk allerede har indbragt sagen for« (præmis 24). Se tilsvarende Domstolens dom af 12.12.1979, sag 12/79, Wagner mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 3657, og af 10.6.1982, sag 217/81, Interagra mod Kommissionen, Sml. s. 2233. En lignende opfattelse er der markant givet udtryk for i Domstolens dom af 18.10.1984, sag 109/83, Eurico, Sml. s. 3581.

under de nationale retters behandling spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretlige regler, må disse forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse.

Behandlingen af tvisten mellem Emerald Meats og det irske Landbrugsministerium ved High Court er efter min mening den bedste dokumentation for rigtigheden af disse synspunkter. High Court's dom bygger ikke alene på en fortolkning af de relevante fællesskabsregler, men tager også stilling til det civilretlige forhold mellem de virksomheder, der har ansøgt om andel i toldkontingentet. High Court's dom er i øvrigt afsagt på grundlag af en omfattende bevisførelse.

43. Hvis de relevante fællesskabsregler blev fortolket således, at de forudsatte en selvstændig kontrolbeføjelse for Kommissionen, ville dette som konsekvens have, at de virksomheder, der finder deres rettigheder krænket ved de nationale myndigheders behandling af deres ansøgninger, kan klage til Kommissionen, og at de, hvis Kommissionen ikke giver dem medhold, kan anlægge sag ved Domstolen med henblik på annullation af Kommissionens beslutning vedrørende deres klage. Hvis de samtidig anlægger sag ved de nationale retter, vil der herved komme til at foreligge »parallelle« søgsmål, hvis grundlæggende problemstilling i hvert fald til en vis grad vil være sammenfaldende, nemlig i det omfang, hvor der skal tages stilling til, om de nationale myndigheders oprindelige afgørelser var korrekte. Der ville herved opstå vanskelige problemer i tilfælde, hvor

de materielle retsforhold blev bedømt forskelligt af Domstolen og de nationale retter. De foreliggende sager viser efter min mening, at der vil kunne være alvorlige ulemper forbundet med sådanne parallelle søgsmål. Det kan nemlig ikke udelukkes, at Domstolen ved afgørelsen af de foreliggende sager direkte eller indirekte må tage stilling til, om Emerald Meats materielt set var berettiget til at få andel i toldkontingentet. Dette er et spørgsmål, der som nævnt allerede er afgjort af High Court, og som Supreme Court under anken skal tage stilling til.

44. I det omfang Domstolen i de foreliggende sager direkte eller indirekte måtte tage stilling til lovligheden af det irske Landbrugsministeriums afgørelser, kan der ikke ses bort fra de begrænsninger i Domstolens beslutningsgrundlag, der følger for det første af det faktum, at sagerne er anlagt mod Kommissionen, hvis principielle holdning er den, der er refereret ovenfor under punkt 16, og for det andet af den omstændighed, at Domstolen kun indirekte er bekendt med de irske myndigheders retsopfattelse.

45. Jeg finder således, at der er tungtvejende retlige og praktiske hensyn, der taler imod, at gennemførelsesforordningerne fortolkes således, at de forudsætter kontrol- og indgrebsbeføjelser for Kommissionen i forhold til de afgørelser, der er grundlaget for de fortegnelser, der fremsendes af medlemsstaterne (med det forbehold, der ovenfor er anført vedrørende ansøgninger i to eller flere medlemsstater vedrørende samme mængde kød).

46. Der kan efter min mening findes støtte for denne opfattelse i Domstolens dom af 26. april 1988, Apesco mod Kommissionen¹⁷. Sagen vedrørte en situation, der har visse lighedspunkter med den foreliggende. En spansk sammenslutning af fiskerivirksomheder anlagde sag mod Kommissionen med påstand om annullation af Kommissionens godkendelse af en af de spanske myndigheder udarbejdet liste over fartøjer, der kunne drive fiskeri i nærmere bestemte farvande. De relevante regler var fastsat i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse. Det fremgik af en bestemmelse heri, at de spanske myndigheder skulle udarbejde en sådan liste, der skulle *kontrolleres* og *godkendes* af Kommissionen. De relevante regler indeholdt en række betingelser for, at Kommissionen kunne godkende listen. Disse betingelser var klart fastsat, og det var muligt for Kommissionen på grundlag af foreliggende oplysninger at kontrollere, om de var opfyldt.

Sagsøgeren gjorde ikke gældende, at Kommissionens godkendelse var retsstridig, fordi disse betingelser ikke var opfyldt. Sagsøgeren gjorde derimod gældende, at Kommissionen havde tilsidesat tiltrædelsesakten, idet den godkendte udkastet til listen, der var udarbejdet på grundlag af spansk ret, selv om tiltrædelsesakten efter sagsøgerens opfattelse udtømmende fastsatte reglerne herom. Domstolen afviste dette anbringende, idet den fandt, at de spanske myndigheder kunne foretage udvælgelsen af de pågældende fiskefartøjer også på grundlag af bestemmelser i spansk ret. Domstolen fastslog dog, at det påhvilede Kommissionen at påse, at de spanske bestemmelser var i overensstemmelse med lighedsprincippet i traktatens artikel 40,

stk. 3, og at indlede traktatbrudssøgsmål efter traktatens artikel 169, hvis dette ikke var tilfældet.

Sagsøgeren havde for det andet gjort gældende, at Kommissionen havde tilsidesat lighedsprincippet ved at godkende udkastet til liste, selv om det gav visse fartøjer større fiskerirettigheder end andre. Domstolen udtalte i denne forbindelse:

»Hertil bemærkes, at tiltrædelsesakten som allerede anført indeholder en række forskrifter, som de spanske myndigheder skal iagttage, når de udarbejder udkastene til periodiske lister, og at Kommissionen skal kontrollere, om disse forskrifter er overholdt, når den godkender listerne. Det foreskrives imidlertid ikke i tiltrædelsesakten, at listeudkastene skal angive begrundelsen for, at nogle fartøjer tildeles færre fiskerirettigheder end andre — eller overhovedet ingen rettigheder — eller oplyse, hvilke organisationer de forskellige fartøjers ejere er medlemmer af.

Det fremgår af det anførte, at den ved tiltrædelsesakten indførte ordning ikke gør det muligt for Kommissionen at kontrollere, hvorvidt de spanske myndigheder ved udarbejdelsen af det enkelte listeudkast har overholdt princippet om ligebehandling af fartøjernes indehavere, henholdsvis af disses organisationer.

Det må herefter lægges til grund, at selv om det påhviler Kommissionen at påse, at de nationale forskrifter, som de spanske myndigheder anvender ved udarbejdelsen af listeudkastene, er forenelige med fællesskabsretten, tillkommer det ikke Kommissionen at

17 — Sag 207/86. Sml. s. 2151.

efterprøve, om lighedsprincippet er overholdt i det enkelte tilfælde. Denne kompetence tilkommer her de nationale domstole, som vil kunne forelægge et præjudicielt spørgsmål i henhold til traktatens artikel 177« (præmis 26, 27 og 28).

Det vil ses, at Domstolen på trods af, at Kommissionen efter tiltrædelsesakten havde pligt til at kontrollere den af de spanske myndigheder udarbejdede liste, fandt, at det ikke tilkom den at efterprøve, om lighedsprincippet var overholdt i det enkelte tilfælde. Baggrunden herfor var bl.a. Kommissionens manglende mulighed for at foretage en sådan prøvelse. Legalitetskontrollen måtte foretages af de nationale retter. Dette måtte gælde, selv om Kommissionen havde en klar og let anvendelig reaktionsmulighed, nemlig den, der bestod i et afslag på at godkende listen.

47. I de foreliggende sager er der ikke tillagt Kommissionen nogen kontrolforpligtelser, og Kommissionen har — som nævnt også af hensyn til de snævre tidsfrister — ikke praktisk mulighed for at gå ind i en prøvelse af enkelttilfælde.

48. Den af mig hævdede retsopfattelse *er ikke i strid med de hensyn, der er baggrunden for, at toldkontingenterne skal forvaltes på fællesskabsniveau*. Resultatet indebærer ikke, at der vil være risiko for omlægninger eller forvridninger af samhandelen. Virksomhederne kan indgive ansøgninger i den medlemsstat, de måtte ønske, og der er skabt tilstrækkeligt grundlag for en ensartet forvaltning ved fastlæggelsen af fælles kriterier for, hvem der skal have andel i toldkontingentet, og hvordan der skal føres bevis for retten hertil.

49. Den af mig hævdede retsopfattelse er i overensstemmelse med Kommissionens principielle opfattelse af retsforholdet.

Emerald Meats har imidlertid gjort gældende, at Kommissionen, som åbenbart har haft vanskeligheder ved behandlingen af de foreliggende sager, i flere tilfælde ikke har handlet i overensstemmelse med sin principielle opfattelse.

Der kan ikke gives Emerald Meats medhold i dette synspunkt. Kommissionens handlemåde i de pågældende tilfælde kan ikke hævdes på afgørende måde at stride mod Kommissionens principielle opfattelse.

50. Det er klart, at Kommissionen, hvis den bliver opmærksom på konkrete problemer i forbindelse med de nationale myndigheders behandling af ansøgninger, kan tage disse spørgsmål op med de pågældende myndigheder. Det er en konsekvens af den opgave, Kommissionen har til efter traktatens artikel 155 at drage omsorg for, at fællesskabsretten bliver gennemført. Det fremgår af sagsforløbet, at Kommissionen i de foreliggende sagers sammenhæng har forsøgt at løse de opståede problemer gennem forskellige tiltag af ikke-bindende karakter over for de irske myndigheder. Sådanne tiltag er ikke udtryk for en fravigelse af Kommissionens retsopfattelse¹⁸.

51. Det er heller ikke i strid med denne, at Kommissionen gennemførte de ovenfor i punkt 19 og 20 beskrevne foranstaltninger

18 — Se herved den i note 16 omtalte dom i Eurico-sagen.

for at løse de problemer, der opstod ved fordelingen af 1991-kontingentet i anledning af de dobbeltansøgninger, der i Det Forenede Kongerige var indgivet af Emerald Meats og i Irland af de kødforarbejdende virksomheder. Forordningerne giver som nævnt udtrykkeligt Kommissionen den opgave at forhindre, at der udstedes importlicenser til to ansøgere, der støtter deres ret på import af de samme mængder kød.

52. Det er endvidere ikke i strid med Kommissionens retsopfattelse, når den ved udstedelsen af forordningerne søgte at hindre, at der opstod situationer, der kunne præjudicere løsningen af retstvister, der verserede for High Court. Det var dette, der skete ved udstedelsen af 1990-genfordelingsforordningen, da det var blevet klart, at High Court i løbet af kort tid ville tage stilling til berettigelsen af Emerald Meats' krav på importlicens vedrørende selskabets andel i kontingentet for nye importører, jf. ovenfor under punkt 14. Det var også dette, der skete ved udstedelsen af 1991-fordelingsforordningen, hvor situationen var den, at High Court ville træffe afgørelse om, hvem der materielt ville være berettiget til andel i 1990-kontingentet og dermed også reelt, hvem der var berettiget til andel i 1991-kontingentet, jf. ovenfor under punkt 20.

53. Det må på samme måde være klart, at Kommissionen ikke handlede i strid med sit principielle udgangspunkt, da den ændrede 1991-gennemførelsesforordningen i lyset af High Court's dom af 9. juli 1991, jf. ovenfor under punkt 27.

54. Emerald Meats kan endelig ikke med rimelighed gøre gældende, at Kommissionen handlede i strid med sin retsopfattelse ved udstedelse af beslutning 91/590/EØF¹⁹, hvorved den genfordelte en resterende del af 1991-toldkontingentet til fire navngivne virksomheder. Beslutningen havde til formål at redressere fejl, der var begået ved den oprindelige fordeling af toldkontingentet, og blev udstedt efter anmodning fra de medlemsstater, der havde begået fejlene.

55. Der kan således ikke i Kommissionens handlemåde hentes argumenter mod det resultat, jeg har givet udtryk for ovenfor, nemlig at Kommissionen ikke ved forvaltningen af toldkontingentet har beføjelse til i konkrete tilfælde at berigtige fejlagtige afgørelser, truffet af de nationale myndigheder i forbindelse med godkendelse af ansøgninger om andel i toldkontingentet.

56. Der er ikke grund til at overveje, om noget andet vil gælde, hvis de nationale myndigheders afgørelser er behæftet med så grove og åbenbare mangler, at de må betragtes som nulliteter. Det forekommer mig klart, at Landbrugsministeriets afgørelser ikke er behæftet med sådanne mangler. De ganske særlige forhold, der forelå i forbindelse med forvaltningen af det irske toldkon-

19 — Af 5.11.1991 om tildeling af den resterende mængde af indførselskontingentet for frosset kød af hornkvæg i henhold til artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 3838/90 (EFT L 316, s. 41).

tigent i referenceårene, gør det efter min mening ikke indlysende, at Landbrugsministeriets afgørelser vedrørende ansøgernes materielle berettigelse af toldkontingentet var forkerte.

57. Det må derimod overvejes, om Kommissionen som nævnt ovenfor har pligt til at gribe ind over for de nationale myndigheders afgørelser, når disse bygger på en generelt forkert fortolkning og anvendelse af gennemførelsesforordningernes bevisregler.

58. Der er i de relevante forordninger fastlagt en opgavefordeling mellem de nationale myndigheder og Kommissionen. De nationale myndigheder skal være i stand til inden for en meget kort frist at tage stilling til ansøgningernes berettigelse. Et sådant system kan kun fungere, hvis kriteriet for berettigelse er klart, og hvis de krav til beviser, der skal fremlægges som dokumentation for berettigelsen, er lette at administrere. Fællesskabssystemet opstiller et klart kriterium for berettigelse, nemlig status som importør af kød i nærmere bestemte referenceår, og bevismidlet — fremlæggelse af tolldokumentet — er også klart fastsat og let at administrere. Afgørende for systemets funktion er, at medlemsstaterne administrerer systemet korrekt, dvs. at de accepterer de ansøgere, der kan fremlægge det krævede bevis. Det kan som nævnt i de foreliggende sager lægges til grund, at Emerald Meats havde fremlagt de krævede tolldokumenter, og at selskabet derfor havde opfyldt betingelsen

for at blive anset for importør i fællesskabsreglernes forstand ²⁰.

59. Under hensyn til bevisreglens afgørende betydning for forvaltningssystemets korrekte funktion kunne det gøres gældende, at Kommissionen har ret og pligt til at gribe ind over for nationale myndigheders anvendelse af bevisreglen, hvis det over for den blev godtgjort, at bevisreglen rent faktisk var blevet anvendt ukorrekt.

60. Det må kunne lægges til grund, at det irske Landbrugsministerium var af den opfattelse, at det var berettiget til at undlade at anvende bevisreglen i tilfælde, hvor det fandt, at det underliggende retsforhold mellem de involverede ansøgere viste, at den ansøger, der var angivet som importør på de

20 — Bevisreglen findes som ovenfor nævnt i artikel 1, stk. 3, i gennemførelsesforordningerne. Bestemmelsen åbner mulighed for, at medlemsstaterne »kan fastsætte, at beviset føres af den person, der er opført som indehaver i rubrik 4 på importlicensen«. Det er ikke helt let at forstå denne regel. Det kan vel ikke udelukkes, at den kan forstås således, at den person, der er opført som indehaver af licensen i dennes rubrik 4, skal anses for importør. Det kan derfor heller ikke udelukkes, at det irske Landbrugsministerium kunne have brugt denne regel som grundlag for at finde, at kødforarbejdningsvirksomhederne skulle anses for importører i referenceårene 1987 og 1988, fordi disse som nævnt ovenfor under punkt 7 i importlicensens rubrik 4 rent faktisk var angivet som licensernes indehavere, idet Emerald Meats efter angivelsen i denne rubrik handlede på kødforarbejdningsvirksomhedernes vegne. Der er imidlertid efter min mening ikke anledning til at gå nærmere ind herpå. Dels er den anførte mulige fortolkning tvivlsom. Dels forudsætter bestemmelsen, at medlemsstaterne »har fastsat«, at et sådant alternativ til bevisreglen i første punktum skal gælde. Der er intet i sagerne, der tyder på, at Landbrugsministeriet havde truffet en beslutning om anvendelsen af denne regel og kommunikeret denne beslutning til de potentielle ansøgere. Den cirkulæreskrivelse, ministeriet udsendte i januar 1990 om den fremgangsmåde, der skulle følges ved ansøgninger, indeholder i hvert fald intet herom, og det tilsvarende cirkulære for 1991 er ikke klart på dette punkt. High Court tillægger da heller ikke i sin dom af 9.7.1991 denne bestemmelse nogen betydning.

relevante tolldokumenter, ikke var den materielt berettigede importør.

herefter afgøres i en sag ved de nationale retsinstanser mellem de implicerede parter.

61. En sådan fortolkning er imidlertid efter min mening i strid med bevisreglens formål og funktion. Bevisreglen skal sikre en klar retstilstand, på grundlag af hvilken myndighederne hurtigt og uden dyberegående undersøgelse af retlige og faktiske forhold skal kunne træffe et stort antal afgørelser. Anvendelse af tolldokumenter som bevis er et egnet middel til at opnå dette resultat.

62. Tolldokumentet er ganske vist ikke det endelige og uafkræftelige bevis for materiel berettigelse til andel i toldkontingentet. Det kan være således, at den, der efter de underliggende materielretlige forhold er den egentlige importør, ikke er den, der i tolldokumentet står anført som importør²¹.

Det afgørende formål med bevisreglen er imidlertid, at den angiver det resultat, de nationale myndigheder skal lægge til grund, når de i forbindelse med deres behandling af ansøgningerne bliver stillet over for tvivlsspørgsmål. De skal i disse tilfælde afgøre spørgsmålet i overensstemmelse med bevisreglen, dvs. som importør acceptere den, der i tolldokumentet står anført som importør. Den underliggende materielretlige tvist må

63. Det kan på denne baggrund hævdes, at bevisreglen er et så vigtigt element i fællesskabsadministrationen af toldkontingentet, at Kommissionen kan og skal gribe ind, når den bliver opmærksom på, at medlemsstaternes myndigheder ikke respekterer reglen. Det kan også gøres gældende, at det ikke er tilstrækkeligt, at denne indgriben sker ved indledning af en traktatbrudsprocedure, men at Kommissionen, hvis den har tilstrækkelig viden om sagsforholdet inden udstedelse af en fordelingsforordning, bør gribe ind på dette tidspunkt. Kommissionens indgreb i sådanne tilfælde vil for så vidt være relativt enkelt. Kommissionen kan forlange, at de nationale myndigheder anvender bevisreglen i tilfælde af dobbeltansøgninger, og at importlicenser bliver udstedt i overensstemmelse med en korrekt anvendelse af bevisreglen. Kommissionens indgreb vil ikke præjudicere den endelige afgørelse af, hvem der blandt flere ansøgere efter de underliggende retsforhold er den berettigede.

En pligt for Kommissionen til at gribe ind i disse situationer er således ikke behæftet med de samme praktiske og principielle ulemper, der er knyttet til en generel kontrolbeføjelse for Kommissionen.

64. Når jeg alligevel er kommet til det resultat, at jeg bør foreslå Domstolen også i denne situation at lægge til grund, at Kommissionen ikke har muligheder for at gribe ind, er

21 — Det fremgår således af artikel 2 i Rådets forordning nr. 3632/85 om fastlæggelse af betingelserne for, at en person kan udfærdige en toldangivelse (EFT 1985 L 350, s. 1), at »enhver person, som for den kompetente myndighed kan fremlægge ... den pågældende vare samt alle de dokumenter, der kræves i henhold til bestemmelsen vedrørende den toldprocedure, der anmodes om for denne vare«, kan udfærdige og dermed anføre sig selv som importør på tolldokumentet. Denne person er således ikke nødvendigvis den samme som den, der i anden henseende materielt må anses for importør af de pågældende varer.

det begrundet i to betragtninger. For det første giver det også problemer i denne situation at finde hjemlen for en beføjelse for Kommissionen til at pålægge medlemsstaternes myndigheder at udføre deres opgaver i henhold til forordningerne på en bestemt måde. For det andet er det selv i denne situation vigtigt at fastholde forordningernes klare og faste opgavefordeling mellem de nationale myndigheder og Kommissionen med de deraf følgende konsekvenser for fordelingen af kompetencen mellem de nationale retsinstanser og Domstolen.

Under hensyn til, at der ikke i de relevante fællesskabsregler er forudsat indgrebsbeføjelser for Kommissionen, må det også i denne situation lægges til grund, at Kommissionens mulighed for at gribe ind over for medlemsstaternes ukorrekte anvendelse af bevisreglen er begrænset til en anvendelse af traktatbrudsproceduren efter traktatens artikel 169. Dette er den efter traktaten almindeligt forudsatte mulighed for Kommissionen til at gribe ind i de tilfælde, hvor Kommissionen er af den opfattelse, at medlemsstaterne ikke har respekteret deres forpligtelser efter fællesskabsretten. Det må i denne forbindelse ikke overses, at der i traktatens artikel 186 er givet Domstolen kompetence til at foreskrive de nødvendige foreløbige foranstaltninger i sager, der er indbragt for den. Der er således adgang for Kommissionen til også i sager som de foreliggende at begære foreløbige foranstaltninger, hvis den finder, at disse er uopsættelige, og at der foreligger faktiske og retlige grunde til, at foranstaltningerne umiddelbart forekommer berettigede.

65. Det følger af Domstolens faste praksis, at Kommissionen ikke har pligt til at

gennemføre en procedure i henhold til traktatens artikel 169, men i denne henseende råder over en skønsmæssig beføjelse, som indebærer, at private hverken kan afkræve Kommissionen en bestemt stillingtagen eller anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens afvisning af at gennemføre et traktatbrudssøgsmål²². Det kan efter min mening med en vis styrke gøres gældende, at denne retstilstand viser, at der skal være klare holddepunkter i de relevante afledte fællesskabsregler for at antage, at de indeholder en pligt for Kommissionen til at gribe ind over for medlemsstaternes ukorrekte anvendelse af fællesskabsregler.

66. Det må af de ovenfor anførte betragtninger følge, at Kommissionen ikke i de foreliggende sagers sammenhæng havde beføjelse til på bindende måde direkte at gribe ind over for de afgørelser, det irske Landbrugsministerium havde truffet vedrørende ansøgningerne og importlicenserne.

De tvister, der opstod i forbindelse med Landbrugsministeriets forvaltning af toldkontingentet, måtte afgøres inden for det nationale retsmiddelsystems rammer.

22 — Se f.eks. dom af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito, Sml. I, s. 1981, præmis 6, og Domstolens kendelse af 23.5.1990, sag C-72/90, Asia Motor France, Sml. I, s. 2181. Domstolen fastslog i denne kendelse:

»For så vidt sagen som erstatningssøgsmål angår det ansvar, som Kommissionen ifølge sagsøgerne har pådraget sig som følge af dens manglende indgriben på grundlag af traktatens artikel 30, bemærkes, at da Kommissionen ikke er retligt forpligtet til at indlede en procedure i henhold til artikel 169 (dom af 14.2.1989, sag 247/87, jf. ovenfor), er det kun den franske stats optræden, der vil kunne påberåbes som årsag til en skade« (præmis 13).

67. Det skal i det følgende undersøges, hvilke følger denne retsopfattelse har for Emerald Meats' annullations- og erstatningspåstande i de foreliggende sager.

Vedrørende annullationspåstandene

68. Det må indledningsvis undersøges, om annullationspåstandene kan antages til realitetsbehandling.

69. Kommissionen gør gældende, at Domstolen bør afvise at tage stilling til den del af annullationspåstandene i sagerne C-106/90 og C-129/91, der vedrører de afgørelser, Kommissionen traf i medfør af gennemførelsesforordningernes artikel 6, stk. 1, og hvorved det blev bestemt, i hvilket omfang de indgivne ansøgninger kunne imødekommes. Kommissionen anfører, at de pågældende afgørelser er indeholdt i fordelingsforordningerne, og at det derfor er et »kunstgreb« at påstå selvstændig annullation af disse afgørelser. Jeg er enig med Kommissionen i denne opfattelse.

70. Det er i øvrigt utvivlsomt, at Emerald Meats opfylder de betingelser, der stilles efter traktatens artikel 173 for antagelse af en privat virksomheds påstand om annullation af de pågældende forordninger. Forordningerne påvirker den enkelte ansøgers retsstilling umiddelbart og individuelt, jf. herved Domstolens dom af 6. november 1990, Weddel mod Kommissionen ²³.

71. Dette er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkeligt til at fastslå, at selskabet også har tilstrækkelig retlig interesse i at få påkendt annullationspåstandene. Ganske vist er Domstolens udgangspunkt, at sagsøgers retlige interesse skal bedømmes på grundlag af den situation, der forelå på tidspunktet for sagsanlægget, men Domstolen har også fundet, at den retlige interesse kan ophøre på grund af begivenheder under sagens behandling ²⁴. Sådanne efterfølgende begivenheder kan vise, at søgsmålet er blevet uden genstand, eller at der ikke længere er nogen rimelig grund til at tage stilling til annullationspåstandene. Kommissionen har anført, at det i dag er tvivlsomt, om sagsøgeren har retlig interesse i at få prøvet annullationspåstandene. Dette er særlig klart for så vidt angår sag C-317/90, hvor Kommissionen påstår afvisning, fordi påstandens opretholdelse må anses for udtryk for unødigt trætte.

Det er ovenfor i punkt 28 nævnt, at selskabet i dag har en retsstilling, som svarer til den, som det ville have haft, hvis det irske Landbrugsministerium oprindeligt havde godkendt dets ansøgninger. Dette udelukker selsagts ikke, at selskabet fortsat kan have krav på erstatning, men det betyder efter min mening, at selskabets interesse i at få prøvet annullationspåstandene er faldet bort. Det er i denne forbindelse af betydning, at Domstolen ved prøvelsen af erstatningspåstandene vil have anledning til at tage stilling til lovligheden af Kommissionens handlemåde.

²⁴ — Se dom af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 32, af 5.3.1980, sag 243/78, Simmenthal-II mod Kommissionen, Sml. s. 593, præmis 9 og 11, og af 5.3.1980, sag 76/79, Konecke mod Kommissionen, Sml. s. 665, præmis 8 og 9.

²³ — Sag C-354/87, Sml. I, s. 3847.

Jeg skal af denne grund foreslå Domstolen at statuere, at det er uforholdt at træffe afgørelse vedrørende annullationspåstandene i de tre sager ²⁵.

i alt på ca. 600 000 IRL. De enkelte krav er opregnet i tillægget til retsmøderapporterne og omfatter bl.a.:

Vedrørende erstatningspåstandene

72. Emerald Meats har krævet erstatning både af det irske Landbrugsministerium og af Kommissionen.

— økonomisk tab som følge af mistet afsætning

— udgifter afholdt i forbindelse med de foreliggende sager samt sagerne for de irske domstole, eksklusive advokathonorarer

Selskabet har som nævnt ovenfor under punkt 24 ved High Court's dom af 9. juli 1991 fået erstatning for det tab, det havde lidt ved, at ministeriet havde undladt at udstede importlicenser i 1990. High Court afviste derimod, at selskabet var berettiget til erstatning (»general damages«) for ødelæggelse af dets næring og dets forhold til andre handlende.

— renter af et beløb svarende til værdien af det kontingent, som Emerald Meats blev udelukket fra i 1990, og

— det økonomiske tab, Emerald Meats led som følge af prisfaldet på markedet for frosset kød fra februar 1991 til juli 1991.

Emerald Meats gør gældende, at Kommissionen er selvstændigt erstatningsansvarlig. Hvis Kommissionen havde handlet i overensstemmelse med sine forpligtelser, var skaden efter selskabets opfattelse ikke indtruffet. Selskabet har begrænset sine erstatningskrav over for Kommissionen, således at de ikke omfatter de tab, der allerede er dækket ved High Court's dom. Selskabets erstatningskrav over for Kommissionen er dog fortsat betydelige,

73. Det må indledningsvis undersøges, om erstatningspåstandene kan antages til realitetsbehandling.

Emerald Meats er som nævnt af den opfattelse, at den skade, der er forvoldt, skyldes retsstridig adfærd fra såvel det irske Landbrugsministeriums som fra Kommissionens side.

25 — Kommissionen har som nævnt for så vidt angår selskabets annullationspåstand i sag C-317/90 påstået denne afvist som *udtryk for unødigt trette*. Under hensyn til, at denne sag er led i det kompleks af sager, som af selskabet bl.a. er anvendt til at få en anerkendelse af de forpligtelser, Kommissionen efter selskabets opfattelse har til at beskytte dets interesser, finder jeg ikke, at der er tilstrækkelig anledning til at følge Kommissionens påstand i denne henseende.

Selskabet har gjort erstatningsansvar gældende over for Landbrugsministeriet ved en irsk domstol. Denne har taget stilling til spørgsmålene om anvarsgrundlag og erstat-

ningsudmåling på grundlag af irsk ret. Selskabet gør gældende, at det ikke er muligt efter irsk ret at få tilkendt yderligere erstatning.

Selskabet har samtidig fremsat erstatningskrav mod Kommissionen ved Domstolen. Det finder, at Kommissionen har pådraget sig et selvstændigt ansvar efter fællesskabsretten, og gør gældende, at de fremsatte erstatningskrav er sådanne, der efter fællesskabsrettens erstatningsregler kan dækkes.

74. De foreliggende sager adskiller sig fra de sædvanlige tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om myndighedsansvar i forbindelse med forvaltningen af fællesskabsregler.

Det er normalt

- enten således, at skaden er forårsaget ved de nationale myndigheders adfærd, idet disse har fortolket eller anvendt fællesskabsreglerne ukorrekt
- eller således, at skaden reelt er forårsaget af Rådet og/eller Kommissionen, der ved generelle regler eller beslutninger har bestemt de nationale myndigheders adfærd, som er den direkte årsag til skaden ²⁶.

75. Den førstnævnte tilfældegruppe afgøres af de nationale retter på grundlag af national erstatningsret. Efter Domstolens praksis er

det mere tvivlsomt, om den anden tilfældegruppe skal afgøres af de nationale retter og/eller af Domstolen. Der findes en betydelig retspraksis herom, hvor Domstolen har forudsat, at erstatningskravene under visse betingelser skal rettes mod de nationale myndigheder og afgøres af nationale retter. Dette gælder navnlig i sager, hvor erstatningskravet i det væsentlige tilsigter at få tilbagebetalt et beløb eller at få betalt en ydelse, som uretmæssigt er blevet nægtet. Det har typisk drejet sig om sager, hvor det var nærliggende at gå ud fra, at den skadelidte kunne få fuld skadesløsholdelse hos de nationale retter.

Domstolen har i dom af 30. maj 1989, Roquette mod Kommissionen ²⁷, fastslået:

»Ifølge Domstolens faste praksis er erstatningssøgsmålet i henhold til traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, et selvstændigt retsmiddel med en særlig funktion inden for det gældende system af retsmidler. Selv om en realitetsbehandling af søgsmålet i visse tilfælde kan gøres betinget af, at sagsøgeren har udtømt de nationale retsmidler for at opnå erstatning fra de nationale myndigheder, gælder dette dog kun, såfremt de personer, som hævder at være påført et tab på grund af retsakter fra Fællesskabets institutioner, er sikret en effektiv retsbeskyttelse ved de nationale retsmidler (dom af 12.4.1984, sag 281/82, Unifrex, Sml. s. 1969, og af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn, Sml. s. 753)« (præmis 15) ²⁸.

26 — Se herom F. Schockweiler, *La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire*, RTD eur. 1992, s. 27, navnlig afsnit 1.

27 — Sag 20/88, Sml. s. 1553.

28 — Domstolen udtalte også, at den ex officio skulle påse, om denne procesforudsætning var respekteret.

76. De foreliggende sager adskiller sig fra de sædvanligt forekommende derved, at der, hvis sagsøgers opfattelse lægges til grund, er selvstændige ansvarsgrundlag for både det irske Landbrugsministerium og for Kommissionen, idet deres adfærd har samvirket til skadens opståen.

Det er efter min mening ikke således, at denne forskel i sig selv indebærer, at den netop nævnte praksis om de nationale retters kompetence er uanvendelig. Man kunne for så vidt hævde, at der er så meget desto mere grund til at anvende denne praksis i tilfælde, hvor den opståede skade ikke alene har sin egentlige årsag i Kommissionens adfærd, men også i den nationale myndigheds selvstændige adfærd.

Der er dog efter min opfattelse ikke i de foreliggende sager grund til at gå nærmere ind på dette spørgsmål. Domstolen har i sin praksis vist, at afvisning af denne grund kun sker, når det på forhånd forekommer nærliggende at antage, at nationale retter kan give sagsøger fuld oprejsning. Domstolens dom af 8. april 1992, Cato mod Kommissionen²⁹, er i denne sammenhæng vigtig af to grunde. Dels svarede situationen i Cato-sagen i et vist omfang til situationen i de foreliggende sager (der forelå for så vidt samvirkende skadesårsager), og dels realitetsbehandlede Domstolen sagsøgers erstatningspåstand og forkastede dermed en indsigelse om, at kravet skulle være fremsat for de nationale retter. Der kan også være grund til at nævne Domstolens dom af 13. marts 1992, Vreug-

denhil mod Kommissionen³⁰, hvor Domstolen forkastede Kommissionens formalitetsindsigelse grundet manglende udtømmning af nationale retsmidler, idet den udtalte:

»Det bemærkes herved, at traktatens artikel 178 sammenholdt med dens artikel 215 giver Domstolen enekompetence til at afgøre erstatningssager vedrørende skader, som kan tilregnes Fællesskabet, der i henhold til artikel 215, stk. 2, i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv (dom af 27.9.1988, sag 106/87-120/87, Asteris, Sml. s. 5515, præmis 14).«

Domstolen bør heller ikke i de foreliggende sager afvise at tage stilling til erstatningskravenes realitet.

Det er efter min mening sikkert, at der i hvert fald er nogle af de krav, der er fremsat over for Kommissionen, som ikke ville kunne kræves erstattet af det irske Landbrugsministerium.

Der må i øvrigt i givet fald i forbindelse med sagernes realitet tages stilling til, om selskabets erstatningskrav mod Kommissionen bør nedsættes eller endog helt bortfalde, fordi

29 — Sag C-55/90, Sml. I, s. 2533. Generaladvokat Darmon foretog i sit første forslag til afgørelse af 18.6.1991 i sagen en grundig gennemgang af den på dette punkt relevante retspraksis.

30 — Sag C-282/90, Sml. I, s. 1937. Generaladvokat Darmon afviste i sit forslag til afgørelse af 16.1.1992 i den nævnte sag Kommissionens formalitetsindsigelse med følgende konklusion: »Det kan derfor ikke gøres gældende over for Vreugdenhil, at sagen må afvises, fordi de nationale retsmidler ikke er udtømt, selv om anvendelse af disse ville være den naturlige fremgangsmåde for at opnå erstatning for de tab, der hævdes at være lidt, når disse retsmidler ikke kunne gøre det muligt for selskabet at opnå dette resultat« (punkt 35).

sagsøger kunne have fået det pågældende tab erstattet af det irske Landbrugsministerium, hvis kravet var blevet rejst over for dette, eller hvis High Court's afgørelse af erstatningskravene var blevet appelleret.

Der er imidlertid ikke anledning til at gå ind i disse vanskelige og i øvrigt under sagsbehandlingen ikke grundigt behandlede spørgsmål, hvis Domstolen accepterer min opfattelse af spørgsmålet, om Kommissionen overhovedet har pådraget sig ansvar.

77. Da jeg ovenfor er kommet til det resultat, at Kommissionen ikke har beføjelse til på bindende måde at gribe ind over for de afgørelser, de irske myndigheder traf i forbindelse med forvaltningen af 1990- og 1991-toldkontingenterne, må Kommissionen frifindes for selskabets erstatningspåstande, idet Kommissionens handlemåde ikke var retsstridig over for selskabet.

Kommissionen har i øvrigt efter min mening inden for de muligheder, fællesskabsretten giver den, ydet Emerald Meats den bistand, den kunne.

78. For det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at Kommissionen havde pligt til at gribe ind over for det irske Landbrugsministerium for *at sikre, at dette administrerede toldkontingentet med respekt for de gældende bevisregler*, skal jeg kort vedrørende spørgsmål om ansvarsgrundlag og erstatning bemærke:

79. Domstolen bør fastslå, at der ikke foreligger et ansvarsgrundlag i sag C-317/90. Denne sag drejer sig ikke om et tilfælde, hvor Kommissionen kunne gribe ind over for Landbrugsministeriet, fordi dette ikke havde anvendt forordningernes bevisregler. Baggrunden for ministeriets afslag var som omtalt ovenfor under punkt 11, at det havde fundet, at de fremlagte bevisdokumenter ikke udgjorde tilstrækkeligt bevis for import af kød i de mængder, der var krævet for at få andel i toldkontingentet for nye importører. I øvrigt viste sagsforløbet, at Kommissionen handlede effektivt til varetagelse af selskabets interesser ved først at suspendere og derefter ændre forordningen om åbning af genfordelingskontingentet, så snart den blev opmærksom på, at der kunne forventes en afgørelse om dette spørgsmål fra High Court.

80. Hvad angår de to andre sager vedrørende forvaltningen af 1990- og 1991-hovedkontingenterne er det vanskeligere at tage stilling til, om der foreligger et ansvarsgrundlag.

81. Hvis Kommissionen havde pligt til at gribe ind over for Landbrugsministeriet som følge af dets fejlagtige anvendelse af bevisreglerne, kan der anføres grunde, der taler for, at Kommissionen allerede i forbindelse med fordelingsforordningen for 1990-toldkontingentet burde have grebet ind. Emerald Meats havde, som omtalt ovenfor under punkt 8, en uge før fordelingsforordningen endeligt skulle udstedes, gjort Kommissionen opmærksom på det opståede problem. Selskabet havde henvist til, at det på

grundlag af tolddokumenter fra 1987 og 1988 uden problemer var optaget på Landbrugsministeriets fortegnelse over dem, der skulle have andel i den fællesskabsadministrerede del af 1989-toldkontingentet, og selskabet havde gjort opmærksom på, at det på tolddokumenterne var anført som importør, og havde inden forordningens udstedelse fremsendt kopier af relevante tolddokumenter. Kommissionen havde derfor tilstrækkeligt grundlag for at søge spørgsmålet oplyst hos de irske myndigheder. Den henvendte sig da også til disse, men undlod at forfølge sagen, inden fordelingsforordningen blev udstedt. Det ville næppe have været uoverkommeligt at få spørgsmålet oplyst hos de irske myndigheder, der efter traktatens artikel 5 havde haft pligt til at meddele Kommissionen de fornødne oplysninger, og det ville have været muligt for Kommissionen at udsætte udstedelsen af fordelingsforordningen, således som det skete ved udstedelsen af 1991-fordelingsforordningen, jf. ovenfor under punkt 20.

Det ville imidlertid efter min mening være at stille større krav til Kommissionen end rimeligt er, hvis det blev lagt til grund, at Kommissionen har pådraget sig ansvar ved ikke at handle på denne måde. Kommissionens tjenestegrene blev stillet over for nye og vanskelige spørgsmål og var i en situation, hvor der trods alt var betydelig usikkerhed om sagens rette sammenhæng. De pågældende tjenestegrene var i en tidsmæssig presset situation. På denne baggrund forekommer det mig forsvarligt, at Kommissionen vurderede situationen således, at det var vigtigere at få udstedt en generel fordelingsforordning af hensyn til samtlige ansøgere i medlemsstaterne end her og nu at forsøge at nå til en løsning af det problem, Emerald Meats havde henledt Kommissionens opmærksomhed på. Hertil kommer, at Kommissionen med rimelighed måtte have kunnet gå ud fra, at det ville være muligt at løse det foreliggende problem efterfølgende, enten ved hjælp af

drøftelser med de irske myndigheder eller gennem selskabets sagsanlæg ved de irske domstole³¹.

82. For så vidt angår fordelingen af 1991-toldkontingentet stiller sagen sig anderledes på i hvert fald to punkter. For det første derved, at Kommissionen havde haft mulighed for i løbet af 1990 at få opklaret de retlige og faktiske forhold i forbindelse med de irske myndigheders forvaltning af 1990-toldkontingentet. For det andet derved, at Emerald Meats havde indgivet ansøgning til de britiske myndigheder, som havde meddelt Kommissionen, at selskabets ansøgning efter deres opfattelse kunne godkendes. Selskabets problem i forbindelse med 1991-toldkontingentet var derfor ikke, at selskabets ansøgning ikke var godkendt af de kompetente nationale myndigheder. Selskabets problem var, at det kun kunne få udstedt importlicenser, hvis det stillede den i Kommissionens fordelingsforordning krævede sikkerhedsstillelse, jf. ovenfor under punkt 20. Det retlige problem i forbindelse med forvaltningen af 1991-kontingentet er således, om Kommissionens krav om sikkerhedsstillelse i forbindelse med de foreliggende dobbeltansøgninger var retsstridigt under hensyn til, at Kommissionen på dette tidspunkt vidste eller burde vide, at de irske myndigheders godkendelse af ansøgningerne fra forarbejdningsvirksomhederne beroede på en fejlagtig anvendelse af bevisreglerne.

31 — Kommissionen har i sag C-106/90 gjort gældende, at fordelingsforordningen var lovlig og dens handle måde derfor ikke retsstridig allerede af den grund, at forordningen alene tager stilling til mængden af det kød, der kan fordeles til de enkelte ansøgere, og at forordningen derfor ikke tager stilling til, hvilke ansøgere der kunne få andel i kontingentet. Denne opfattelse må være forkert. Fordelingsforordningen bygger på de fremsendte fortegnelser og må derfor antages at være retsgrundlag for, at de ansøgere, der er opført i disse fortegnelser, kan få udstedt importlicenser efter den i forordningen fastsatte frist.

Hvis Domstolen finder, at Kommissionen på dette tidspunkt burde have grebet ind over for de irske myndigheder, må konsekvensen heraf efter min mening være den, at det i forhold til Emerald Meats var retsstridigt af Kommissionen at stille krav om sikkerhedsstillelse. Under den angivne forudsætning finder jeg derfor, at Kommissionen har handlet ansvarspådragende over for Emerald Meats ved at stille krav om sikkerhedsstillelse.

83. Det må derfor undersøges, om Emerald Meats har lidt tab som følge af den krævede sikkerhedsstillelse, som Kommissionen er pligtig at erstatte, og om der er årsagsforbindelse mellem den ansvarspådragende adfærd og tabet.

Selskabet har gjort gældende, at dets økonomiske situation — der i øvrigt var en direkte konsekvens af den ulovlige forvaltning af toldkontingenterne — var så dårlig, at det ikke kunne stille den fornødne sikkerhed, hverken direkte eller ved bankgaranti, og at det af denne grund først havde kunnet få udstedt importlicenserne med flere måneders forsinkelse i forhold til det tidspunkt, hvor det uden kravet om sikkerhedsstillelse kunne have fået udstedt licenserne. Denne forsinkelse forvoldte selskabet betydelige tab, som det gør gældende, at Kommissionen må erstatte.

84. Det er klart, at selskabet kunne have krævet erstatning fra Kommissionen for de omkostninger, det ville have haft, hvis det havde stillet sikkerhed. Det er mere tvivlsomt, om selskabet kan kræve erstatning for det tab, der var forårsaget af den forsinkede

udstedelse af importlicenserne, når begrundelsen for forsinkelsen alene er, at dets økonomiske situation forhindrede det i at stille sikkerhed. Kommissionen har som ovenfor nævnt ikke pådraget sig ansvar over for selskabet for den adfærd, der efter selskabets opfattelse er årsag til selskabets økonomiske situation, og der må i øvrigt efter min mening gives Kommissionen medhold i, at et selskab, der ønsker at få andel i de meget betydelige økonomiske fordele, der er knyttet til opnåelsen af importlicenser, også kan forventes at være i stand til at stille den fornødne sikkerhed for betaling af de importafgifter, der kan opkræves, hvis det måtte vise sig, at selskabet ikke har ret til andel i toldkontingenterne. Der er derfor ikke den fornødne årsagsforbindelse mellem Kommissionens retsstridige adfærd og det påståede tab.

85. Min konklusion er herefter, at Kommissionen heller ikke i forbindelse med forvaltningen af 1991-toldkontingenterne skal tilpligtes at betale selskabet erstatning.

Vedrørende sagsomkostninger

86. Domstolen bør overveje at gøre brug af mulighederne efter procesreglementets artikel 69, stk. 3, og bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger. Der foreligger efter min mening ganske særlige grunde, der kan retfærdiggøre en sådan beslutning. Der kan navnlig henvises til sagernes »nouveau et complexité«. Det kan efter min mening

også tillægges en vis betydning, at selskabet, der efter det oplyste har haft meget betydelige udgifter til egen sagsførelse, har været i en situation, hvor det var overbevist om, at Kommissionen både havde pligt til at gribe ind over for de irske myndigheder, og at Kommissionen i hvert fald under det meste af sagsforløbet viste, at det var dens opfattelse, at Emerald Meats' krav var berettigede og burde være anerkendt af de irske myndigheder. Der kan formentlig også stilles et vist spørgsmålstejn ved, om Kommissionen over for selskabet på tilstrækkelig klar og konsekvent måde har givet udtryk for, at den ikke efter forvaltningssystemet har kontrol- eller indgrebsbeføjelser over for medlemsstaternes myndigheder.

Eventuel udsættelse af sagernes afgørelse, indtil Supreme Court har afsagt dom

87. Hvis Domstolen er enig med mig i min opfattelse vedrørende løsningen af sagens formelle og materielle problemer, er det forsvareligt at afsige dom uden at afvente, at Supreme Court træffer afgørelse i den verserende ankesag.

Jeg har dog ovenfor antydnet, at det kan være vanskeligt at tage stilling til de foreliggende sager uden også at afgøre spørgsmål, der direkte eller indirekte vil være af betydning for spørgsmål, der indgår i sagen for

Supreme Court, og at dette ikke er ganske ubetænkeligt, når henses til, at de irske myndigheders retsopfattelse og deres argumentation herfor kun indirekte er kendt af Domstolen.

Det kan heller ikke udelukkes, at Supreme Court's dom kan være af betydning for en stillingtagen til Emerald Meats' erstatningskrav, hvis Domstolen skulle være uenig med mig og finde, at Kommissionen har pådraget sig ansvar allerede ved forvaltningen af 1990-toldkontingenten. Måtte Supreme Court give det irske Landbrugsministerium medhold i, at det var med rette, at det accepterede ansøgningerne fra de kødforarbejdende virksomheder, kan et sådant resultat have betydning for Domstolens afgørelse af Emerald Meats' erstatningskrav mod Kommissionen.

Der kan derfor efter min mening måske være anledning til, at Domstolen overvejer at udsætte sagen, indtil Supreme Court har afsagt dom i den verserende ankesag³².

32 — Dette var, hvad Domstolen besluttede i sin dom af 14.7.1967, forenede sager 5/66, 7/66 og 13/66-24/66, Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1599, org. ref.: Rec. s. 317.

Domstolen fastslog bl.a.:

»Det må undgås, at sagsøgerne som følge af forskellige bedømmelser af én og samme skade hos to forskellige retsinstanser, som lægger forskellige retsregler til grund, tilkendes enten for lidt eller for meget i erstatning;

før der træffes afgørelse om størrelsen af den skade, Fællesskabet er ansvarligt for, må der gives den nationale ret mulighed for at udtale sig om Forbundsrepublikken Tysklands eventuelle ansvar;

der kan derfor ikke afsiges endelig dom, før sagsøgerne har fremlagt den nationale rets afgørelse af dette spørgsmål.« Denne dom viser efter min mening, at der kan være tilfælde, hvor det har været rigtigt, at Domstolen udsætter behandlingen af en for den verserende sag. Dommen indebærer derimod efter min mening ikke, at dette altid skal ske, hvor der verserer erstatningssager anlagt af samme sagsøger for Domstolen og en national ret.

Forslag til afgørelse

88. Medmindre Domstolen beslutter at udsætte afgørelsen af de foreliggende sager, er det min opfattelse, at Domstolen af de ovenfor anførte grunde i de tre sager bør

- statuere, at det er uforholdent at træffe afgørelse vedrørende sagsøgers annullationspåstande
- frifinde Kommissionen for sagsøgers erstatningspåstande, og
- pålægge hver part at betale sine egne omkostninger.