

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 11 december 1996 *

I mål T-70/94,

Comafrica SpA, bolag bildat enligt italiensk rätt, Genua (Italien), och

Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co., bolag bildat enligt tysk rätt, Hamburg (Tyskland),

företrädta av Bernard O'Connor, solicitor, med delgivningsadress i Luxemburg hos Stanbrook and Hooper vid advokatbyrån Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av juridiske rådgivaren Eugenio de March och Xavier Lewis, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, biträdda av John Handoll, solicitor, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrätt av S. Lucinda Hudson, därefter av John E. Collins och Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, samtliga i egenskap av ombud, samt av David Anderson, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg vid Brittiska ambassaden, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

angående en talan om dels ogiltigförklaring av artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 3190/93 av den 19 november 1993 om fastställelse av en enhetlig nedsättningskoefficient för att bestämma den kvantitet bananer som varje aktör i kategorierna A och B skall tilldelas inom ramen för tullkvoten för år 1994 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå], dels ersättning för den skada som har vållats sökandena med anledning av beslut som påstås vara rättsstridiga, i vilka nedsättningskoefficienter fastställs för åren 1993 och 1994,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts samt domarna P. Lindh och J.D. Cooke,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 13 mars 1996,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 Före år 1993 organiserades saluföring av bananer inom gemenskapen enligt olika nationella ordningar. Det fanns tre försörjningskällor: bananer som producerades inom gemenskapen, bananer som producerades i någon av de stater med vilka gemenskapen hade ingått Lomékonventionen (nedan kallade AVS-bananer) och bananer som producerades i andra stater (nedan kallade bananer från tredje land).
- 2 En gemensam organisation av denna marknad inrättades genom rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (EGT nr L 47, s. 1, nedan kallad förordning nr 404/93), som innebar att man från och med den 1 juli 1993 inrättade en ny gemensam ordning för import, vilken ersatte de olika nationella ordningar som tidigare gällde. Förordning nr 404/93 ändrades senast genom rådets förordning (EG) nr 3290/94 av den 22 december 1994 om de anpassningar och övergångsåtgärder som krävs inom jordbrukssektorn för att genomföra avtalen som slöts inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan (EGT nr L 349, s. 105). Det är lydelsen av den 13 februari 1993 som det är fråga om i detta mål.

- 3 I ordningen för handel med tredje land, vilken behandlas i avdelning IV i förordning nr 404/93, föreskrivs att det varje år skall öppnas en tullkvot för import av bananer från tredje land och av icke traditionella AVS-bananer. Beteckningarna "traditionell import" och "icke traditionell import" från AVS-stater definieras i artikel 15.1 i förordning nr 404/93. "Traditionell import från AVS-stater" motsvarar den i bilagan till förordning nr 404/93 angivna kvantitet bananer som exporteras från varje AVS-stat som traditionellt har exporterat bananer till gemenskapen. Den kvantitet bananer exporterad av AVS-staterna som överstiger denna kvantitet benämns "icke traditionella AVS-bananer".
- 4 Enligt artikel 20 i förordning nr 404/93 är kommissionen behörig att, enligt det fastställda förfarandet vid Förvaltningskommittén, vilket föreskrivs i artikel 27, anta närmare tillämpningsföreskrifter avseende särskilt utfärdandet av importlicenser åt olika kategorier av aktörer, frekvensen för utfärdandet av nämnda licenser och den minsta kvantitet bananer som de berättigade aktörerna skall ha salufört. Tillämpningsföreskrifterna till avdelning IV i förordning nr 404/93 fastställs i kommissionens förordning (EEG) nr 1442/93 av den 10 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen (EGT nr L 142, s. 6, nedan kallad förordning nr 1442/93).
- 5 I artikel 18.1 i förordning nr 404/93 föreskrivs att det varje år skall öppnas en tullkvot på 2 miljoner ton (nettovikt) för import av bananer från tredje land och av icke traditionella AVS-bananer och, för den första perioden då den nya gemensamma organisationen av marknaden trädde i funktion, det vill säga den andra hälften av år 1993, fastställa tullkvoten till 1 miljon ton (nettovikt). Bananer från tredje land som importeras inom ramen för tullkvoten skulle beläggas med en avgift på 100 ecu per ton medan import av icke traditionella AVS-bananer inte skulle beläggas med någon tull. Utöver tullkvoten skulle denna import beläggas med en avgift på 850 ecu per ton respektive 750 ecu per ton.

- 6 I artikel 18 föreskrivs dock att om efterfrågan inom gemenskapen ökar skall kvoten ökas i motsvarande omfattning i enlighet med förfarandet i artikel 27.
- 7 Efterfrågan inom gemenskapen fastställs med hänsyn till en prognostiserad försörjningsbalans, vilken varje år sammanställs med ledning av
- tillgängliga uppgifter om den kvantitet bananer som har avyttrats inom gemenskapen året innan, uppdelade efter sitt ursprung,
 - prognoser avseende produktionen och avyttringen av gemenskapsbananer,
 - prognoser avseende importen av traditionella AVS-bananer,
 - prognoser avseende förbrukningen, framför allt baserade på konsumtionens utveckling under senare tid och marknadsprisernas utveckling.

I artikel 18 föreskrivs att om det framgår att efterfrågan enligt den prognostiserade försörjningsbalansen ökar och följaktligen att det finns ett behov av att ändra den årliga tullkvoten, skall denna ändring utföras före den 30 november året före det aktuella regleringsåret.

- 8 I artikel 16.3 föreskrivs dessutom att balansen vid behov får ändras under regleringsåret, bland annat för att ta hänsyn till effekterna av undantagsförhållanden som påverkar villkoren för produktion eller import, och den tullkvot som föreskrivs i artikel 18 får ändras i enlighet med förfarandet i artikel 27.

- 9 Den import som utförs inom ramen för den årliga tullkvoten och de licenser som utfärdas i detta syfte fördelas enligt artikel 19 mellan tre kategorier av aktörer på följande sätt:
- 66,5 procent till de aktörer som har avyttrat bananer från tredje land och/eller icke traditionella AVS-bananer,
 - 30 procent till de aktörer som har avyttrat gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer, och
 - 3,5 procent till de aktörer etablerade inom gemenskapen som sedan år 1992 har börjat avyttra andra bananer än gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer.
- 10 Bland tillämpningsföreskrifterna i förordning nr 1442/93 för den ordning som införs genom förordning nr 404/93, såsom den nyss har beskrivits, finns det anledning att notera följande bestämmelser.
- 11 I artikel 2 föreskrivs att det för det andra halvåret av år 1993 skall öppnas en tullkvot enligt följande:
- a) 665 000 ton för den kategori av aktörer som före år 1992 har salufört bananer från tredje land och icke traditionella AVS-bananer (nedan kallad kategori A),
 - b) 300 000 ton för den kategori av aktörer som har salufört gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer, nedan kallad kategori B),

c) 35 000 ton för den kategori av aktörer som sedan år 1992 har börjat saluföra andra bananer än gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer, nedan kallad kategori C).

12 I artikel 5 föreskrivs att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna senast den 1 juli varje år, dock senast den 1 oktober 1993 vad avser år 1994, skall fastställa de genomsnittliga kvantiteter som alla aktörer i kategori A och B, vilka är registrerade hos dem, har salufört under de tre åren före det år som föregår det år för vilket kvoten öppnas, uppdelade efter varje aktörs näringsverksamhet enligt artikel 3. Detta genomsnitt kallas referenskvantitet.

13 I artikel 3.1 anges att en ekonomisk aktör eller varje annan enhet skall anses vara en "aktör" i kategori A och/eller B om den för egen räkning har bedrivit en eller flera av följande verksamheter:

a) köp av gröna bananer från tredje land och/eller gröna AVS-bananer från producenterna eller, i förekommande fall, produktion, transport och försäljning av sådana produkter inom gemenskapen (nedan kallad typ a-verksamhet),

b) i egenskap av ägare leverans av gröna bananer och överföring till fri omsättning samt försäljning i avsikt att bananerna därefter skall saluföras inom gemenskapen. Risker för att produkten förstörs eller går förlorad skall likställas med den risk som ägaren tar (nedan kallad typ b-verksamhet), och

c) i egenskap av ägare mogning av gröna bananer samt saluföring av dessa inom gemenskapen (nedan kallad typ c-verksamhet).

De aktörer som bedriver dessa verksamheter kommer i det följande att benämnas primära importörer, sekundära importörer och de som låter bananerna mogna.

- 14 I artikel 5.2 fastställs de viktningskoefficienter som skall tillämpas på den saluförda kvantiteten beroende på den verksamhet som bedrivs. Enligt det tredje övervägandet i ingressen till förordningen syftar dessa koefficienter till att dels ta hänsyn till den aktuella verksamhetens omfattning och de affärsmässiga riskerna, dels motverka den olägenhet som består i att samma produktkvantiteter räknas i flera olika försäljningsled.

- 15 Artikel 6 har följande lydelse:

”Beroende på den årliga tullkvoten och aktörernas totala referenskvantitet enligt artikel 5 skall kommissionen vid behov fastställa en gemensam nedsättningskoefficient för varje kategori av aktörer vilken skall tillämpas på aktörens referenskvantitet i avsikt att fastställa den kvantitet som denne skall tilldelas.

Medlemsstaterna skall fastställa kvantiteterna för varje aktör i kategori A och/eller B som är registrerad hos dem och skall senast den 1 augusti varje år underrätta den enskilde aktören om dessa, för 1994 dock senast den 1 november 1993.”

- 16 Ett av kännetecknen för den i detta fall aktuella handeln är att bananer inte tål längre resor särskilt väl och att dessa därför skördas i förväg för en ”grön import” och sedan mognar nära försäljningsställena. Det är av detta skäl som saluföring av bananer innebär tre etapper som återspeglas i den tredelade definitionen av benämningen ”aktör” som ges i artikel 3.1, det vill säga den som behandlar köp av gröna bananer, överföring till fri omsättning och sekundär import samt mogning innan bananerna omsätts på marknaden (se ovan punkt 13).
- 17 Inrättandet av den nya ordningen år 1993 försenades. Kommissionen antog fyra förordningar som syftade till att senarelägga det slutdatum vid vilket de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skulle underrätta aktörerna om den kvantitet

som de hade tilldelats och till att göra det möjligt att utfärda provisoriska ytterligare licenser. Det rör sig om förordningarna (EEG) nr 2396/93, 2569/93 och 2642/93 av respektive den 30 augusti 1993, den 17 september 1993 och den 27 september 1993, om ändring av förordning (EEG) nr 1443/93 om övergångsbestämmelser för tillämpningen av ordningen för import av bananer till gemenskapen år 1993 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (respektive EGT nr L 221, s. 9, EGT nr L 235, s. 29, och EGT nr L 242 s. 15) samt förordning (EEG) nr 2654/93 av den 28 september 1993 om ytterligare övergångsbestämmelser för import av bananer till gemenskapen år 1993 inom ramen för gemenskapens tullkvot [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (EGT nr L 243, s. 12). Dessa förlängningar av tidsfristen berättigades av behovet att ge kommissionen tid att kontrollera de referenskvantiteter som de nationella myndigheterna hade underrättat kommissionen om.

- 18 Den 22 oktober 1993 antog kommissionen förordning (EEG) nr 2920/93 om fastställelse av en enhetlig nedsättningskoefficient för att bestämma den kvantitet bananer som varje aktör i kategorierna A och B skall tilldelas inom ramen för tullkvoten för den andra hälften av år 1993 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (EGT nr L 264, s. 40, nedan kallad förordning nr 2920/93). Den 19 november 1993 antog kommissionen förordning (EEG) nr 3190/93 om fastställelse av en enhetlig nedsättningskoefficient för att bestämma den kvantitet bananer som varje aktör i kategorierna A och B skall tilldelas inom ramen för tullkvoten för år 1994 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (EGT nr L 285, s. 28, nedan kallad förordning nr 3190/93). Artikel 1 i förordning nr 3190/93 har följande lydelse:

”Den kvantitet som, inom ramen för den tullkvot som föreskrivs i artiklarna 18 och 19 i förordning (EEG) nr 404/93, skall tilldelas varje aktör i kategorierna A och B för perioden som löper från den 1 januari till den 31 december 1994 erhålls genom att på aktörens referenskvantitet, fastställd enligt artikel 5 i förordning (EEG) nr 1442/93, tillämpa följande nedsättningskoefficient:

— för varje aktör i kategori A: 0,506617

— för varje aktör i kategori B: 0,430217.”

Bakgrund till tvisten

- 19 Sökandena, Comafrika SpA och Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co., importerar bananer från tredje land till respektive Italien och Tyskland.
- 20 Under den första hälften av år 1993 informerades sökandena av sin branschorganisation om att kommissionen avsåg att inrätta en ny gemensam organisation av marknaden för bananer. De inledde en skriftväxling med kommissionen avseende detta. Som sina första synpunkter gjorde sökandena gällande att den av kommissionen föreslagna definitionen av benämningen "aktör" riskerade att föranleda ett inkorrekt genomförande av ordningen med tullkvoter och felaktigheter i beräkningen av referenskvantiteter på grund av att produkter räknades dubbelt i olika försäljningsled.
- 21 Sökandena underströk i den senare skriftväxlingen, hösten 1993, att de föreskrivna referenskvantiteterna, vilka grundade sig på siffror från Europeiska gemenskapernas statistikkontor (nedan kallat Eurostat) angående bananimporten mellan åren 1989 och 1991, inte överensstämde med beloppen av de referenskvantiteter som de behöriga myndigheterna hade lämnat underrättelse om. Kommissionen svarade att det ankom på medlemsstaterna att kontrollera referenskvantiteterna, men att den själv hade granskat det kontrollförfarande som medlemsstaterna hade inrättat för att försäkra sig om att de villkor som hade ställts upp hade uppfyllts. Kommissionen angav för övrigt att den, i de fall där potentiella avvikelser hade fastställts, hade anmodat de berörda medlemsstaterna att granska siffrorna i fråga på nytt.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 22 Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som sökandena, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 februari 1994, har väckt denna

talán om dels ogiltigförklaring av artikel 1 i förordning nr 3190/93, med stöd av artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget, dels ersättning med stöd av artikel 215 andra stycket i fördraget för den skada som sökandena anser sig ha lidit med anledning av de kommissionsbeslut som påstås vara rättsstridiga och som ingår i artikel 1 i förordning nr 2920/93 och i artikel 1 i förordning nr 3190/93.

- 23 Kommissionen begärde den 15 april 1994 att förfarandet skulle vilandeförklaras. Den 29 april 1994 framställde den en invändning om rättegångshinder till den del talan avsåg ogiltigförklaring av artikel 1 i förordning nr 3190/93. Det skriftliga förfarandet fortgick normalt såvitt avser talan om ersättning för den skada som påstås ha vållats sökandena.
- 24 Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning tillät, genom beslut av den 26 september 1994, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för svarandens yrkanden.
- 25 Efter domen av den 5 oktober 1994 i målet Tyskland mot rådet (C-280/93, Rec. 1994, s. I-4973), genom vilken domstolen ogillade en talan om ogiltigförklaring som Förbundsrepubliken Tyskland hade väckt med avseende på olika bestämmelser i förordning nr 404/93, anmodade förstainstansrättens kansli parterna, genom skrivelse av den 6 december 1994, att inkomma med sina yttranden över de konsekvenser som denna dom eventuellt kunde medföra för den aktuella tvisten.
- 26 Sökandena angav som svar att deras talan grundade sig på antagandet att förordning nr 404/93 var giltig och att denna dom följaktligen inte hade någon inverkan på den argumentation som de hade utvecklat mot förordningarna nr 2920/93 och 3190/93. Samtidigt som kommissionen medgav att båda målen avsåg olika förordningar hävdade den att domen — då det i denna fastställdes att den nya gemensamma organisationen av marknaden var giltig — i allt väsentligt innebar ett

undanröjande av sökandenas huvudargument i den här talan, nämligen att de "traditionella" importörerna skulle ha rätt till en del av den "traditionella" marknaden. Kommissionen ansåg följaktligen att sökandena borde återkalla sin talan.

27 Genom förstainstansrättens beslut av den 2 maj 1995 förenades svarandens yrkande om att talan skall avvisas med sakfrågan i målet.

28 Det skriftliga förfarandet avslutades den 20 september 1995. Genom förstainstansrättens beslut av den 5 december 1995 hänsköts målet till fjärde avdelningen, vilken är sammansatt av tre domare.

29 Efter att ha hört referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet utan föregående åtgärder för bevisupptagning. Förstainstansrätten anmodade dock parterna att skriftligen svara på vissa frågor och kommissionen att inkomma med vissa handlingar. Parterna, med undantag av Förenade kungariket, hördes vid sammanträdet den 13 mars 1996.

30 Sökandena yrkar att förstainstansrätten

— skall förklara att talan kan tas upp till sakprövning,

— med stöd av artiklarna 173 och 174 i EG-fördraget skall ogiltigförklara kommissionens beslut, som ingår i artikel 1 i förordning nr 3190/93, att tillämpa en nedsättningskoefficient på de referenskvantiteter som aktörerna i kategori A tilldelas för perioden från den 1 januari till den 31 december 1994,

- med stöd av artikel 178 och artikel 215 andra stycket i EG-fördraget skall förplikta kommissionen att, genom utgivande av skadestånd jämte ränta, utge ersättning för all skada som har vållats sökandena genom

- kommissionens rättsstridiga beslut, som ingår i artikel 1 i förordning nr 2920/93, att tillämpa en nedsättningskoefficient på de referenskvantiteter som aktörer i kategori A tilldelades för perioden från den 1 juli till den 31 december 1993,

- kommissionens rättsstridiga beslut, som ingår i artikel 1 i förordning nr 3190/93, att tillämpa en nedsättningskoefficient på de referenskvantiteter som aktörer i kategori A tilldelades för perioden från den 1 januari till den 31 december 1994, och

- kommissionens åsidosättande av sin skyldighet att förvalta och handha gemenskapskvoten i enlighet med gemenskapsrätten, i synnerhet artikel 155 i fördraget och artikel 20 i förordning nr 404/93,

- skall besluta alla ytterligare åtgärder som förstainstansrätten anser vara nödvändiga för att uppskatta den skada som har vållats sökandena, och

- skall förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Kommissionen yrkar att förstainstansrätten

- i första hand skall avvisa talan till den del den avser ogiltigförklaring av förordning nr 3190/93,

- i andra hand, i motsvarande del, skall ogilla talan såsom ogrundad,
- ogilla skadeståndsyorkandet såsom ogrundat, och
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 32 Kommissionen har framställt en invändning om rättegångshinder till den del talan avser ogiltigförklaring av artikel 1 i förordning nr 3190/93, eftersom sökandena inte berörs personligen av denna bestämmelse, i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget.
- 33 Kommissionen har påpekat att domstolen, vid prövningen av en talan som sökandena tidigare har väckt och som avsåg ogiltigförklaring av vissa bestämmelser i förordning nr 404/93, genom beslut av den 21 juni 1993 i målet Comafrika m. fl. mot rådet och kommissionen (C-282/93, inte publicerat i rättsfallssamlingen) på eget initiativ konstaterade att talan inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att den omständigheten att det är möjligt att med större eller mindre precision fastställa hur många rättssubjekt som är föremål för en bestämmelses tillämpning, eller till och med att identifiera dessa, inte alls innebär att dessa subjekt skall anses vara personligen berörda av denna bestämmelse så länge som denna tillämpning sker med stöd av objektiva rättsliga eller faktiska omständigheter som anges i rättsakten i fråga. Kommissionen har gjort gällande att sökandena i detta fall varken utgör samtliga aktörer som importerar bananer till gemenskapen eller samtliga rättssubjekt som kan beröras av förordning nr 3190/93.

- 34 Enligt kommissionen tillämpas förordning nr 3190/93 dessutom på objektivt fastställda omständigheter och medför rättsverkan gentemot personkategorier som definieras på ett allmänt och abstrakt sätt. Den har påpekat att artikel 1 skall tillämpas på aktörer i kategori A och aktörer i kategori B, såsom de definieras i förordning nr 404/93. Kommissionen har därtill anfört att domstolen i det ovan nämnda beslutet i målet Comafrika m. fl. mot rådet och kommissionen fann att dessa bestämmelser ”skall tillämpas på objektivt fastställda omständigheter och medför rättsverkan gentemot personkategorier som definieras på ett allmänt och abstrakt sätt”. Kommissionen har även hänvisat till domstolens dom av den 15 juni 1993 i målet Albortal m. fl. mot kommissionen (C-213/91, Rec. 1993, s. I-3177).
- 35 Kommissionen har slutligen gjort gällande att för att personer skall kunna anses personligen berörda av en bestämmelse, måste den beröra dem i deras rättsliga ställning på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer. Enligt kommissionen har sökandena inte visat på vilket sätt de skulle beröras mer än andra importörer i samma kategori eller särskiljas i förhållande till dem, med tanke på att artikel 1 i förordning nr 3190/93 skall tillämpas på samma sätt på samtliga aktörer i de olika kategorierna.
- 36 Sökandena har gjort gällande att förordning nr 3190/93 skall anses som en rad enskilda beslut som har fattats i form av en förordning, eftersom medlemsstaterna vid tidpunkten för dess antagande redan hade meddelat kommissionen samtliga importörers namn och adresser samt de kvantiteter bananer som dessa hade salufört (se artiklarna 4.5 och 5.3 i förordning nr 1442/93). Kommissionen skulle följaktligen ha varit i stånd att få kännedom om samtliga berörda importörers identitet och de exakta kvantiteter som dessa aktörer hade rätt att importera. Vid tidpunkten för dess antagande skulle förordning nr 3190/93 följaktligen ha tillämpats på en sluten krets rättssubjekt, i detta fall de som hade importerat bananer under en bestämd period i det förflutna, som hade låtit registrera sig i en medlemsstat och som den 1 september 1993 hade informerat de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat om de totala kvantiteter bananer som de hade salufört under referens-

perioden (domstolens dom av den 13 maj 1971 i målet *International Fruit Company m. fl. mot kommissionen*, 41/70—44/70, punkt 16—22, och av den 6 november 1990 i målet *Weddel mot kommissionen*, C-354/87, Rec. 1990, s. I-3847, punkt 20—23).

- 37 Sökandena har hävdats att de dessutom är direkt berörda av förordning nr 3190/93, på grund av att den inte ger medlemsstaterna något utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar utfärdande av importlicenser (de ovan nämnda domarna i målen *International Fruit Company m. fl. mot kommissionen*, punkt 23—28, och *Weddel mot kommissionen*, punkt 19).

Förstainstansrättens bedömning

- 38 Genom artikel 173 fjärde stycket i fördraget har enskilda rätt att angripa varje beslut som, även om det har utfärdats i form av en förordning, direkt och personligen berör dem. Enligt fast rättspraxis från domstolen och förstainstansrätten är ett av syftena med denna bestämmelse bland annat att undvika att gemenskapsinstitutionerna endast genom att välja en förordningsform kan hindra en enskild från att väcka talan mot ett beslut som berör honom direkt och personligen. Det är därför uppenbart att valet av form inte i sig kan ändra en rättsakts normativa karaktär (se domstolens dom av den 17 juni 1980 i målet *Calpak och Società Emiliana Lavorazione Frutta mot kommissionen*, 789/79 och 790/79, Rec. 1980, s. 1949, punkt 7, och förstainstansrättens beslut av den 28 oktober 1993 i målet *FRSEA och FNSEA mot rådet*, T-476/93, Rec. 1993, s. II-1187, punkt 19).
- 39 Domstolen och förstainstansrätten har också fastställt att ekonomiska aktörer för att kunna anses vara personligen berörda av den rättsakt som de yrkar ogiltigförklaring av måste ha drabbats i sin rättsliga ställning på grund av en faktisk

situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och försätter dem i en ställning motsvarande den som gäller för den som en rättsakt är riktad till (se till exempel domstolens dom av den 24 maj 1993 i målet Arnaud m. fl. mot rådet, C-131/92, Rec. 1993, s. I-2573).

40 Domstolen har för övrigt beträffande förvaltningen av en tullkvot avseende nötkött fastställt att en kommissionsförordning om fastställelse av under vilka förutsättningar som de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skulle tillgodose ansökningarna om importlicenser personligen berörde de aktörer som redan hade ansökt om sådana licenser då förordningen antogs (se den ovan nämnda domen i målet Weddel mot kommissionen, punkt 19—23). För att avgöra att aktörerna i fråga var personligen berörda tog domstolen hänsyn till att kommissionen — då den, på grundval av den totala kvantitet för vilken ansökningar hade ingivits och då ingen ytterligare ansökan kunde göras, fastställde i vilken utsträckning nämnda ansökningar kunde tillgodoses — i själva verket hade beslutat om vilken åtgärd som varje ingiven ansökan skulle föranleda. Domstolen fann att förordningen i fråga följaktligen skulle anses som en rad enskilda beslut och inte som en bestämmelse med generell räckvidd i den mening som avses i artikel 189 i fördraget.

41 Förstainstansrätten konstaterar att förordning nr 3190/93 i detta fall endast tillämpas på de aktörer som hade ansökt om och fått referenskvantiteter för import av bananer i kategori A eller kategori B för år 1994. I förordningen anges att den kvantitet som varje berörd aktör har rätt att importera inom ramen för tullkvoten för år 1994 kan fastställas genom att tillämpa en enhetlig nedsättningskoefficient på dennes referenskvantitet. Eftersom den enda legislativa roll som förordning nr 3190/93 har är att fastställa och offentliggöra nämnda nedsättningskoefficient, är dess direkta och omedelbara verkan att den gör det möjligt för varje aktör att, genom att tillämpa nedsättningskoefficienten på den referenskvantitet som han redan har tilldelats, fastställa den slutgiltiga kvantitet som han personligen kommer att tilldelas. Förordning nr 3190/93 måste som sådan anses bestå av en rad enskilda beslut som riktar sig till varje aktör, varigenom denne i realiteten underrättas om de exakta kvantiteter som han har rätt att importera för år 1994.

- 42 Förstainstansrätten konstaterar också att kommissionen inte har bestritt sökandenas påstående att de dessutom är direkt berörda av förordning nr 3190/93, eftersom den inte ger medlemsstaterna något utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar utfärdande av importlicenser.
- 43 Under dessa omständigheter måste yrkandet om ogiltigförklaring av förordning nr 3190/93 anses kunna tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

A — *Yrkandet om ogiltigförklaring*

- 44 Sökandena har till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring åberopat fem grunder. De har gjort gällande
- a) att kommissionen inte var behörig att, med stöd av förordning nr 404/93, tillämpa en nedsättningskoefficient på referenskvantiteterna för aktörer i kategori A,
 - b) att kommissionen fastställde den omtvistade nedsättningskoefficienten på grundval av felaktiga referenskvantiteter,
 - c) att kommissionen åsidosatte artikel 40.3 i EG-fördraget och likabehandlingsprincipen genom att fastställa en nedsättningskoefficient på grundval av felaktiga referenskvantiteter,

- d) att kommissionen överträdde artikel 16 i förordning nr 404/93 genom att för sent upprätta den prognostiserade försörjningsbalans på grundval av vilken den tullkvot borde ha fastställts som den omtvistade nedsättningskoefficienten tillämpades på, och
- e) att beslutet att tillämpa nedsättningskoefficienten grundades på de rättsstridiga bestämmelserna i förordning nr 1442/93, i detta fall artiklarna 3, 4.3, 5.2, 7 och 8.

Den första grunden: att kommissionen saknade behörighet att tillämpa en nedsättningskoefficient på aktörers referenskvantiteter enligt förordning nr 404/93

Parternas argument

- 45 Sökandena har först påpekat att kommissionen enligt artikel 20 i förordning nr 404/93 är behörig att besluta om närmare tillämpningsföreskrifter och att det i artikel 19.3 föreskrivs att om ansökningarna från aktörer i kategori C överskrider tillgängliga kvantiteter skall samtliga ansökningar minskas med samma procentsats, med tillämpning av en nedsättningskoefficient. Sökandena har gjort gällande att, då det inte i någon bestämmelse föreskrivs att en nedsättningskoefficient skall tillämpas på ansökningar från aktörer i kategorierna A eller B, måste detta utelämnande anses vara definitivt och innebära att en nedsättningskoefficient inte får tillämpas på ansökningar från dessa aktörer. Enligt sökandena utgör kommissionens beslut att likväl tillämpa en sådan koefficient på dessa aktörer, vilket har tagits i form av förordning nr 3190/93, ett maktmissbruk.
- 46 Kommissionen har som svar på detta hävdats att det enda sättet att justera referenskvantiteterna till den årliga tullkvoten var att tillämpa en nedsättningskoefficient och att ordningens funktion allvarligt skulle ha störts om den hade avhållit sig från att göra detta.

- 47 Sökandena har svarat att kommissionen borde ha föreslagit lämpliga lagstiftningsåtgärder i stället för att tillägna sig behörighet på det sätt som den har gjort. Ett behov skulle inte kunna berättiga ett rättsstridigt handlande.
- 48 Kommissionen har gjort gällande att reglerna för tillämpning av nedsättningskoefficienter på aktörerna i kategorierna A och B har antagits lagenligt med stöd av artikel 20 andra stycket i förordning nr 404/93, genom vilken kommissionen ges allmän behörighet att besluta om de närmare tillämpningsföreskrifterna till avdelning IV.
- 49 Förenade kungariket har i sin interventionsinlaga påpekat att det i ingressen till förordning nr 2920/93 bekräftas att kommissionens behörighet att tillämpa en nedsättningskoefficient bland annat följer av artikel 20 i förordning nr 404/93. Det har därtill anförts att en nedsättningskoefficient är det mest rättvisa och det enklaste sättet att harmonisera aktörernas totala volym referenskvantiteter med den tillgängliga tullkvoten, och att kommissionen har tillämpat denna metod i det förflutna.

Förstainstansrättens bedömning

- 50 Förstainstansrätten påminner om att enligt artikel 155 fjärde stycket i fördraget skall kommissionen, för att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling, utöva de befogenheter som rådet ger den för att genomföra de regler som har fastställts av detta. Enligt artikel 20 i förordning nr 404/93 är kommissionen skyldig att besluta om närmare tillämpningsföreskrifter till avdelning IV i nämnda förordning, och i artikeln anges vad dessa föreskrifter bland annat får omfatta.

- 51 Enligt en fast rättspraxis från domstolen framgår det av den systematik i fördraget i vilken artikel 155 ingår och av de krav som följer av praxis att begreppet genomföra skall tolkas extensivt. Eftersom det endast är kommissionen som på ett varaktigt och uppmärksamt sätt kan följa utvecklingen på jordbruksmarknaden och handla med den skyndsamhet som situationen kräver, kan rådet på detta område föranledas att ge kommissionen vittgående befogenheter. Gränserna för dessa befogenheter skall följaktligen bedömas med hänsyn till de allmänna syften som är väsentliga för organisationen av marknaden (se dom av den 29 juni 1989 i målet Vreugdenhil m. fl., 22/88, Rec. 1989, s. 2049, punkt 16, och däri nämnda rättspraxis). Domstolen har i enlighet med detta uttalat att kommissionen har befogenhet att på jordbruksområdet anta alla nödvändiga eller lämpliga tillämpningsföreskrifter för att genomföra grundföreskrifterna, förutsatt att de inte strider mot dessa eller rådets tillämpningsföreskrifter (se dom av den 15 maj 1984 i målet Zuckerfabrik Franken, 121/83, Rec. 1984, s. 2039, punkt 13).
- 52 I denna särskilda situation som avser bananimport till gemenskapen har domstolen redan funnit att det av ovan nämnda principer följer att artikel 20 i förordning nr 404/93 inte hindrar kommissionen att besluta om närmare tillämpningsföreskrifter som — trots att de inte uttryckligen nämns i denna bestämmelse — är nödvändiga för att ordningen för import skall fungera (se dom av den 17 oktober 1995 i målet Nederländerna mot kommissionen, C-478/93, REG 1995, s. I-3081, punkterna 31 och 32).
- 53 Vad beträffar frågan huruvida kommissionen var behörig att fastställa den omtvistade nedsättningskoefficienten konstaterar förstainstansrätten att den ordning för import som införs genom förordning nr 404/93 grundas på införandet av en årlig tullkvot för import av bananer från tredje land och traditionella AVS-bananer. Enligt denna införda ordning ges aktörerna rätt till en andel i tullkvoten, beräknad på grundval av de genomsnittliga kvantiteter bananer som de har sålt under de tre senaste åren för vilka siffror finns tillgängliga. Aktörerna ges ingen rätt enligt vilken de garanteras kunna importera en viss kvantitet till en förmånlig tullsats.

- 54 Förstainstansrätten anser att det för att en sådan tullkvot skall kunna fungera är nödvändigt att det finns en möjlighet att fastställa en nedsättningskoefficient. Så snart antalet ansökningar om importlicenser överskrider gränserna för kvoten skulle det nämligen vara omöjligt att utan nedsättningskoefficient förena upprätthållandet av gränser för kvoten och iakttagandet av aktörernas rätt till en andel i denna, beräknad på grundval av deras tidigare import.
- 55 Av detta följer att kommissionen enligt artikel 20 i förordning nr 404/93 var behörig att fastställa en nedsättningskoefficient. Talan kan därför inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra och den tredje grunden: att den omtvistade nedsättningskoefficienten har fastställts på grundval av felaktiga referenskvantiteter och med åsidosättande av artikel 40.3 i fördraget och likabehandlingsprincipen

Parternas argument

- 56 Sökandena har påmint om att enligt gemenskapsrätten innebär likabehandlingsprincipen att jämförbara situationer inte får behandlas olika, såvida inte olika behandling är objektivt berättigad (se domstolens dom av den 15 juli 1982 i målet Edeka, 245/81, Rec. 1982, s. 2745, och av den 12 april 1984 i målet Unifrex mot kommissionen och rådet, 281/82, Rec. 1984, s. 1969).
- 57 Sökandena har i detta fall gjort gällande att denna princip har åsidosatts, eftersom vissa aktörer registrerade för stora referenskvantiteter, som i verkligheten inte överensstämde med den import som bedrevs under referensperioden. Nedsätt-

ningskoefficienten skulle följaktligen vara felaktig i två hänseenden: dels till den del den skulle ha fastställts på grundval av felaktiga referenskvantiteter, dels till den del den skulle ha tillämpats på just dessa kvantiteter. Den enhetliga nedsättningskoefficient som tillämpades på det totala antalet referenskvantiteter skulle följaktligen orättvist ha skadat de aktörer, däribland sökandena, som hade registrerat referenskvantiteter som exakt motsvarade den import som utfördes under referensperioden. Tillämpningen av en enhetlig nedsättningskoefficient skulle således ha inneburit att samma villkor tillämpades på olika situationer.

- 58 Sökandena har gjort gällande att det förhållandet att aktörer registrerade för höga siffror berodde på att kommissionen vid avfattningen av förordning nr 1442/93 underlät att fastställa en enhetlig och kontrollerbar referens för att fastställa aktörernas rätt, och detta trots att sökandena i god tid hade föreslagit kommissionen en alternativ lydelse av artikel 3 i nämnda förordning. De har understrukt att det åsidosättande av likabehandlingsprincipen och av artikel 40.3 i fördraget som de har gjort gällande inte följer av kommissionens ansträngningar att rätta till förhållandena, efter att ha fått kännedom om att vissa siffror var för höga, utan av att denna godtog referenskvantiteter som var för stora och felaktiga.
- 59 Kommissionen har gjort gällande att de justeringar som den företog efter att medlemsstaterna hade underrättat om felaktiga siffror gjordes för att främja likabehandling. Den har också påpekat att dessa justeringar i möjligaste mån återspeglade medlemsstaternas egna justeringar. Kommissionen har understrukt att riktigheten av medlemsstaternas uppgifter i sista hand är en fråga för de nationella myndigheterna, vilka är de enda som förfogar över de medel som krävs i detta hänseende. Om aktörerna har varit föremål för olika behandling, skulle detta i så fall tillskrivas aktörerna själva eller medlemsstaterna och inte kommissionen. Eftersom kommissionen dessutom endast utövar tillsyn, kunde den endast vara i stånd att begränsa riskerna för fel och inte att i sin helhet undanröja dessa, eftersom detta, när allt kommer omkring, skulle röra sig om en fråga som faller under medlemsstaternas ansvar.

- 60 Vad beträffar sökandenas argument enligt vilket en enhetlig och kontrollerbar referens borde ha fastställts har kommissionen svarat att en sådan åtgärd inte var lämplig med hänsyn till den decentraliserade ordning som införs genom förordning nr 404/93.
- 61 Sökandena har också gjort gällande att syftet med nedsättningskoefficienten var rättsstridigt i den mån koefficienten hade tillämpats på felaktiga referenskvantiteter. De har i detta hänseende hänvisat till domstolens tidigare rättspraxis, av vilken det framgår att ett beslut kan ogiltigförklaras då det grundas på en felaktig bedömning av omständigheterna (dom av den 16 december 1963 i målet Barge mot Höga myndigheten, 18/62, Rec. 1963, s. 529, av den 19 mars 1964 i målet Raponi mot kommissionen, 27/63, Rec. 1964, s. 247, av den 9 juni 1964 i målet Bernusset mot kommissionen, 94/63 och 96/63, Rec. 1964, s. 587, och av den 7 juli 1964 i målet De Pascale mot kommissionen, 97/63, Rec. 1964, s. 1011).
- 62 För att visa referenskvantiteternas felaktighet har sökandena gjort gällande tre särskilda punkter. De har för det första hävdats att de siffror som avsåg referenskvantiteten för gemenskapen sammantaget klart översteg de genomsnittliga kvantiteter som grundades på de siffror som hade lämnats av Eurostat för referensperioden 1989—1991, för det andra att de siffror som medlemsstaterna hade lämnat under rättelse om i sig själva visade att det förekom ett fel, och för det tredje att kommissionen själv erkände att ett fel hade begåtts och att den hade bemödat sig om att rätta till detta. Sökandena har understrukit att under referensperioden var siffrorna från Eurostat för den totala bananimporten till gemenskapen väsentligt lägre än de totala referenskvantiteterna för primära importörer, sekundära importörer och dem som låter bananerna mogna (se ovan punkt 13). Sökandena har förklarat att varje varuparti med importerade bananer skall behandlas vid de tre olika etapper i saluföringen som omfattas av definitionen av benämningen "aktör" som ges i artikel 3.1 i förordning nr 1442/93, det vill säga primär import, sekundär import och mogning (se ovan punkt 16). Samma kvantitet bananer, med någon avvikelse, borde visa sig i de vid varje etapp konsoliderade siffrorna. Sökandena har bestritt att siffrorna från Eurostat endast skulle utgöra en referensuppgift för att fastställa den kvantitet bananer som hade importerats och har gjort gällande att siffrorna utgör en slutgiltig uppskattning av den faktiska import som under referensperioden har överförts till fri omsättning och att de som sådana är öppet kontrollerbara.

- 63 Sökandena har dessutom understrukt att kommissionen i ingressen till förordningarna om förlängning (se ovan punkt 17) hade uttryckt sin oro vad beträffar riktigheten av referenskvantiteterna och i femte övervägandet i ingressen till förordning nr 2920/93 och förordning nr 3190/93 medgivit att det hade klarlagts att "samma kvantiteter för samma verksamhet hade räknats dubbelt för olika aktörer i flera medlemsstater".
- 64 Kommissionen har bestritt att förordning nr 3190/93 grundas på felaktiga referenskvantiteter och har gjort gällande att nedsättningskoefficienten tillämpades på referenskvantiteter som hade justerats av dess tjänstemän eller på inrådan av dessa och följaktligen beräknades med iakttagande av de närmare tillämpningsföreskrifterna till förordning nr 404/93.
- 65 Kommissionen har medgivit att de referenskvantiteter som medlemsstaterna ursprungligen hade lämnat underrättelse om föranledde den att konstatera fall där det hade förekommit dubbel räkning och överlappning av siffror avseende de aktörer som bedrev olika typer av verksamhet, och att den följaktligen hade bemödat sig om att justera dessa siffror innan den tillämpade nedsättningskoefficienten.
- 66 Kommissionen har understrukt att enligt den ordning som inrättas genom förordning nr 404/93 borde importlicenserna beviljas på grundval av "sålda" och "saluförda" kvantiteter bananer och inte enbart på grundval av till gemenskapen importerade kvantiteter. Siffrorna från Eurostat skulle emellertid endast avse import och således inte kunna användas för att fastställa de referenskvantiteter som skall tilldelas aktörer som bedriver olika typer av verksamhet. De skulle endast kunna användas som en allmän indikering på dubbel räkning. Kommissionen skulle ha varnats av den omständigheten att de referenskvantiteter som medlemsstaterna lämnade underrättelse om inte överensstämde med siffrorna från Eurostat om import. Kommissionen skulle därför ha bemödat sig om att i möjligaste mån justera dessa siffror. Vad beträffar primära importörer skulle den ha löst problemet i samråd med medlemsstaterna. Beträffande de sekundära importörerna hade det inte varit möjligt att nå en överenskommelse med de berörda medlemsstaterna, och

kommissionen skulle ha sett sig nödsakad att sänka siffrorna för Italien och Nederländerna med 170 000 ton. Vad beträffar de som låter bananerna mogna kunde kommissionen, trots vissa olikheter i siffrorna, inte upptäcka några särskilda problem och den skulle således ha godtagit medlemsstaternas siffror som sådana.

Förstainstansrättens bedömning

- 67 Beträffande den andra grunden, enligt vilken den omtvistade nedsättningskoefficienten är rättsstridig, eftersom den har fastställts på grundval av felaktiga referenskvantiteter, är det klart — såsom kommissionen har medgivit i ingressen till vissa förordningar som den har antagit och såsom den har förklarat i sina svar på de skriftliga frågor som förstainstansrätten har ställt — att de siffror som de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna har lämnat underrättelse om i fråga om de referenskvantiteter som olika aktörer skulle tilldelas i varje fall inledningsvis var högre än de borde ha varit, eftersom samma kvantiteter för samma verksamhet hade räknats dubbelt för olika aktörer i flera medlemsstater (se till exempel det femte övervägandet i ingressen till förordningarna nr 2920/93 och 3190/93). Sökandena har dessutom gjort gällande att den exakta omfattningen av de fel som har begåtts vid beräkningen av referenskvantiteterna kan fastställas genom att jämföra den totala volymen av de referenskvantiteter som medlemsstaterna har lämnat underrättelse om med siffrorna från Eurostat avseende import till gemenskapen under referensperioden och att denna jämförelse visar att de begångna felen uppgår till 14,8 procent.
- 68 Förstainstansrätten anser inte att siffrorna från Eurostat om import till gemenskapen skall användas som slutgiltig referens i förhållande till vilken det finns anledning att bedöma giltigheten av de referenskvantiteter som kommissionen godkände efter att i samråd med de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ha vidtagit justeringar. Sökandena har inte framlagt någon detaljerad bevisning vad beträffar det sätt på vilket siffrorna från Eurostat har fastställts, men det råder inget tvivel om att dessa siffror grundas på de siffror som medlemsstaterna har lämnat och att

de ofta är föremål för senare granskning allteftersom mer exakta uppgifter finns att tillgå.

69 Såsom kommissionen har påpekat klargörs dessutom i förordning nr 404/93 att de referenskvantiteter som används för fördelningen av tullkvoten skall grundas på de kvantiteter som aktörerna har "salufört". Enligt artikel 5.1 i förordning nr 1442/93 skall referenskvantiteterna dessutom vara uppdelade efter de verksamheter som aktörerna bedriver, såsom dessa beskrivs i artikel 3.1 i samma förordning, och siffrorna avseende import är inte alls användbara i det avseendet. Förstainstansrätten anser därför att även om kommissionen med fog använde siffrorna från Eurostat om import som allmän indikering under förfarandet för kontroll av om eventuella olikheter förekom i de siffror som hade lämnats av de behöriga nationella myndigheterna, hade den inte desto mindre vare sig rätt eller skyldighet att, inom ramen för de relevanta föreskrifterna, ersätta siffror som grundades på importerade kvantiteter med siffror som grundades på kvantiteter som hade "saluförts", då de senare hade justerats för att i möjligaste mån undanröja varje olikhet.

70 Även om det är riktigt att den totala kvantiteten bananer från tredje land som har saluförts inom gemenskapen inte under någon av de tre etapperna avseende saluföring som återges i artikel 3.1 i förordning nr 1442/93 får överskrida den totala importvolymen till gemenskapen, följer av detta inte nödvändigtvis, i motsats till vad sökandena har framhållit, att de saluförda kvantiteterna under var och en av de ifrågavarande etapperna väsentligen motsvarar varandra. Detta skulle förutsätta att alla importerade bananer behandlades och bokfördes separat för var och en av de tre etapperna. Förutom att det finns anledning att ta hänsyn till den verkan som för varje etapp beror på förlust av varor och återexport från gemenskapen har ingen bevisning ingivits till förstainstansrätten som gör det möjligt att fastställa att det i detta hänseende rör sig om en på området vanligt förekommande handelspraxis. Den definition av benämningen "aktör" som ges i artikel 3.1 i förordning nr 1442/93 tar för övrigt uttryckligen hänsyn till att en aktör kan bedriva "en eller flera" av de verksamheter som anges i artikeln. Vad beträffar handeln inom gemenskapen med den ifrågavarande produkten under de tre etapperna för saluföringen

av produkten är det dessutom klart att ett och samma varuparti under varje etapp kan behandlas av en aktör som är etablerad i en annan medlemsstat. Den för varje etapp registrerade verksamhetsvolymen kan av denna orsak således variera i varje medlemsstat.

- 71 Det råder inget tvivel om att ikraftträdandet av förordning nr 404/93 på ett väsentligt sätt ändrade det sätt på vilket de inhemska bananmarknaderna fram till dess hade fungerat i medlemsstaterna och att konsekvenserna och innebörden av dessa nödvändiga ändringar har givit upphov till särskilda problem för kommissionen.
- 72 Upprättandet av en enhetlig marknad inom gemenskapen på detta område innebar att olika nationella ordningar som ditintills hade gällt ersattes. I och med detta medförde ikraftträdandet av förordning nr 404/93 på ett oundvikligt sätt störningar och affärsmässiga risker för förluster för de företag som fram till detta datum hade bedrivit sin verksamhet i enlighet med de regler som fastställdes i dessa nationella ordningar.
- 73 Då de tidigare nationella ordningarna hade fungerat på ett mycket annorlunda sätt, var det oundvikligt att kommissionen skulle ställas inför svårigheter vid fastställelsen av de exakta banankvantiteter som hade behandlats av olika kategorier av aktörer under de år som hade föregått införandet av en gemensam organisation av marknaden. Enligt artikel 19.1 i förordning nr 404/93 var det emellertid i första hand de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna som var ansvariga för att fastställa de genomsnittliga kvantiteter som de behöriga aktörerna saluförde.
- 74 Kommissionen var vid utövningen av sin tillsyn över införandet av den ordning som fastställs i förordning nr 404/93 inte skyldig att utan kontroll godta de uppgifter som medlemsstaterna hade lämnat underrättelse om och godtog således inte siffrorna som sådana. Den var emellertid inte heller skyldig att på obestämd tid uppskjuta införandet av den nya ordningen då den hade vidtagit alla åtgärder som rimligen var möjliga för att justera de fall där det hade förekommit dubbel räkning.

- 75 Förstainstansrätten anser att de variationer som kvarstod efter att kommissionen hade justerat i varje fall ett visst antal av de referenskvantiteter som medlemsstaterna ursprungligen hade underrättat den om inte var av sådant slag att de medförde att den nedsättningskoefficient som hade antagits på grundval av de justerade siffrorna var ogiltig. Dessa variationer visar endast de praktiska svårigheter som är naturliga i samband med införandet av en ny organisation av marknaden som ersätter de olika ordningar som gällde tidigare. De svårigheter som de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ställs inför vid genomförandet av gemenskapslagstiftning kan emellertid inte sätta i fråga giltigheten av själva tillämpningsföreskrifterna.
- 76 Vad beträffar den tredje grunden, enligt vilken den omtvistade nedsättningskoefficienten skulle ha fastställts genom åsidosättande av artikel 40.3 i fördraget och likabehandlingsprincipen, påminner förstainstansrätten om att förbudet mot diskriminering som anges i denna artikel endast är ett särskilt uttryck för den allmänna likabehandlingsprincipen som är en av gemenskapsrättens allmänna principer och enligt vilken jämförbara situationer inte får behandlas olika, såvida inte olika behandling är objektivt berättigad (se domstolens dom av den 25 november 1986 i målet Klensch m. fl., 201/85 och 202/85, Rec. 1986, s. 3477, punkt 9, och av den 21 februari 1990 i målet Wuidart m. fl., C-267/88 MC-285/88, Rec. 1990, s. I-435, punkt 13).
- 77 Även om det är riktigt att den gemensamma organisationen av marknaden för bananer omfattar ekonomiska aktörer som varken är producenter eller konsumenter, är det inte desto mindre så, att förbudet mot diskriminering, på grund av att principen om icke-diskriminering är allmängiltig, även skall tillämpas på sådana ekonomiska aktörer då de omfattas av en gemensam organisation av marknaden (se den ovan nämnda domen i målet Tyskland mot rådet, punkt 68).
- 78 Den ifrågavarande marknaden karakteriserades före antagandet av förordning nr 404/93 av att mycket olika inhemska marknader samexisterade, av vilka de flesta, sedan en period som föregick bildandet av gemenskapen eller den berörda medlemsstatens anslutning till denna, i stor utsträckning fungerade på identiskt sätt. De ekonomiska aktörerna kunde på de öppna inhemska marknaderna anskaffa

bananer från tredje land utan hinder av kvantitativa restriktioner. På de skyddade inhemska marknaderna garanterades däremot de aktörer som saluförde gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer möjlighet att avsätta sina produkter utan att utsättas för konkurrens från distributörer av bananer från tredje land. Det fanns således betydande prisskillnader mellan de olika marknaderna.

79 Det kan därför konstateras att de ekonomiska aktörernas respektive situation på de olika inhemska marknaderna inte kunde jämföras. Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att även om det är riktigt att de berörda ekonomiska aktörerna påverkades på olika sätt av inrättandet av den gemensamma organisationen av marknaden utgör denna skillnad i behandling en oundviklig konsekvens av nödvändigheten av att ta hänsyn till de olika situationer i vilka aktörerna befann sig och en naturlig del av syftet med en integrering av marknader som ditintills hade varit avskärmade (den ovan nämnda domen i målet Tyskland mot rådet, punkt 70—74).

80 Den bevisning som sökandena har framlagt vid förstainstansrätten gör det för övrigt inte möjligt att i ett enskilt fall fastställa att den behandling som de har varit föremål för har varit olik den behandling som har tillämpats på övriga aktörer.

81 Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att kommissionen, genom att fastställa den omtvistade nedsättningskoefficienten, varken har överskridit gränserna för eller felaktigt har utövat det utrymme för skönsässig bedömning som den har rätt att utnyttja i gemenskapens intresse i samband med genomförandet av reglerna för en gemensam organisation av marknaden (se de domar som har nämnts ovan i punkt 51).

82 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på den andra eller den tredje grunden.

Den fjärde grunden: att kommissionen överträdde artikel 16 i förordning nr 404/93 genom att för sent upprätta den prognostiserade försörjningsbalans på grundval av vilken den tullkvot borde ha fastställts som den omtvistade nedsättningskoefficienten tillämpades på

Parternas argument

- 83 Sökandena har för det första gjort gällande att kommissionen i strid med artikel 16 i förordning nr 404/93 hade underlåtit att sammanställa en prognostiserad försörjningsbalans innan tullkvoten för år 1994 fastställdes. De har gjort gällande att denna försörjningsbalans hade antagits för sent, efter kommissionens beslut 94/654/EG av den 29 september 1994 om fastställelse av en prognostiserad försörjningsbalans för produktion, konsumtion samt import och export av bananer till gemenskapen för år 1994 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (EGT nr L 254, s. 90).
- 84 Sökandena har gjort gällande att den prognostiserade försörjningsbalansen skall användas för att anpassa den tullkvot om 2 miljoner ton som fastställs i artikel 18.1 i förordning nr 404/93, och att det i artikel 9 i förordning nr 1442/93, i vilken det hänvisas till den aktuella prognostiserade försörjningsbalansen, föreskrivs att det för varje kvartal skall fastställas vägledande kvantiteter på grundval av denna försörjningsbalans.
- 85 Enligt sökandena följer det av artikel 16 i förordning nr 404/93 att den prognostiserade försörjningsbalansen skall fastställas före början av regleringsåret, och av punkt 3 i samma artikel att den under regleringsåret endast får ändras vid undantagsförhållanden. Denna tolkning av artikel 16 skulle enligt sökandena bekräftas av det nionde övervägandet i ingressen till förordning nr 404/93, i vilket det stadgas att det varje år bör utarbetas en försörjningsbalans som prognos "för produktionen och förbrukningen inom gemenskapen". Sökandena har gjort gällande att eftersom den prognostiserade försörjningsbalansen för år 1994 inte hade utarbetats förrän den 29 september 1994, det vill säga efter att alla importlicenser hade utfärdats, medförde denna försening att försörjningsbalansen blev överflödigt, och förseningen innebär för övrigt att kommissionen har överträtt förordning nr 404/93.

- 86 Kommissionen har förklarat att den inte beslutade en formell prognostiserad försörjningsbalans innan nedsättningskoefficienten för år 1994 fastställdes, såsom föreskrivs i artikel 16 i förordning nr 404/93, eftersom den inte hade tillgång till tillräckliga uppgifter. Den har tillagt att den antog den prognostiserade försörjningsbalansen när dessa uppgifter blev tillgängliga.
- 87 Kommissionen har gjort gällande att den omständigheten att det inte fanns någon prognostiserad försörjningsbalans det aktuella datumet kan inte anses som en överträdelse av väsentliga formkrav. För det första skulle denna avsaknad ha berott på förseningar eller fel från de behöriga nationella myndigheternas sida, medan kommissionen, för sin del, har gjort allt som är möjligt för att få de nödvändiga uppgifterna i tid. För det andra kan avsaknaden av en prognostiserad försörjningsbalans endast ha betydelse om det skulle bli nödvändigt att öka importkvoterna. I alla andra fall skulle den kvot som föreskrivs i förordning nr 404/93 tillämpas automatiskt. För det tredje skulle sökandenas bedömning, om den godtogs, sätta i fråga funktionen av den gemensamma organisationen av marknaden. För det fjärde skulle avsaknaden av en prognostiserad försörjningsbalans inte ha någon betydelse för giltigheten av den lagstiftning i vilken det föreskrivs att en nedsättningskoefficient skall tillämpas på riktiga referenskvantiteter. Den skulle beröra fastställelsen av kvoten, vilket enligt kommissionen är en fråga för sig. Av detta skulle följa att upprättandet av en prognostiserad försörjningsbalans före det åsyftade regleringsåret inte kan anses som en förutsättning för giltigheten av förordning nr 3190/93. Slutligen har kommissionen understrukt att det i den relevanta lagstiftningen inte anges något datum för upprättandet av den prognostiserade försörjningsbalansen. Detta utelämnande skulle innebära att rådet bedömde att upprättandet av en sådan försörjningsbalans före början av regleringsåret utgjorde ett användbart, men inte nödvändigt, instrument för en riktig organisation av marknaden.

Förstainstansrättens bedömning

- 88 Eftersom denna grund avser ett för sent upprättande av den prognostiserade försörjningsbalansen på grundval av vilken den tullkvot borde ha fastställts som den omtvistade nedsättningskoefficienten tillämpades på, finns det anledning att

påminna om att den funktion som denna försörjningsbalans fyller med avseende på den gemensamma organisationen av marknaden för bananer är den som anges i artiklarna 16 och 18 i förordning nr 404/93.

- 89 I artikel 18.1 första stycket föreskrivs att det för varje år skall öppnas en tullkvot på 2 miljoner ton. I det tredje stycket i samma punkt fastställs för den andra hälften av år 1993 en särskild tullkvot om 1 miljon ton. I det fjärde stycket föreskrivs att om efterfrågan inom gemenskapen enligt den försörjningsbalans som avses i artikel 16 ökar skall kvoten ökas i motsvarande omfattning och att denna ökning vid behov skall utföras "före den 30 november året innan det aktuella regleringsåret". Följaktligen föreskrivs underförstått genom denna bestämmelse att den prognostiserade försörjningsbalansen måste finnas att tillgå före den 30 november varje år för att det skall kunna fastställas om en ökning är nödvändig för det kommande regleringsåret.
- 90 I artikel 16.3 föreskrivs en möjlighet att göra en annan ändring för att tillgodose ett särskilt syfte. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att balansen får ändras under regleringsåret, "bland annat för att ta hänsyn till effekterna av undantagsförhållanden som påverkar villkoren för produktion eller import".
- 91 Förstainstansrätten anser att det av lydelsen av dessa bestämmelser jämförda med varandra följer att den prognostiserade försörjningsbalansen normalt skall upprättas i tillräckligt god tid för att det skall vara möjligt att före den 30 november året före det aktuella regleringsåret fatta ett beslut om nödvändigheten av att ändra tullkvoten.
- 92 Förstainstansrätten anser dessutom att de ekonomiska aktörernas rätt att före den 30 november året före det aktuella regleringsåret underrättas om en eventuell ändring av kvoten är en betydelsefull rättighet som det ankommer på medlemsstaterna och kommissionen att följa och skydda.

- 93 Därav följer emellertid inte att förordning nr 3190/93 är ogiltig av det enda skälet att den antogs innan en prognostiserad försörjningsbalans antogs för år 1994 och, följaktligen, innan ett beslut hade tagits om nödvändigheten av en sådan ändring som föreskrivs i artikel 18.1 fjärde stycket.
- 94 Förstainstansrätten anser att kommissionen har visat att den svårligen kunde erhålla de exakta siffror från medlemsstaterna vilka var nödvändiga för att upprätta en korrekt prognostiserad försörjningsbalans och att kommissionen under dessa förhållanden inte hade något annat val än att beräkna den omtvistade nedsättningskoefficienten endast på grundval av kvoten om 2 miljoner ton utan att, i brist på en riktig referens, först pröva om det var nödvändigt att företa en sådan ändring som föreskrivs i artikel 18.1 fjärde stycket. Den omständigheten att den prognostiserade försörjningsbalansen antogs för sent kan därför inte anses utgöra en överträdelse av artikel 16 i förordning nr 404/93.
- 95 Förstainstansrätten konstaterar dessutom att kommissionen, när mer exakta siffror fanns att tillgå i september 1994, upprättade en prognostiserad försörjningsbalans för året, företog den ändring av kvoten som hade visat sig nödvändig och till följd av detta ändrade den omtvistade nedsättningskoefficienten. Förstainstansrätten anser att dessa åtgärder väsentligt har minskat den skada som har kunnat vållas sökandena på grund av att den prognostiserade försörjningsbalansen upprättades för sent. Sökandena medgav för övrigt vid sammanträdet att den skada som de i detta hänseende hade lidit "inte var så omfattande".
- 96 Av det ovan anförda följer sammantaget att det sena upprättandet av den prognostiserade försörjningsbalansen på grundval av vilken den tullkvot borde ha fastställts som den omtvistade nedsättningskoefficienten tillämpades på inte medför att den senare blir ogiltig.
- 97 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden.

Den femte grunden: att beslutet att tillämpa den omtvistade nedsättningskoefficienten grundades på rättsstridiga bestämmelser i förordning nr 1442/93

Inledande påpekanden

98 Under åberopande av artikel 184 i fördraget har sökandena gjort gällande att vissa bestämmelser i förordning nr 1442/93 inte skall tillämpas och att beslutet att tillämpa nedsättningskoefficienten följaktligen är ogiltigt. Deras argumentering fördelas på fem delar. De har gjort gällande

- 1) att definitionen av benämningen "aktör" som ges i artikel 3.1 i förordning nr 1442/93 går utöver de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93,
- 2) att definitionen av benämningen "sekundär importör" som ges i artikel 3.1 b är tvetydig och förefaller ge rätt till en andel i kvoten till de aktörer som endast står för risken för förlust eller förstörelse och inte affärsmässiga risker, och att denna definition, på grund av att den skapar en fjärde klass aktörer, går utöver de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93,
- 3) att åtgärden att inräkna dem som låter bananerna mogna i den kategori aktörer som har rätt till den tullkvot som föreskrivs i artikel 3.1 c i förordning nr 1442/93 går utöver de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93,
- 4) att tillämpningen av en viktningskoefficient, som föreskrivs i artikel 5.2 i förordning nr 1442/93, går utöver de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93, och
- 5) att bestämmelserna om de stödjande dokument som skall inges som grund för tilldelning av en andel i kvoten, vilka anges i artikel 4.3 och i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1442/93, utgör ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen

och innebär att kommissionen inte har iakttagit sin skyldighet att förvalta gemenskapskvoten i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

99 Förstainstansrätten kommer att i tur och ordning undersöka varje del av denna grund.

100 Såsom förstainstansrätten redan har angivit i samband med bedömningen av sökandenas första grund har rådet genom förordning nr 404/93 tilldelat kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att besluta om de närmare tillämpningsföreskrifterna. Dessa befogenheter innefattar med nödvändighet rätt att anta ändamålsenliga definitioner. Förstainstansrätten noterar emellertid att sökandena i den första och den andra delen av denna grund har gjort gällande att vissa av de definitioner som ges i förordning nr 1442/93 är rättsstridiga på grund av att de går utöver gränserna för de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93.

1. Argumentet att definitionen av benämningen "aktör" som ges i artikel 3.1 i förordning nr 1442/93 går utöver de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93

Parternas argument

101 Sökandena har påpekat att behovet av att bevara såväl befintliga handelsförbindelser som befintliga handelsstrukturer understryks i det fjortonde och det femtonde övervägandet i ingressen till förordning nr 404/93. I det femtonde övervägandet klargörs att importcertifikaten skall beviljas fysiska eller juridiska personer som har påtagit sig den affärsmässiga risken att avyttra bananer samt det nödvändiga i att inte störa handelsförbindelserna mellan personer som befinner sig i olika led av handelskedjan.

- 102 Sökandena har gjort gällande att definitionen av benämningen "aktör" som anges i artikel 3.1 i förordning nr 1442/93, enligt vilken det görs åtskillnad mellan de typer av verksamheter som bedrivs av primära importörer, sekundära importörer och dem som låter bananerna mogna, inte följer de principer som anges i förordning nr 404/93. I synnerhet skulle åtgärden att inräkna dem som låter bananerna mogna bringa den befintliga handelskedjan i oordning. Den affärsmässiga risk som det hänvisas till i förordning nr 404/93 skulle utgöras av risken för vinst eller förlust på marknaden och inte av en produkts förlust eller förstörelse, vilket man kan försäkra sig mot. Kommissionen skulle för övrigt ha orsakat ett väsentligt brott i handelskedjan genom att ge dem som inte traditionellt har varit importörer rätt att importera.
- 103 Sökandena har därtill anfört att definitionen av benämningen aktör som ges i förordning nr 1442/93 är tvetydig och inte undanröjer risken för dubbel räkning. Denna tvetydighet skulle ge upphov till en osäkerhet hos de behöriga nationella myndigheterna vad beträffar vilka personer som har rätt till en andel i tullkvoten, och det skulle ha resulterat i att ett stort antal aktörer skulle ha ansökt om tilldelning av en andel i den kvot som de inte kunde göra anspråk på. Detta skulle, till förfång för berättigade aktörer såsom sökandena, ha medfört en nedsättning av andelen i den tullkvot som tilldelas samtliga aktörer.
- 104 Sökandena har påpekat att de hade föreslagit en alternativ definition av benämningen "aktör" som kommissionen inte godtog, enligt vilken en aktör skulle anses vara den person som har utfört förtullningen av varorna inom gemenskapen och som är tullpliktig för en sådan import.
- 105 Innan kommissionen besvarade de enskilda argument som sökandena hade framställt underströk den, tvärtemot vad sökandena har påstått, att det är artikel 20 i förordning nr 404/93 och inte förordning nr 1442/93 som är den rättsliga grunden för förordning nr 3190/93. Detta skulle bekräftas i ingressen till förordning

nr 3190/93 och av att kommissionen då den antog denna förordning följde "förvaltningskommitté"-förfarandet, vilket föreskrivs i artikel 27 i förordning nr 404/93. Av detta skulle följa att lagenligheten av förordning nr 1442/93 inte är relevant för prövningen av lagenligheten av förordning nr 3190/93.

- 106 Vad beträffar de olika verksamheter till vilka det hänvisas i definitionen av benämningen "aktör" har kommissionen gjort gällande att artikel 3 i förordning nr 1442/93 är förenlig med de principer som anges i förordning nr 404/93. För det första skulle det finnas anledning att ta hänsyn till mångfalden av försörjnings- och handelsstrukturer i medlemsstaterna. För det andra skulle det vara nödvändigt att bevilja de aktörer rätten att tilldelas en kvot vilkas verksamhet är direkt beroende av en sådan tilldelning och vilka påtar sig en betydande affärsmässig risk. Kommissionen har i detta hänseende avvisat det förslag enligt vilket den borde ha begränsat definitionen av benämningen aktörer till dem som har erlagt tull, varvid den framhöll att ett sådant val skulle ha gynnat en viss grupp av aktörer till förfång för andra direkt berörda. Dessutom skulle den ordning som har inrättats genom förordning nr 404/93 och som tillämpas enligt förordning nr 1442/93 inte grundas på import utan på avyttring, vilket i artikel 15.5 i förordning nr 404/93 definieras som "släppa ut produkten på marknaden, dock inte för slutkonsumenten".
- 107 Kommissionen har medgivit att det finns en risk för feltolkning och dubbel räkning, men har gjort gällande att det är fråga om en oundviklig följd av komplexiteten i lagstiftningen och att denna risk inte kan sätta i fråga det ändamålsenliga av att skilja mellan tre olika typer av verksamheter.

Förstainstansrättens bedömning

- 108 Sökandena har i denna del av grunden i huvudsak anfört ett argument i två led. För det första har de gjort gällande att kommissionen, vid definieringen av benämningen "aktör" genom att hänvisa till verksamheter som ger rätt till en andel i

tullkvoten och genom att däri inkludera dem som låter bananerna mogna, har överskridit gränserna för de befogenheter som den ges i förordning nr 404/93. För det andra har de gjort gällande att denna definitions tvetydighet har givit upphov till dubbel räkning, vilket har varit orsaken till snedvridningar vid fördelningen av tullkvoten.

- 109 Vad beträffar argumentets första led noterar förstainstansrätten att de rekvisit som aktörerna måste uppfylla för att kunna tilldelas tullkvoten inom ramen för den nya organisationen av marknaden fastställs i förordning nr 404/93 och att en affärsmässig risk vid en produkts utsläppande på marknaden "för egen räkning" i denna fastställs som ett allmänt kriterium för att definiera de två kategorier av aktörer (A och B) som avses i artikel 19.1 i förordningen. Ingen av bestämmelserna i förordningen innebär att rätten att tilldelas tullkvoten begränsas till de aktörer som har salufört bananer inom ramen för tidigare nationella ordningar eller, mer allmänt, till de aktörer som har bedrivit import.
- 110 Som sökandena har vitsordat i punkt 40 i sin replik har de som låter bananerna mogna emellertid haft och fortsätter att ha en central roll vid saluföringen av produkten i fråga. Förenade kungariket har nämligen i sitt yttrande, utan att detta har bestritts, gjort gällande att de som låter bananerna mogna och som var etablerade på dess territorium, före år 1992 hade salufört bananer "för egen räkning" och påtagit sig den affärsmässiga risk som sammanhänger med utsläppandet av bananerna på marknaden, eftersom det i Förenade kungariket mellan dem som låter bananerna mogna och importörer inte finns någon sådan typ av mekanism för ekonomisk ersättning som sökandena har beskrivit. Det kan under dessa förhållanden konstateras att den strävan som uttrycks i det fjortonde och det femtonde övervägandet i ingressen, att inte störa befintliga handelsförbindelser, inte bara är förenlig med benämningen "aktör" i artikel 3 i förordning nr 1442/93 utan även berättigar åtgärden att inräkna dem som låter bananerna mogna bland de personer som har rätt till en andel i tullkvoten inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden.
- 111 Den affärsmässiga risk som åsyftas i förordning nr 404/93 kan, tvärtemot sökandenas argumentation, inte förstås som att den begränsas till risken för vinst eller förlust på marknaden och som att den följaktligen inte omfattar risker som det är

möjligt att försäkra sig mot. Inom handeln finns nämligen risker, såsom fordringar som inte kan drivas in eller konkurs hos en betydande kund, vilka kan täckas av en försäkring men som inte desto mindre utgör affärsmässiga risker. De som låter bananerna mogna och som för egen räkning köper vissa kvantiteter av produkten för att återförsälja dem bär den affärsmässiga risk som sammanhänger med eventuella prisvariationer samt risken för förstörelse eller förlust av själva produkten.

112 Slutligen följer av samma överväganden i förordning nr 404/93 att samtidigt som det genom inrättandet av den gemensamma organisationen av marknaden strävades efter att inte störa befintliga handelsförbindelser och handelsstrukturer, var syftet inte att bevara dessa förbindelser och strukturer utan att möjliggöra en viss utveckling, vilken innefattade nya aktörers tillträde till marknaden.

113 Vad beträffar argumentets andra led anser förstainstansrätten att definitionen av benämningen "aktör" som ges i artikel 3.1 i förordning nr 1442/93 inte kan anses tvetydig eller oförenlig med systematiken i förordning nr 404/93. Genom artikel 3.1 strävas efter att redogöra för de faktiska omständigheterna på den ifrågavarande marknaden, på vilken vissa aktörer för egen räkning faktiskt bedriver en eller flera av de åsyftade näringsverksamheterna. I den mån dubbel räkning har kunnat ske vid de nationella myndigheternas beräkningar måste dessa fel anses ha orsakats av att handelsstrukturerna på området var så sammansatta och mångsidiga och inte som en oundviklig konsekvens av att själva definitionen av benämningen "aktör" var rättsstridig.

114 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på denna del av den femte grunden.

2. Argumentet att definitionen av benämningen "sekundär importör" som ges i artikel 3.1 b är tvetydig och förefaller ge rätt till en andel i kvoten till de aktörer som endast står för risken för förlust eller förstörelse och inte affärsmässiga risker, och att denna definition, på grund av att den skapar en fjärde klass aktörer, går utöver de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93

Parternas argument

- 115 Sökandena har gjort gällande att definitionen av benämningen "sekundär importör" som ges i artikel 3.1 b i förordning nr 1442/93 (se ovan punkt 13) genom sin tvetydighet medför att det inrättas en fjärde klass aktörer och att kommissionen till denna del går utöver de befogenheter som den ges i förordning nr 404/93. Sökandena påpekar att kommissionen har medgivit att denna definition är tvetydig och att den har gjort en förklarande anmärkning för att klargöra den. I denna anmärkning förklaras att "det förhållande som avgör om en aktör skall inräknas i kategorin sekundära importörer, i den mening som avses i artikel 3.1, är när en produkt överförs till fri omsättning". Sökandena har gjort gällande att denna anmärkning dock inte har undanröjt tvetydigheten och att vissa medlemsstater har tolkat den andra meningen i artikel 3.1 b genom att behandla riskerna för förstörelse eller förlust som likvärdiga med den affärsmässiga risk som ägaren normalt påtar sig. Denna tolkning har enligt sökandena lett till en konstgjord höjning av beloppet av de referenskvantiteter som gäller för de sekundära importörerna. Sökandena har understrukit att kommissionen är ansvarig för denna situation, eftersom den har underlåtit att vidta lämpliga åtgärder för att rätta till den.
- 116 Sökandena har i sin replik därtill anfört att artikel 3 i förordning nr 1442/93 leder till att det införs en ordning där de som låter bananerna mogna till slut kommer att överta hela tullkvoten. Enligt sökandena kommer de som låter bananerna mogna att få en andel i tullkvoten på grund av sin verksamhet som består av mogning och en annan andel genom att ägna sig åt den rätt att importera som de ges i nämnda artikel 3. De kommer därför att kunna verka som sekundära importörer och eliminera de senare.

- 117 Kommissionen har understrukt att sökandena har tolkat definitionen av sekundär importör felaktigt. I artikel 3 i förordning nr 1442/93 föreskrivs enligt kommissionen att den sekundära importören skall överföra bananerna till fri omsättning i egenskap av ägare. Om den importör som överför bananerna till fri omsättning inte är ägare men påtar sig risken för förstörelse eller förlust, skulle denne i så fall emellertid kunna behandlas som ägare. Kommissionen har bekräftat att benämningen "affärsmässig risk" innefattar risken för förstörelse eller förlust.
- 118 Vad beträffar argumentet enligt vilket de som låter bananerna mogna kommer att kunna verka som sekundära importörer har kommissionen gjort gällande att den ordning som införs genom förordning nr 404/93 i sig inte medför en överföring av rättigheter mellan de aktörer i kategori A som bedriver olika typer av verksamhet. Den har inte desto mindre tillagt att dessa aktörers ställning inte fastställs i förhållande till varandra. Det skulle således ha varit korrekt att exempelvis låta primära importörer och de som låter bananerna mogna få friheten att tillgodogöra sig de rättigheter som sammanhänger med sekundär import, och den omständigheten att de som låter bananerna mogna och primära importörer har använt sig av denna frihet visar enligt kommissionen att det saknas grund för sökandenas påstående enligt vilket de som låter bananerna mogna till slut kommer att tillgodogöra sig hela tullkvoten.

Förstainstansrättens bedömning

- 119 Förstainstansrätten anser att denna del av grunden bygger på en felaktig tolkning av artikel 3.1 b i förordning nr 1442/93. I denna bestämmelse uppställs tre kumulerande villkor för att definiera en "aktör" som bedriver typ b-verksamhet eller "sekundär importör", det vill säga för det första försörjning och överföring av gröna bananer till fri omsättning, för det andra försäljning för ett senare utsläppande på gemenskapsmarknaden, och för det tredje villkoret att vara ägare.

- 120 Som domstolen fann i den ovan nämnda domen i målet Nederländerna mot kommissionen (punkterna 22 och 23) visar en analys av denna text att de villkor som uppställs är kumulativa, och att kriteriet att stå risken för produktens förstörelse eller förlust utgör ett alternativt villkor som kan tillämpas om villkoret om ägande inte är uppfyllt.
- 121 Av detta följer att artikel 3.1 b i förordning nr 1442/93 inte är tvetydig då den tolkas korrekt, och talan kan följaktligen inte vinna bifall på denna del av den femte grunden.

3. Argumentet att åtgärden att i den kategori aktörer som har rätt till den tullkvot som föreskrivs i artikel 3.1 c i förordning nr 1442/93 inräkna dem som låter bananerna mogna går utöver de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93

Parternas argument

- 122 Sökandena har gjort gällande att åtgärden att inräkna dem som låter bananerna mogna strider mot den traditionella definitionen av en handlare som påtar sig den affärsmässiga risk som uppkommer när en produkt överförs till fri omsättning på gemenskapsmarknaden och att de principer som styr tullkvotens fördelning, såsom de återges i övervägandena till förordning nr 404/93, inte omfattar dessa företag, eftersom det mellan dessa och importörerna finns en mekanism för ekonomisk ersättning som innebär att företagen inte påtar sig affärsmässiga risker. Eftersom de som låter bananerna mogna kan göra anspråk på importcertifikat, skulle de i framtiden dessutom kunna importera direkt från tredje land, varigenom de följaktligen skulle bli primära och sekundära importörer samtidigt som de skulle bryta de traditionella handelsförbindelser som de hade med de ursprungliga primära och sekundära importörerna.

- 123 Kommissionen har svarat att de som låter bananerna mogna behandlas som aktörer eftersom de påtar sig en affärsmässig risk och att frågan om huruvida denna risk kan försäkras inte är relevant. De skulle köpa gröna bananer och påta sig risken för prisvariationer samt betydande investerings- och distributionskostnader. Kommissionen har dessutom gjort gällande att den inte har velat eliminera dem från marknaden som låter bananerna mogna och som hade salufört bananer inom ramen för de nationella ordningar som fanns tidigare. Den har i detta hänseende hänvisat till den situation som gällde i Förenade kungariket innan förordning nr 404/93 antogs. Den har därtill anfört att även om ordningen för närvarande återspeglar marknadens befintliga struktur syftar den ändå inte till att för framtiden bibehålla ställningen för de importörer som finns på marknaden och att de som låter bananerna mogna eventuellt kommer att kunna gå från en kategori av aktörer till en annan.
- 124 Förenade kungariket har för det första gjort gällande att sökandenas påstående enligt vilket de som låter bananerna mogna inte påtar sig någon affärsmässig risk är felaktigt, i varje fall beträffande vissa medlemsstater. I Förenade kungariket skulle det inte finnas någon mekanism för ekonomisk ersättning och när de som låter bananerna mogna köper gröna bananer skulle de följaktligen påta sig risken att marknadspriset sjunker eller efterfrågan minskar. Förenade kungariket har för det andra understrukt att även påståendet enligt vilket de som låter bananerna mogna traditionellt inte skulle importera bananer är felaktigt, eftersom 35 procent av importcertifikaten för bananer från tredje land, enligt den ordning som gällde före inrättandet av den gemensamma organisationen av marknaden, hade tilldelats självständiga handlare, av vilka majoriteten utgjordes av sådana som låter bananerna mogna. För det tredje har Förenade kungariket påpekat att det i artikel 19.1 i förordning nr 404/93 föreskrivs att tullkvoten öppnas för "aktörer" och inte endast för "importörer".

Förstainstansrättens bedömning

- 125 Sökandena har med avseende på denna del av grunden i huvudsak gjort gällande att de som låter bananerna mogna inte borde ha inräknats bland de aktörer som har rätt till en andel i tullkvoten, eftersom de inte påtar sig någon affärsmässig

risk. Detta påstående, som sökandena inte har stött med någon bevisning, har bestritts av Förenade kungariket, som har förklarat att det enligt den ordning som gällde på dess territorium före inrättandet av den gemensamma organisationen av marknaden inte fanns någon mekanism för ekonomisk ersättning mellan importörer och de som låter bananerna mogna, vilket fick till följd att de senare påtog sig en affärsmässig risk och i realiteten verkade som importörer som innehade importcertifikat.

- 126 Förstainstansrätten konstaterar att sökandena har framställt denna argumentering redan i samband med grundens första del, och talan kan, av samma skäl som de som har utvecklats ovan i punkterna 109—112, inte heller vinna bifall i detta hänseende.

4. Argumentet att tillämpningen av en viktningskoefficient, som föreskrivs i artikel 5.2 i förordning nr 1442/93, går utöver de befogenheter som kommissionen ges i förordning nr 404/93

Parternas argument

- 127 Enligt sökandena förutsågs inte i förordning nr 404/93 den viktningskoefficient som infördes genom artikel 5.2 i förordning nr 1442/93. Dessutom skulle de fastställda procentuella andelarna vara godtyckliga, i synnerhet i den mån de som låter bananerna mogna skulle tilldelas en andel i tullkvoten som är nära dubbelt så stor som den andel som sekundära importörer beviljas, trots att de förra, till skillnad från de senare, endast påtar sig en obetydlig affärsmässig risk. Sökandena har därtill anfört att det i det tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 1442/93, medan det i detta bekräftas att denna koefficient ”motverkar den olägenhet som består i att samma produktkvantiteter räknas i flera olika försäljningsled”, inte förklaras hur koefficienten kan ge upphov till denna verkan.

- 128 Kommissionen, som stöds av Förenade kungariket, har för det första gjort gällande att det i ingressen till förordning nr 404/93 föreskrivs att importcertifikat skall beviljas de personer som har påtagit sig den affärsmässiga risken att avyttra bananer och att det, med hänsyn till befintliga handelsordningar i vissa medlemsstater, inte skulle vara befogat att begränsa rätten att få tilldelning av kvoten till de aktörer som hade importerat bananer tidigare.
- 129 Vidare har kommissionen tillagt att de procentuella andelar som anges i artikel 5.2 i förordning nr 1442/93 fastställdes efter en analys av marknaden och efter samråd med medlemsstaterna i Förvaltningskommittén och att de motsvarar de verkliga förhållandena på marknaden. Kommissionen har förklarat att det bedömdes att de primära importörerna påtar sig den största risken vid saluföring av bananer och att de av detta skäl tilldelades en viktningskoefficient om 57 procent, att det på de sekundära importörerna — vilka inskränker sig till att för egen räkning överföra bananer till fri omsättning som har köpts av primära importörer och sedan sälja dessa till dem som låter bananerna mogna — tillämpades en viktningskoefficient om 15 procent, med hänsyn till den mindre roll som de har och med beaktande av att de inte påtar sig samma risker som de i de två andra kategorierna, och att de som låter bananerna mogna, med hänsyn till att de säljer bananer till grossister och påtar sig risker som sammanhänger med eventuella variationer med avseende på pris och efterfrågan, tilldelades en viktningskoefficient om 28 procent. Kommissionen har angivit att sådana koefficienter är en naturlig del i en ordning med tullkvoter.

Förstainstansrättens bedömning

- 130 Såsom förstainstansrätten redan har understrukt i sin bedömning av den första grunden om tillämpningen av en nedsättningskoefficient (se ovan punkt 50—55) är det för att en tullkvot skall fungera nödvändigt att en viktningskoefficient kan fastställas för att ta hänsyn till att samma produktkvantiteter kan behandlas av olika aktörer vid de på varandra följande leden av handelskedjan.

- 131 Genom att efter undersökning av marknaden och efter samråd med Förvaltningskommittén fastställa satsen för viktningskoefficienter till de procentuella andelar som anges ovan har kommissionen utnyttjat sitt eget utrymme för skönsmässig bedömning avseende invecklade ekonomiska förhållanden. Förstainstansrätten kan inte dra slutsatsen att kommissionen har grundat sig på i sak felaktiga omständigheter eller begått ett uppenbart fel vid bedömningen av dessa, eftersom sökandena inte har framlagt någon sådan bevisning.
- 132 Av detta följer att kommissionen har haft fog för att fastställa viktningskoefficienter som har fördelats med hänsyn till hur stora risker som olika aktörer har påtagit sig.
- 133 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på denna del av den femte grunden.

5. Argumentet att bestämmelserna om de stödjande dokument som skall inges som grund för tilldelning av en andel i kvoten, vilka anges i artikel 4.3 och i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1442/93, utgör ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och innebär att kommissionen inte har iakttagit sin skyldighet att förvalta gemenskapskvoten i enlighet med gemenskapslagstiftningen

Parternas argument

- 134 Enligt sökandena skall de ifrågavarande bestämmelserna, vari de villkor uppställs enligt vilka de behöriga nationella myndigheterna skall fastställa förteckningarna över aktörer i kategorierna A och B och de referenskvantiteter som dessa skall tilldelas, förstås som att de ålägger medlemsstaterna en skyldighet. I artikel 4.3 föreskrivs att "[d]e berörda aktörerna skall göra de stödjande dokument som anges i artikel 7 tillgängliga för myndigheterna". Enligt artikel 7 förefaller ingivandet av stödjande dokument däremot vara fakultativt, eftersom det där anges att "[f]ör att

fastställa den kvantitet som varje aktör i kategori A och B i den aktuella medlemsstaten har salufört får de behöriga myndigheterna begära in följande handlingar” [Den svenska översättningen borde, med beaktande av övriga språkversioner, rätteligen ha följande lydelse: ”Följande handlingar kan inges på begäran av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna för att fastställa ...” Övers. anm.].

- 135 Enligt sökandena medför den tvetydighet som uppkommer genom dessa bestämmelser att medlemsstaterna har gjort olika tolkningar, varigenom de kriterier som ställs upp för att ha rätt till en andel i kvoten tillämpas strängare i vissa medlemsstater än i andra. Även om ingivandet av handlingar är obligatoriskt, klargörs det i artikel 7.1 i varje fall inte huruvida det krävs att en enda handling eller samtliga uppräknade handlingar skall inges. Slutligen ges i artikel 8 ingen anvisning till de nationella myndigheterna om vilka handlingar av de som uppräknas i artikel 7 som måste föreligga för att utgöra tillräcklig bevisning om att ansökan är grundad. Dessa bristfälligheter utgör i samma mån åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.
- 136 Kommissionen har understrukt att de ifrågavarande artiklarna inte är motstridiga. Den har gjort gällande att artikel 4.3 avser de handlingar som de berörda aktörerna måste ställa till behöriga myndigheternas förfogande, men att det är de nationella myndigheterna som skönmässigt avgör om vissa handlingar behöver inges. Samtidigt som kommissionen har accepterat att en sådan ordning kan tillämpas på olika sätt i olika medlemsstater har den påpekat att dessa i varje fall är skyldiga att föreskriva minimikrav i fråga om bevisning.
- 137 Förenade kungariket har gjort gällande att artiklarna 4.3 och 7 inte är motstridiga, eftersom dessa artiklar endast syftar till att ålägga aktörerna att på begäran av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna tillhandahålla dessa någon av de handlingar som uppräknas i artikel 7.

Förstainstansrättens bedömning

- 138 Förstainstansrätten anser att det av en korrekt läsning av artikel 4.3 och artikel 7 i förordning nr 1442/93 följer att dessa bestämmelser inte är motstridiga. Den första artikeln avser nämligen klart de berörda aktörerna då den ålägger dem att på begäran av de behöriga nationella myndigheterna inge de stödjande dokument som uppräknas i artikel 7. Enligt nämnda artikel 7 överlämnas emellertid åt de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att klargöra räckvidden av denna skyldighet genom att de själva skall fastställa exakt vilka handlingar som skall stödja varje ansökan om fastställelse av referenskvantitet. Uppräkningen i artikel 7 utgör ett exempel på de beviskrav som de behöriga nationella myndigheterna kan uppställa. De behåller i detta hänseende ett visst utrymme för skönsmässig bedömning på grund av mångfalden av ordningar som tidigare gällde i de olika medlemsstaterna, för att ta hänsyn till det behov av flexibilitet som denna mångfald medför vid införandet av den nya gemensamma organisationen av marknaden.
- 139 Det finns emellertid anledning att klargöra att de behöriga nationella myndigheterna vid utövningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som de ges genom artikel 7 är skyldiga att iaktta principerna om god tro och omsorg, genom att noggrant pröva om den bevisning som de kräver i möjligaste mån gör det möjligt att effektivt och noga fastställa de sifferuppgifter som motsvarar förhållandena i den ifrågavarande medlemsstaten.
- 140 Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att kommissionen, genom att avstå från att själv bestämma vilka stödjande dokument som aktörerna är skyldiga att inge, inte har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen.
- 141 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på denna del av den femte grunden, vilket således gäller grunden i sin helhet.

142 Av detta följer att yrkandena om ogiltigförklaring skall ogillas såsom ogrundade.

B — *Skadeståndsyrkandet*

143 Sökandena yrkar ersättning för förluster och skada som de påstår sig ha vållats genom

— kommissionens rättsstridiga beslut, som ingår i artikel 1 i förordning nr 2920/93, att tillämpa en nedsättningskoefficient på de referenskvantiteter som aktörer i kategori A tilldelades för perioden den 1 juli—31 december 1993,

— kommissionens rättsstridiga beslut, som ingår i artikel 1 i förordning nr 3190/93, att tillämpa en nedsättningskoefficient på de referenskvantiteter som aktörer i kategori A tilldelades för perioden den 1 januari—31 december 1994, och

— kommissionens åsidosättande av sin skyldighet att förvalta och handha gemenskapskvoten i enlighet med gemenskapsrätten, i synnerhet artikel 155 i fördraget och artikel 20 i förordning nr 404/93.

Parternas argument

144 Sökandena har påmint om att kommissionen, vid uppfyllandet av sina skyldigheter enligt artikel 155 i fördraget och artikel 20 i förordning nr 404/93, har att iaktta principen om god förvaltning och att de beslut som har antagits med åsidosättande

av denna princip är ogiltiga (domstolens dom av den 27 mars 1990 i målet Italien mot kommissionen, C-10/88, Rec. 1990, s. I-1229). De har, med hänvisning till rådets resolution 93/C 166/01 av den 8 juni 1993 om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (EGT nr C 166, s. 1) och till generaladvokaten Gulmanns förslag till avgörande som föregick domstolens dom av den 20 januari 1993 i målet Emerald Meats mot kommissionen (C-106/90, C-317/90 och C-129/91, Rec. 1993, s. I-209 och I-260), därtill anfört att kommissionen även är skyldig att iaktta principen enligt vilken gemenskapslagstiftningen skall vara klar. Av skäl som redan har utvecklats i samband med yrkandet om ogiltigförklaring skulle kommissionen emellertid ha åsidosatt sin skyldighet att iaktta dessa principer.

- 145 Sökandena har även gjort gällande att kommissionen endast ofullständigt har prövat om referenskvantiteterna och förteckningarna över aktörer som de nationella myndigheterna har upprättat var riktiga, och inte har övervakat det sätt på vilket medlemsstaterna fullgjorde sina skyldigheter enligt förordning nr 1442/93. Dessa skyldigheter har emellertid enligt sökandena uttryckligen ålagts kommissionen genom artikel 4.5 i denna förordning, eller följer av den allmänna princip enligt vilken de befogenheter som inte uttryckligen föreskrivs men som är nödvändiga för att korrekt genomföra en gemenskapsåtgärd kan vara underförstådda.

Förstainstansrättens bedömning

- 146 Förstainstansrätten har ovan (se punkt 44—142) funnit att kommissionen inte har handlat rättsstridigt genom att i artikel 1 i förordning nr 3190/93 fastställa en nedsättningskoefficient som skall tillämpas på referenskvantiteterna för aktörerna i kategori A. Av detta följer att skadeståndsyrkandet, såvitt det grundas på det rättsstridiga i kommissionens beslut att tillämpa en sådan nedsättningskoefficient under perioderna den 1 januari—31 december 1994 och den 1 juli—31 december 1993, skall ogillas såsom ogrundat.

- 147 I artikel 155 i fördraget och artikel 20 i förordning nr 404/93 fastställs den ram inom vilken kommissionen har behörighet att besluta om de närmare tillämpningsföreskrifter som är nödvändiga för införandet av en gemensam organisation av marknaden. Dessa bestämmelser kan inte i sig åberopas av enskilda för att, med stöd av artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget, göra gällande denna institutions skadeståndsansvar.
- 148 Av den bedömning som förstainstansrätten har gjort ovan beträffande den andra grunden (se punkt 67—75), den tredje grunden (se punkt 76—81) och den femte grunden (se punkt 108—114, 119—121, 125—126, 130—133 och 138—141) samt beträffande den ovan nämnda domen i målet Nederländerna mot kommissionen följer att talan inte heller kan vinna bifall på de övriga argument som sökandena har åberopat för att visa att kommissionen har handlat rättsstridigt.
- 149 Av detta följer att skadeståndsyrkandet skall ogillas.
- 150 Av det ovan anförda följer sammantaget att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 151 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

- 152 Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall dock medlemsstater som har intervererat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Förenade kungariket skall därför bära sina kostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Sökandena skall solidariskt ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina rättegångskostnader.**

Lenaerts

Lindh

Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 december 1996.

H. Jung

K. Lenaerts

Justitiesekreterare

Ordförande