

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)

den 29 januari 2002 *

I mål T-160/98,

Firma Léon Van Parys NV, Antwerpen (Belgien),

Pacific Fruit Company NV, Antwerpen,

företrädna av advokaterna P. Vlaemminck, L. Van den Hende och J. Holmens,
med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H. van Vliet och
L. Visaggio, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

angående en talan om ogiltigförklaring av ett beslut som kommissionen påstås ha fattat under perioden 12 mars—5 augusti 1998, om nedsättning av den kvantitet bananer som sökanden saluförde under år 1996 och som beaktades när referenskvantiteten för år 1998 fastställdes,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden P. Lindh samt domarna R. García-Valdecasas och J.D. Cooke,
justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 13 september 2001,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EEG) nr 404/93

- 1 Genom rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (EGT L 47, s. 1; svensk

specialutgåva, område 3, volym 48, s. 129) infördes en gemensam ordning för handel med tredje land som ersatte de olika nationella ordningarna med verkan från den 1 juli 1993. Enligt artikel 17 första stycket i förordningen fick bananer endast importeras till gemenskapen efter uppvisande av en importlicens vilken skulle utfärdas av medlemsstaterna till den som begärde detta. Enligt artikel 19.2 i förordningen skulle varje aktör som hade salufört eller börjat saluföra bananer inom gemenskapen erhålla importlicenser som grundade sig på de genomsnittliga kvantiteter bananer som denne hade sålt under de tre senaste år för vilka uppgifter fanns tillgängliga.

Förordning (EEG) nr 1442/93

- 2 Den 10 juni 1993 antog kommissionen förordning (EEG) nr 1442/93 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen (EGT L 142, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 50).

- 3 Vid tillämpningen av artiklarna 18 och 19 i förordning nr 404/93 skall enligt artikel 3.1 i förordning nr 1442/93 en ekonomisk aktör eller annan enhet anses vara en "aktör" i kategori A (aktör som har salufört bananer från andra tredje länder än staterna i Afrika, Västindien och Stilla havet (AVS), och/eller icke traditionella AVS-bananer) och/eller i kategori B (aktör som har salufört gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer) 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 i gemenskapen.

b) I egenskap av ägare leverans av gröna bananer och överföring till fri omsättning samt försäljning i avsikt att de därefter skall saluföras i gemenskapen. Risken för att produkten förstörs eller går förlorad skall likställas med den risk som ägaren tar.

... ”

4 De aktörer som bedriver sådana verksamheter som beskrivs i a och b i föregående punkt kommer här efter att benämnas primära importörer respektive sekundära importörer.

5 I artikel 4.1 i förordning nr 1442/93 föreskrevs följande:

”Medlemsstaternas behöriga myndigheter skall upprätta separata förteckningar över aktörer i kategori A och B samt de kvantiteter som varje aktör har salufört under vart och ett av de tre år som föregår det år för vilket tullkvoten öppnas, fördelat enligt de näringsverksamheter som anges i artikel 3.1. Aktörer skall registrera sig och fastställa de kvantiteter som de har salufört genom att på eget initiativ lämna in skriftliga ansökningar i en valfri medlemsstat.

... ”

- 6 Enligt artikel 4.2 i förordning nr 1442/93 skulle de berörda aktörerna varje år underrätta de behöriga myndigheterna om de totala kvantiteter bananer som de salufört under vart och ett av de år som avsågs i punkt 1 i denna artikel, uppdelade efter ursprung och efter de näringsverksamheter som angavs i artikel 3.1 i samma förordning.

- 7 I artikel 4.5 i förordning nr 1442/93 föreskrevs att de behöriga myndigheterna därefter skulle lämna den förteckning över aktörer som avsågs i artikel 4.1 till kommissionen, med angivande av de kvantiteter som var och en hade salufört. I artikeln föreskrevs vidare följande:

”Om nödvändigt skall kommissionen i syfte att upptäcka eller förhindra att aktörer inlämnar felaktiga deklARATIONER vidarebefordra dessa förteckningar till de övriga medlemsstaterna.”

- 8 Enligt artikel 5.1 första stycket i förordning nr 1442/93 skulle de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna varje år fastställa de genomsnittliga kvantiteter som aktörer i kategori A och kategori B, vilka var registrerade hos dem, hade salufört under de tre åren före det år som föregick det år för vilket kvoten öppnades, uppdelade efter verksamhet enligt artikel 3.1 i samma förordning. Detta genomsnitt kallades referenskvantitet.

- 9 I artikel 5.1 andra stycket i förordning nr 1442/93 föreskrevs följande:

”Referenskvantiteterna för aktörer i kategori A skall fastställas på grundval av deras handel med bananer från tredje land och icke traditionella AVS-bananer,

exklusive bananer importerade med licenser utfärdade till aktörer i kategori B och C. Referenskvantiteterna för aktörer i kategori B skall fastställas på grundval av deras handel med gemenskapsbananer och traditionella AVS-bananer.”

- 10 I artikel 5.2 i förordning nr 1442/93 föreskrevs att man på de saluförda kvantiteterna, beroende på vilken verksamhet enligt artikel 3.1 i samma förordning som avsågs, skulle tillämpa följande viktningskoefficienter:

— Verksamhet enligt a: 57 procent.

— Verksamhet enligt b: 15 procent.

— Verksamhet enligt c: 28 procent.

- 11 Till följd av dessa viktningskoefficienter kunde en viss kvantitet bananer, vid beräkningen av referenskvantiteter, inte beaktas för en total kvantitet som översteg denna kvantitet, oavsett om den vid de tre stadier som motsvarade de verksamheter som angavs i artikel 3.1 i förordning nr 1442/93 hade hanterats av en och samme aktör eller av två eller tre olika aktörer. Enligt tredje övervägandet i förordning nr 1442/93 syftade dessa koefficienter till att dels ta hänsyn till den aktuella näringsverksamhetens omfattning och de affärsmässiga riskerna, dels motverka den olägenhet som består i att samma produktkvantiteter räknas i flera olika försäljningsled.

- 12 I artikel 5.3 i förordning nr 1442/93 föreskrevs följande:

”De behöriga myndigheterna skall... varje år... underrätta kommissionen om den totala referenskvantiteten viktad enligt punkt 2 och den totala kvantitet bananer som saluförts inom varje verksamhet av aktörer som är registrerade hos dem.”

- 13 Artikel 6 i förordning nr 1442/93 hade 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... underrätta den enskilde aktören om dessa...”

- 14 Artikel 7 i förordning nr 1442/93 innehöll en uppräkningslista av de typer av handlingar som, på begäran från medlemsstaternas behöriga myndigheter, kunde ges in för att fastställa de kvantiteter som varje aktör i kategorierna A och B, vilka var registrerade hos dem, hade salufört.

- 15 I artikel 8 i samma förordning föreskrevs att de behöriga myndigheterna skulle göra de kontroller som var nödvändiga för att fastställa att de ansökningar och stödjande dokument som aktörerna lämnade in var giltiga.

Förordning (EG) nr 1721/98

- 16 Den 31 juli 1998 antog kommissionen förordning (EG) nr 1721/98 om fastställande av nedsättningskoefficienter för fastställande av den kvantitet bananer som skall tilldelas varje aktör i kategorierna A och B inom ramen för tullkvoten för år 1998 (EGT L 215, s. 62).

- 17 I artikel 1 i förordningen föreskrivs följande:

”Inom ramen för den tullkvot som föreskrivs i artiklarna 18 och 19 i [förordning nr 404/93] skall den kvantitet som skall tilldelas varje aktör i kategori A och B för perioden 1 januari—31 december 1998 erhållas genom att nedanstående enhetliga nedsättningskoefficient tillämpas på aktörens referenskvantitet, vilken fastställs i enlighet med artikel 5 i [förordning nr 1442/93]:

— För varje aktör i kategori A: 0,860438.

— För varje aktör i kategori B: 0,527418.”

Bakgrund till tvisten

- 18 Sökandena importerar bananer från tredje land till gemenskapen, främst som primära importörer, men även som sekundära importörer. Vid tidpunkten för omständigheterna i målet var sökandena registrerade som aktörer i kategori A hos de behöriga myndigheterna i Belgien — Bureau d'intervention et de restitution belge (nedan kallad BIRB).
- 19 Enligt artikel 5.1 första stycket i förordning nr 1442/93 skulle referenskvantiteten för regleringsåret 1998 fastställas på grundval av genomsnittet av de kvantiteter som hade saluförts under åren 1994, 1995 och 1996. Förevarande fall rör enbart de kvantiteter som salufördes av sökandena under år 1996 och som användes för att fastställa deras referenskvantitet för år 1998.
- 20 Den 28 mars 1997 underrättade sökandena BIRB i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1442/93 om de kvantiteter bananer från tredje land som de hade salufört under år 1996, nämligen 347 832 362 kilo som primära importörer och 109 006 763 kilo som sekundära importörer. Sökandena tillställde även BIRB en lista över de kunder som under år 1996 av dem hade köpt bananer som hade överförts i fri omsättning i gemenskapen. BIRB vidarebefordrade dessa uppgifter till kommissionen i enlighet med artikel 4.5 i nämnda förordning.
- 21 Den 13 oktober 1997 faxade BIRB en del av ett "arbetsdokument" till sökandena. Dokumentet hade upprättats av kommissionen och rörde de kvantiteter bananer som sökandena hade importerat och sålt till sekundära importörer under år 1996. I "arbetsdokumentet" uppgav kommissionen för BIRB

att den inte kände till vissa av de företag som påstås ha köpt bananer av sökandena, och som låtit överföra dessa i fri omsättning med kategori A-licens, och att dessa företag inte heller var registrerade aktörer i denna kategori. Kommissionen uppgav även att vissa av sökandenas köpare, trots att de var aktörer i kategori A, hade uppgivit för den medlemsstat där de var registrerade att de inte hade låtit överföra samtliga kvantiteter som de hade köpt av sökandena i fri omsättning enligt kategori A-licenser. Kommissionen uppgav att den mot bakgrund av dessa omständigheter hade beslutat att tillfälligt nedsätta sökandenas referenskvantitet för år 1998.

- 22 Genom en skrivelse av den 31 oktober 1997 underrättade BIRB sökandena om att deras referenskvantitet för regleringsåret 1998 uppgick till 89 993 888 kilo. Genom en skrivelse av den 9 mars 1998 skickade BIRB en kopia till sökandena av ett nytt "arbetsdokument" som upprättats av kommissionen, varigenom den totala mängden importerade bananer som sökandena hade anmält i egenskap av primära importörer nedsattes med 190 903 727 kilo. BIRB anmodade sökandena att inkomma med yttrande avseende detta dokument före den 11 mars 1998.
- 23 På ett möte den 8 maj 1998 mellan en tjänsteman från kommissionen, en tjänsteman från BIRB och sökandena, uppgav sökandena att deras köpare enligt avtal var skyldiga att deklarerera de kvantiteter bananer som de köpt av sökandena vid införsel till Europeiska unionen genom en kategori A-licens. Kommissionen vidhöll emellertid att de 190 903 727 kilo bananer som utgjorde nedsättningen i fråga enligt dess uppgifter inte hade deklarerats vid införseln till Europeiska unionen med stöd av någon sådan licens.
- 24 Den 9 juni 1998 skickade sökandena en skrivelse till kommissionen var i de bland annat anförde följande:

"Vi har underrättat Era tjänstemän om att den föreslagna nedsättningen som vi tror oss ha funnit i detta 'arbetsdokument' är oacceptabel, eftersom den är helt

oförenlig med de kontraktsvillkor som [sökandena] och deras kunder har kommit överens om. Enligt villkoren är de senare skyldiga att, med stöd av en kategori A-licens, deklarerat alla bananer som de köper av [sökandena] avsedda för konsumtion inom EU.”

- 25 I skrivelsen klagade sökandena vidare över att de inte hade fått tillgång till relevanta handlingar och över att kommissionen inte lämnat någon tydlig och officiell motivering. Sökandena anförde även att de mot bakgrund härav inte haft möjlighet att ”försvara sig på ett lämpligt sätt” mot ”den föreslagna nedsättningen”. Sökandena uppmanade följaktligen kommissionen att ge dem tillgång till handlingarna, att kontrollera de uppgifter som deras kunder hade lämnat, att fatta ett motiverat beslut avseende deras referenskvantitet för år 1996 och därmed återställa de nedsatta kvantiteterna, och att underrätta sökandena om detta slutliga beslut.
- 26 Genom en skrivelse till sökandena av den 14 juli 1998 svarade kommissionen att dess agerande visserligen var av stor vikt för att upptäcka och korrigera fall av dubbelberäkning, men att besluten om varje enskild aktörs kvantitet skall fattas och delges av den medlemsstat där aktören är registrerad. Kommissionen har tillagt att det, enligt artikel 4.3 och artikel 7 i förordning nr 1442/93, ankommer på den aktör som ansöker om importlicens att inkomma med nödvändiga dokument till de behöriga nationella myndigheterna och inge bevis för den licenstyp som dess köpare använder för bananer som har övergått i fri omsättning inom gemenskapen. Kommissionen uppgav vidare att den var beredd att låta sökandena få tillgång till vissa handlingar i ärendet avseende deras ansökan om kategori A-licenser för år 1998, med vissa inskränkningar till följd av bestämmelserna om konfidentiell behandling.
- 27 Den 5 augusti 1998 skickade BIRB en skrivelse med följande lydelse till sökandena:

”Härmed informeras Ni om att den kvantitet som Ni slutligt kommer att tilldelas inom tullkvoten för år 1998 har beräknats med tillämpning av bestämmelserna i

[förordning nr 1442/93] och den nedsättningskoefficient som fastställts för aktörer i kategori A genom [förordning nr 1721/98].

Denna slutliga kvantitet uppgår till 99 571 115 kilo vad avser Er registrering som aktör i kategori A.

Denna kvantitet har beräknats på grundval av Era referenskvantiteter, med beaktande av de nedsättningar av Er referenskvantitet för 'kategori A — verksamhet enligt a' för referensåret 1996 som skett på begäran av kommissionen för att undvika den 'dubbelberäkning' som upptäckts av berörda avdelningar. [BIRB] är skyldigt att följa detta beslut av kommissionen, som gav upphov till ett arbetsdokument ('arbetsdokument', utan hänvisning) av den 25 maj 1998."

- 28 Genom en skrivelse av den 18 augusti 1998 uppmanade sökandena kommissionen att skicka "arbetsdokumentet" av den 25 maj 1998 tillsammans med en "detaljerad redogörelse för [dess] skäl". I skrivelsen gjorde sökandena gällande att nedsättningen av deras referenskvantitet var resultatet av ett beslut som kommissionen hade fattat under perioden 8 maj—14 juli 1998 och som riktade sig till BIRB.
- 29 I ett fax av den 8 september 1998 bad sökandena kommissionen att organisera ett möte för att bland annat få ta del av sin akt. Mötet ägde rum den 16 september 1998. Genom en skrivelse av den 18 september 1998 underrättade sökandena kommissionen om att de inte hade fått tillgång till några handlingar vid mötet och uppmanade återigen kommissionen att skicka dem "arbetsdokumentet" av den 25 maj 1998.

- 30 Den 5 oktober 1998 väckte sökandena talan vid belgiska Conseil d'État och yrkade att det beslut från BIRB som avsågs i skrivelsen av den 5 augusti 1998 skulle ogiltigförklaras.

Förfarande och parternas yrkanden

- 31 Sökandena har väckt denna talan om ogiltigförklaring genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 6 oktober 1998.
- 32 Genom separat handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 november 1998, har kommissionen med stöd av artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler gjort invändning om rättegångshinder.
- 33 Den 15 januari och den 15 september 1999 inkom sökandena med yttranden avseende denna invändning.
- 34 Den 25 oktober 1999 beslutade förstainstansrätten att invändningen om rättegångshinder skulle prövas i samband med att talan prövades i sak.
- 35 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en processledningsåtgärd anmodade rätten parterna att skriftligen besvara vissa frågor och att förete vissa handlingar. Parterna efterkom denna anmodan.

36 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandling den 13 september 2001.

37 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla invändningen om rättegångshinder,

— ogiltigförklara kommissionens beslut som fattats under perioden 12 mars—5 augusti 1998 varigenom den kvantitet bananer som sökandena saluförde under år 1996 — som beaktas för att fastställa sökandenas referenskvantitet för år 1998 — sattes ned,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— i första hand avvisa talan,

— i andra hand ogilla talan,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 39 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan upptas till sakprövning eftersom det inte finns någon rättsakt mot vilken talan kan väckas. I andra hand har kommissionen gjort gällande att talan har väckts för sent.
- 40 Vad avser den grund som har anförts i första hand för att talan inte kan upptas till sakprövning har kommissionen gjort gällande att det klart framgår av artikel 5.1 och artikel 6 andra stycket i förordning nr 1442/93 att det är medlemsstaterna som skall fastställa referenskvantiteterna och de kvantiteter som skall tilldelas de aktörer som är registrerade hos dem. Detta förfarande skall enbart föregås av ett enkelt informellt informationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen.
- 41 Kommissionen har medgivit att den hänvisade till domen av den 17 oktober 1995 i mål C-478/93, Nederländerna mot kommissionen (REG 1995, s. I-3081) i skrivelserna av den 22 december 1995 och den 26 februari 1997 till det belgiska jordbruksministeriet, om fastställandet av referenskvantiteter för de aktörer som var registrerade i Belgien under åren 1993—1995. Kommissionen har även medgivit att den genom skrivelsen av den 26 februari 1997 hade underrättat de belgiska myndigheterna om att den kunde ”se sig föranledd att inleda ett överträdelseförfarande mot den belgiska staten”. Enligt kommissionen skulle den emellertid, om de nationella myndigheterna inte hade genomfört de nödvändiga nedsättningarna av de kvantiteter som skulle tilldelas, enbart ha kunnat konstatera att de nämnda myndigheterna inte hade genomfört nödvändiga kontroller i enlighet med artikel 8 i förordning nr 1442/93 och/eller att de inte hade nedsatt referenskvantiteterna. Kommissionen skulle emellertid inte ha kunnat fastställa att den berörda medlemsstaten hade underlåtit att verkställa något beslut som fattats av kommissionen.

- 42 Kommissionen har för övrigt noterat att kommissionsledamöternas kollegium inte har antagit någon rättsakt som förpliktar den belgiska staten att nedsätta sökandenas referenskvantiteter. Enligt kommissionen följer det av fast rättspraxis att arbetsdokument från kommissionens enheter inte har någon rättsverkan och inte utgör beslut i den mening som avses i artikel 230 EG (förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-54/96, *Oleifici Italiani och Fratelli Rubino mot kommissionen*, REG 1998, s. II-3377, och av den 13 december 1990 i mål T-113/89, *Nefarma mot kommissionen*, REG 1990, s. II-797, punkt 79).
- 43 Kommissionen har betonat att de praktiska följderna kommer att bli stora och önskade för det fall förstainstansrätten skulle anse att kommissionen har fattat ett beslut i situationer som den som är aktuell i förevarande fall.
- 44 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att talan har väckts för sent. För det fall kommissionen skulle anses ha fattat ett beslut i förevarande fall, skulle detta beslut enligt kommissionen utgöras av det "arbetsdokument" som sökandena har uppgivit att de mottog den 9 mars 1998 (se ovan punkt 22).
- 45 Vad gäller den grund för avvisning som har anförts i första hand har sökandena i huvudsak anført att det är kommissionen som granskar och korrigerar sifferuppgifterna från de enskilda aktörerna och att medlemsstaterna enbart har rent verkställande uppgifter i sammanhanget.
- 46 Sökandena har gjort gällande att det visserligen är riktigt att det enligt artikel 6 andra stycket i förordning nr 1442/93 ankommer på de nationella myndigheterna att underrätta aktören om de kvantiteter bananer som denne får importera under ett visst regleringsår, men att myndigheterna enbart utför vissa tekniska uppgifter

för kommissionens räkning och under dess kontroll. BIRB har i detta avseende inte haft någon behörighet att fatta egna beslut, utan endast haft att behandla aktörernas ansökningar i enlighet med kommissionens anvisningar.

- 47 Enligt sökandena vinner denna beskrivning av BIRB:s roll stöd av domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen. Av denna dom följer att kommissionen är ansvarig för förvaltningen av den gemensamma organisationen av marknaden för bananer och att den "kan vidta åtgärder för att förhindra att referenskvantiteter räknas två gånger när man fastslår nedsättningskoefficienten". Medlemsstaterna har inte givits befogenhet att fatta beslut i fråga om förvaltningen av tullkvoten. I motsats till vad kommissionen har påstått har sökandena gjort gällande att denna dom inte enbart rör frågan om vissa medlemsstaters totala referenskvantiteter utan även rör aktörernas enskilda referenskvantiteter.
- 48 Sökandena har tillagt att kommissionen själv har definierat sin behörighet på ett helt annat sätt än den gör i dag, genom att i korrespondensen med de belgiska myndigheterna uttryckligen hänvisa till domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen. Sökandena har i synnerhet åberopat kommissionens skrivelse av den 22 december 1995 (se ovan punkt 41), vari kommissionen hänvisar till denna dom och ber de belgiska myndigheterna att samarbeta i tre enskilda fall där kommissionen och dessa myndigheter hade olika uppfattningar. Enligt sökandena visar denna skrivelse att kommissionen gör noggranna bedömningar av de sifferuppgifter som aktörerna lämnar, vilket leder till att den fattar beslut i enskilda fall.
- 49 Sökandena har gjort gällande att kommissionen i sin skrivelse av den 26 februari 1997 hade fastslagit att de åtgärder som hade vidtagits i Belgien för regleringsåret 1997 inte möjliggjorde en enhetlig tillämpning av gemenskapslagstiftningen på området för bananer. Enligt sökandena hade kommissionen

även gjort gällande att det särskilt fanns vissa problem avseende de handlingar som inkommit från en av sökandena, nämligen Firma Léon van Parys. Sökandena har påpekat att kommissionen, efter att ha anmodat den belgiska regeringen att korrigera aktörernas referenskvantiteter, anförde följande i punkt 4 i skrivelsen:

”Om de belgiska myndigheterna inte inom en månad från tidpunkten då denna skrivelse mottogs följer ovannämnda anmodan, eller inte redovisar samtliga skäl för de åtgärder som har vidtagits, kan kommissionen komma att se sig föranledd att inleda ett överträdelseförfarande mot den belgiska staten. Er regering är för övrigt skyldig att ersätta den förlust av gemenskapernas egna medel som uppstått till följd av att de berörda företagen har kunnat importera bananer till 75 ecus per ton. Detta gäller emellertid enbart de kvantiteter som överstiger företagets årliga kvantitet, fastställd i enlighet med gemenskapslagstiftningen.”

- 50 Enligt sökandena är den bild av kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen som ges i dessa två brev svår att förena med kommissionens ståndpunkt i förevarande fall. De två ståndpunkterna är diametralt motsatta och den senare synes vara färgad av kommissionens vilja att undandra sig sitt ansvar.
- 51 Med hänvisning till BIRB:s skrivelse av den 5 augusti 1998 (se ovan punkt 27) har sökandena tillagt att BIRB var av den uppfattningen att den inte var behörig att fatta beslut och att den var skyldig att följa kommissionens anvisningar på ett korrekt sätt.
- 52 Sökandena har dessutom anført att kommissionens ståndpunkt knappast är logisk, eftersom det enbart är kommissionen som har tillgång till uppgifterna avseende samtliga medlemsstater och som har en helhetsbild av situationen.

- 53 Sökandena har gjort gällande att en talan vid belgiska Conseil d'État inte utgör den enda möjligheten för sökandena att få saken överprövad. Sökandena har anfört att de för säkerhets skull valde att väcka talan vid belgiska Conseil d'État och förevarande talan samtidigt, eftersom de nationella myndigheterna och gemenskapens myndigheter hänvisar till varandra vad avser ansvaret för förvaltningen av tullkvoterna. Även rättssäkerhetsskäl låg till grund för detta val. Sökandena har i detta hänseende särskilt åberopat domstolens dom av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (REG 1994, s. I-833; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-59).
- 54 Sökandena har gjort gällande att domstolens dom av den 21 januari 1999, Frankrike mot Comafrika m.fl. (C-73/97 P, REG 1999, s. I-185), inte är relevant i förevarande fall, eftersom domen inte rör frågan huruvida det föreligger något beslut av kommissionen utan frågan huruvida kommissionens fastställande av en enhetlig nedsättningskoefficient utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas av den berörde aktören.
- 55 Sökandena har anfört att kommissionens argument att det inte finns något beslut av kommissionsledamöternas kollegium skall lämnas utan avseende. Domen i det ovannämnda målet *Oleifici Italiani och Fratelli Rubino* mot kommissionen är inte relevant i förevarande fall, eftersom omständigheterna i det målet skiljer sig från dem i förevarande mål, som avser den centrala förvaltningen av en tullkvot för vilken medlemsstaterna inte har någon behörighet att fatta egna beslut. I den nämnda domen ägnade förstainstansrätten dessutom stor uppmärksamhet åt ordalydelsen i den skrivelse som var föremål för talan (som innehöll ett förslag) och betonade att det utifrån skrivelsens lydelse var uppenbart att den härrörde från "kommissionens tjänstegrenar" (domen i det ovannämnda målet *Oleifici Italiani och Fratelli Rubino* mot kommissionen, punkt 50). Skrivelsen av den 22 december 1995 (se ovan punkt 48), vari "kommissionen" — men inte dess "tjänstegrenar" — uttryckligen omnämns är däremot tvingande och utgör inte enbart ett förslag.
- 56 Kommissionen har gjort gällande att sökandena skulle vara skyldiga att själva inkomma med bevis på vilken sorts licenser som använts av köparen för att deklarerera de bananer som sökandena har tillhandahållit. Enligt sökandena saknar

detta argument relevans för frågan om förevarande talan kan upptas till sakprövning. Detta argument saknar i vart fall grund, i synnerhet eftersom sökandena inte åläggs någon sådan skyldighet genom artikel 7 i förordning nr 1442/93.

- 57 Som svar på kommissionens argument att det skulle kunna få oönskade praktiska följder om förevarande talan skulle upptas till sakprövning, har sökandena anfört att "en medlemsstat [enligt fast rättspraxis inte kan] åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i gemenskapernas direktiv" (domstolens dom av den 5 juni 1984 i mål C-280/83, kommissionen mot Italien, REG 1984, s. 2361, punkt 4). Denna rättspraxis är allmänt tillämplig inom hela gemenskapsrätten, och skyldigheten att följa gemenskapsrätten gäller på samma sätt för gemenskapsinstitutionerna som för medlemsstaterna.
- 58 Sökandena har slutligen gjort gällande att kommissionens argument att talan har väckts för sent eftersom "arbetsdokumentet" skickades till sökandena den 9 mars 1998 inte kan godtas. Sökandena har anfört att detta dokument, som de erhöll från BIRB, var ett provisoriskt dokument och att en enhetlig nedsättningskoefficient inte fastställdes förrän den 31 juli 1998.

Förstainstansrättens bedömning

- 59 Det finns anledning att fastställa att sökandenas syfte med förevarande talan inte är att beslutet i BIRB:s skrivelse av den 5 augusti 1998 skall ogiltigförklaras. Genom skrivelsen underrättades sökandena om att deras slutliga referenskvantitet för regleringsåret 1998 uppgick till 99 571 115 kilo. Den slutliga referenskvantiteten fastställdes med tillämpning av den nedsättningskoefficient

som fastställts i förordning nr 1721/98 på sökandenas referenskvantiteter, efter det att de kvantiteter som sökandena salufört under de referensår som använts för att beräkna sökandenas referenskvantitet hade nedsatts med 190 903 727 kilo. Sökandena har gjort gällande att denna siffra fastställdes genom ett tydligt beslut som fattats någon gång mellan den 12 mars och den 5 augusti 1998. Förevarande talan gäller detta påstådda beslut.

- 60 Av fast rättspraxis följer att åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning utgör rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, domen i det ovannämnda målet Oleifici Italiani och Fratelli Rubino mot kommissionen, punkt 48). Vid bedömningen av om en rättsakt eller ett beslut ger upphov till sådana verkningar skall hänsyn tas till dess innehåll i sak.
- 61 För att avgöra huruvida förevarande talan kan upptas till sakprövning måste rätten följaktligen pröva om kommissionen vidtog en åtgärd som hade tvingande rättsverkningar för sökandena och som väsentligt förändrade deras rättsliga ställning, genom att kontrollera uppgifterna om de av sökandena saluförda kvantiteterna som kommissionen hade erhållit från BIRB och genom att fastställa kvantiteten 190 903 727 kilo och sedermera underrätta BIRB om denna kvantitet genom ett "arbetsdokument".
- 62 Det skall i detta hänseende först och främst konstateras att aktörerna, de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och kommissionen hade skilda uppgifter och skyldigheter inom ramen för det system som inrättas i första avdelningen i förordning nr 1442/93 för utfärdande av importlicenser för varje regleringsår. I enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1442/93 inleds detta förfarande varje år med att de berörda aktörerna underrättar de behöriga myndigheterna om den kvantitet bananer som de salufört under de tre föregående

åren. Förfarandet avslutas med att dessa myndigheter i enlighet med artikel 6 andra stycket i förordning nr 1442/93 fastställer de enskilda referenskvantiteterna och underrättar aktörerna om dessa. Såsom klart framgår av artiklarna 4, 5 och 8 i förordning nr 1442/93, skall de behöriga nationella myndigheterna tillsammans med kommissionen under tiden kontrollera riktigheten i de uppgifter som de enskilda aktörerna lämnat om de kvantiteter bananer som de har salufört samt kontrollera om de handlingar som dessa aktörer inkommit med är giltiga och adekvata.

63 I syfte att upptäcka och förhindra oriktiga deklarerationer och att kvantiteter räknas två gånger på marknaden för bananer skall de behöriga nationella myndigheterna, i enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 1442/93, varje år lämna förteckningar till kommissionen över de aktörer som är registrerade hos dem samt ange de kvantiteter som var och en har salufört.

64 Det framgår av dessa bestämmelser och av kontrollförfarandets natur att de inte kan medföra åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka de berörda aktörernas intressen förrän förfarandet har avslutats och en slutlig referenskvantitet fastställts. Att kvantiteter fastställs tidigare under förfarandet utgör endast en mellanliggande åtgärd, ett led i det förberedande arbete som leder till att de nationella myndigheterna kan fastställa den kvantitet som avses i artikel 6 andra stycket i förordning nr 1442/93. I förevarande fall underrättades sökandena om denna kvantitet genom skrivelsen av den 5 augusti 1998. Kommissionens nedsättning med 190 903 727 kilo som återfinns i ett "arbetsdokument", eller i något annat dokument, under perioden 12 mars—5 augusti 1998, kan följaktligen inte betraktas som en rättsakt som kan bli föremål för en talan.

65 I detta hänseende bör det erinras om att en synpunkt som kommissionen uttrycker gentemot en medlemsstat inom ett område där kommissionen saknar

beslutsbehörighet enbart är en åsikt utan rättsverkningar (domstolens dom av den 27 mars 1980 i mål 133/79, Sucrimex mot kommissionen, REG 1980, s. 1299, punkt 16, domen i det ovannämnda målet Nefarma mot kommissionen, punkt 78, och domstolens beslut av den 17 maj 1989 i mål 151/88, Italien mot kommissionen, REG 1989, s. 1255, punkt 22). Att ett ställningstagande från kommissionen inte är bindande kan dessutom inte ifrågasättas på den grunden att den nationella myndighet som rättsakten är riktad till har rättat sig efter ställningstagandet, eftersom detta endast är en följd av samarbetet mellan kommissionen och de nationella myndigheter som har att tillämpa gemenskapslagstiftningen (domen i det ovannämnda målet Sucrimex, punkt 22 och domen i det ovannämnda målet Nefarma, punkt 79). Som domstolen bekräftade i punkt 27 i domen i det ovannämnda målet Frankrike mot Comafrika m.fl. ankommer det på de behöriga nationella myndigheterna att enligt artikel 6 andra stycket fastställa kvantiteterna för varje aktör som är registrerad hos dem. Kommissionen hade följaktligen inte behörighet att fatta ett sådant beslut.

- 66 Denna bedömning vinner stöd av omständigheterna i förevarande mål. Det framgår nämligen klart av ordalydelsen i skrivelsen av den 9 mars 1998 från BIRB till sökandena (se ovan punkt 22) — varigenom sökandena för första gången underrättades om en nedsättning med 190 903 727 kilo av de kvantiteter som de hade salufört — att denna siffra inte var slutlig och att sökandena hade informerats om den för att de skulle kunna ifrågasätta den och därvid anföra relevanta skäl. Syftet med mötet den 8 maj 1998 (se ovan punkt 23) var för övrigt att göra det möjligt för sökandena att visa att denna kvantitet eventuellt var felaktig, vilket sökandena har medgivit vid förhandlingen. I skrivelsen av den 9 juni 1998 (se ovan punkt 24) hänvisade sökandena uttryckligen till denna kvantitet såsom ett "förslag till nedsättning" och gjorde gällande att de inte hade fått möjlighet att "försvara sig på ett lämpligt sätt" eftersom kommissionen inte hade lämnat relevanta uppgifter. Samtliga dessa omständigheter ger vid handen att nedsättningen med 190 903 727 kilo enbart var ett förslag som kunde ändras av BIRB efter det att relevanta bestyrkande handlingar presenterats.
- 67 Eftersom sökandena inte hade visat att siffran 190 903 727 kilo var felaktig före den 5 augusti 1998, utgick BIRB från denna siffra när den i enlighet med artikel 6

andra stycket i förordning nr 1442/93 fastställde den slutliga referenskvantiteten för sökandena för år 1998. Det var inte förrän BIRB fattade och delgav sökandena detta beslut, som avsågs i skrivelsen av den 5 augusti 1998, som sökandenas rättsliga ställning påverkades genom att de saluförda kvantiteter som sökandena ursprungligen hade uppgivit nedsattes, vilket var en följd både av nedsättningen med 190 903 727 kilo och av tillämpningen, på de sålunda nedsatta kvantiteterna, av den enhetliga nedsättningskoefficient som föreskrivs i förordning nr 1721/98.

- 68 Denna slutsats kan inte ifrågasättas på den grunden att BIRB i skrivelsen av den 5 augusti 1998 uppgav att den var skyldig att tillämpa kommissionens "beslut" i "arbetsdokumentet" av den 25 maj 1998. Slutsatsen kan inte heller ifrågasättas på den grunden att kommissionen i sin tidigare korrespondens hade åberopat domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen för att få de nationella myndigheterna att följa kontrollresultaten genom att vidta nedsättningen med 190 903 727 kilo.
- 69 För det första måste skrivelsen av den 5 augusti 1998 tolkas mot bakgrund av det sammanhang då den tillkom, nämligen i slutet av ett kontrollförfarande, under vilket inga bestyrkande handlingar inkom till BIRB — trots skriftliga och muntliga kontakter mellan sökandena, kommissionen och BIRB — som gjorde det möjligt för BIRB att ändra nedsättningen.
- 70 För det andra uppgav kommissionen i skrivelsen av den 26 februari 1997 och vid förhandlingen att den endast anmodade BIRB att ändra den efter kontroller fastställda referenskvantiteten under förutsättning att de berörda aktörerna tillhandahöll relevanta bestyrkande handlingar i enlighet med artikel 7 i förordning nr 1442/93. Kommissionens anmodan i denna skrivelse till de belgiska myndigheterna att vidta åtgärder bekräftar för övrigt att det ankom på dessa myndigheter att fatta det slutliga beslutet.

- 71 Av detta följer att det slutliga beslut som fattades av BIRB med stöd av artikel 6 i förordning nr 1442/93 och som delgavs sökandena den 5 augusti 1998 utgör en åtgärd som kan få rättsverkningar som kan påverka sökandenas intressen genom att väsentligt förändra deras rättsliga ställning. Beslutets giltighet kan överprövas av behöriga nationella domstolar. Det bör i detta hänseende erinras om att BIRB:s beslut är föremål för en talan vid det belgiska Conseil d'État (se ovan punkt 30).
- 72 Talan skall följaktligen avvisas. Det är inte nödvändigt att pröva argumenten om att talan väckts för sent.

Rättegångskostnader

- 73 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler 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.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

1. Talan avvisas.
2. Sökandena skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta kommissionens rättegångskostnad.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 januari 2002.

H. Jung

J.D. Cooke

Justitiesekreterare

Ordförande