

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
DAMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 1. juni 1999 *

I — Indledning

1. Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse, som er indgivet af præsidenten for Arrondissementsrechtbank, Haag (ret i første instans i Haag, Nederlandene), vedrører gyldigheden af Rådets ændring af associeringsordningen mellem Det Europæiske Fællesskab og de oversøiske lande og territorier (herefter »OLT«). Denne ordning, som blev indført for en periode på ti år ved afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991¹ (herefter »afgørelse 91/482« eller »OLT-afgørelsen«), blev i løbet af ordningens gyldighedsperiode væsentligt ændret med vedtagelsen af Rådets afgørelse 97/803/EF af 24. november 1997² (herefter »afgørelse 97/803« eller »revisionsafgørelsen«), som bl.a. berørte mulighederne for at eksportere sukker fra OLT til Fællesskabet.

2. De forskellige præjudicielle spørgsmål er rejst i forbindelse med en sag om foreløbige forholdsregler, som det nederlandske selskab Emesa Sugar (Free Zone) NV (herefter »Emesa«) har anlagt mod myndighederne i moderstaten Nederlandene og myndighederne på den vestindiske ø Aruba, som hører til OLT. Med denne sag ønskede Emesa i alt væsentligt at opnå, at bestemmelserne i revisionsafgørelsen blev erklæret uanvendelige, således at OLT-afgørelsen fortsat kunne anvendes på indførsel af sukker fra Aruba.

3. Hovedsagen udgør én af et helt »batteri« af sager³, som dels Emesa og andre erhvervsdrivende, dels de arubanske myndigheder og De Nederlandske Antillers myndigheder har anlagt ved både de nationale retter og ved De Europæiske Fælles-

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets afgørelse om OLT's associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 263, s. 1, berigtiget i EFT L 331, s. 23).

2 — Rådets afgørelse om midtvejsrevision af afgørelse 91/482 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 329, s. 50).

3 — Den franske regering har brugt udtrykket »juridisk guerillakrig«.

skabers Ret i Første Instans⁴ med henblik på at forhindre, at afgørelse 97/803 anvendes. Desuden behandler Domstolen et andet, lignende præjudicielt spørgsmål, som er indgivet af samme nederlandske ret i første instans⁵.

gang er indrømmet OLT inden for rammerne af associeringsordningen, ikke siden hen kan inddrages eller begrænses (»fastlåsningssprincippet«).

4. Baggrunden for nærværende sag er de vanskeligheder, det indebærer for fællesskabslovgiver at skulle forene de krav, som er opstillet i den fælles landbrugspolitik, og nærmere betegnet dem, som følger af den fælles markedsordning for sukker, med de mål vedrørende handelspræferenceordninger med og fremme af udviklingen i OLT, som er opstillet i traktatens fjerde del. Domstolen anmodes navnlig om at udtale sig om, hvorvidt der i fællesskabsretten findes et princip om, at fordele, som én

II — De faktiske omstændigheder

4 — Sag T-310/97, De Nederlandske Antiller mod Rådet, hvori der er nedlagt påstand om annullation af afgørelse 97/803, er ved kendelse af 16.11.1998 blevet udsat, indtil nærværende sag er afgjort. Den i denne sag nedlagte påstand om udsættelse af gennemførelsen af forskellige bestemmelser i nævnte afgørelse blev ikke taget til følge ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 2.3.1998 (sag T-310/97 R, Sml. II, s. 455), og i appelsagen blev denne kendelse stadfæstet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25.6.1998 (sag C-159/98 P(R), Sml. I, s. 4147). Aruba og Emesa har anlagt tilsvarende annullationssøgsmål mod henholdsvis Rådet (sag T-36/98) og Rådet og Kommissionen (sag T-43/98 og T-44/98). Disse tre sager er ligeledes blevet udsat, indtil der er truffet afgørelse i nærværende sag. Den i sag T-43/98 fremsatte begæring om foreløbige forholdsregler blev ikke taget til følge ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 14.8.1998 (sag T-43/98 R, Sml. II, s. 3055), men i appelsagen blev denne kendelse ophævet af Domstolen ved kendelse af 17.12.1998 (sag C-363/98 P(R)). I sag T-44/98 har Emesa ligeledes begæret udsættelse for så vidt angår Kommissionens afvisning af at udstede importlicenser for sukker i henhold til de betingelser, som gjaldt før vedtagelsen af revisionsafgørelsen. Heller ikke denne begæring blev taget til følge ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 14.8.1998 (sag T-44/98 R), men i appelsagen blev denne kendelse ophævet af Domstolen ved kendelse af 17.12.1998 (sag C-364/98 P(R)). Den 30.4.1999 afsagde Rettens præsident en ny kendelse om udsættelse af gennemførelsen af afgørelsens artikel 108b under visse betingelser, således at Emesa fik tilladelse til at eksportere i alt 7 500 tons sukker til Fællesskabet i løbet af en periode på seks måneder. Endelig er de forenede sager T-52/98 og T-53/98, De Nederlandske Antiller mod Kommissionen, og sag T-54/98, Aruba mod Kommissionen, blevet udsat ved kendelse af 11.2.1999.

5 — Sag C-380/97, Emesa Sugar mod Nederlandene, Staat der Nederlanden, De Nederlandske Antiller og Aruba, som blev udsat ved afgørelse af 5.12.1997.

5. Selskabet Emesa Sugar (Free Zone) NV blev stiftet den 6. februar 1997 med kapital fra den amerikansk-brasilianske gruppe The Emesa Group. Allerede i april samme år påbegyndte Emesa sin virksomhed inden for sukkerindustrien på øen Aruba. Dette oversøiske, selvstyrende territorium under Kongeriget Nederlandene hører som allerede antydnet til de OLT, som er opregnet i bilag IV til EF-traktaten.

6. Da der ikke dyrkes sukker på Aruba, erhverver sagsøgeren i hovedsagen de nødvendige råvarer til sin virksomhed hos rørsukker raffinerier i Trinidad og Tobago, som er en af staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (herefter »AVS«). Emesa underkaster det opkøbte sukker en

proces, som består i raffinering, formaling (»milling«)⁶ og emballering. Ifølge sagsøgeren har selskabet en produktionskapacitet på mindst 34 000 tons sukker om året.

7. For så vidt angår den såkaldte AVS/OLT-kumulation af oprindelse (jf. punkt 24 nedenfor) fremgår det af artikel 6, stk. 2 og 3, i bilag II til OLT-afgørelsen, at de ovenfor beskrevne processer er tilstrækkelige til, at sukkeret kan anses for at have oprindelse i OLT og dermed opnå fri adgang til fællesmarkedet. I betragtning af at prisen på sukker i Den Europæiske Union er tre gange så høj som verdensmarkedsprisen⁷, er det nemt at få øje på den forretningsmæssige interesse i at gennemføre en sådan proces.

8. Emesa's forsøg på ad rettens vej at forhindre Nederlandene i at deltage i revisionen af OLT-afgørelsen mislykkedes med den dom, Gerechtshof, Haag (appellretten i Haag), afsagde den 20. november 1997. Denne dom, som nu er blevet anfægtet ved en kassationsanke, ophæver to kendelser, hvorved den forelæggende ret tog Emesa's påstande til følge.

6 — Denne proces består i, at sukkeret bearbejdes til den ønskede grovhed, i overensstemmelse med kundens anvisninger.

7 — Ifølge en undersøgelse gennemført af Erasmus-universitetet på anmodning af Nederlandene, De Nederlandske Antiller og Aruba.

9. I forbindelse med den nævnte sag har præsidenten for Arrondissementsrechtbank, Haag, ved kendelse af 4. november 1997 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende de nationale retters kompetence til at forhindre, at en medlemsstats myndigheder deltager i vedtagelsen af fællesskabsretsakter⁸. Den nederlandske stat har anket denne forelæggelseskendelse.

10. Ved afgørelse 97/803, som Rådet vedtog den 24. november 1997, og som trådte i kraft den 1. december samme år, blev den årlige mængde sukker, som toldfrit kan indføres i Fællesskabet under ordningen med AVS/OLT-kumulation af oprindelse, begrænset til 3 000 tons. Hermed ophørte den ovenfor beskrevne situation, hvilket fik alvorlige konsekvenser for Emesa's økonomiske målsætninger. Ifølge virksomhedens egne oplysninger svarer det årlige kontingent på 3 000 tons sukker knap nok til en måneds produktion.

11. Efter at afgørelse 97/803 var blevet vedtaget, indgav Emesa den begæring om foreløbige forholdsregler for præsidenten for Arrondissementsrechtbank, Haag, som har givet anledning til nærværende sag. I forbindelse med denne begæring kræver selskabet, at det forbydes staten at pålægge Emesa's sukker nogen ny told eller importafgift, at det desuden forbydes Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten (herafter »HPA«) at nægte importlicenser for

8 — Sag C-380/97, nævnt i fodnote 5.

samme produkt, og endelig at det forbydes Aruba at nægte Emesa EUR.1-certifikater for dette sukker. EUR.1-certifikater er varecertifikater, som udstedes af toldmyndighederne i OLT som dokumentation for varenes oprindelse⁹.

I selve forelæggelseskendelsen afviste den nederlandske ret imidlertid Emesa's begæring, der var fremsat over for den nederlandske stat (Staat der Nederlanden) og HPA, på grund af manglende saglig kompetence, mens den lod den begæring, som var fremsat over for Aruba, blive antaget til realitetsbehandling. Genstanden for hovedsagen er således begrænset til Emesa's begæring — som retten imødekom — om, at det forbydes de kompetente myndigheder på øen Aruba at nægte at udstede EUR.1-certifikater for det sukker, Emesa producerer, eftersom en sådan nægtelse ikke ville have været mulig i henhold til afgørelse 91/482.

9 — Artikel 12 i bilag II til OLT-afgørelsen bestemmer følgende:

- »1. Varernes oprindelsesstatus, som defineret i dette bilag, dokumenteres ved fremlæggelse af et varecertifikat EUR.1, der er vist i bilag 4 til dette bilag.
- 2. Varecertifikat EUR.1 må kun udstedes som dokumentation for anvendelse af afgørelsen.
- 3. Varecertifikat EUR.1 udstedes kun efter skriftlig anmodning fra eksportøren eller, på eksportørens ansvar, fra dennes befuldmægtigede repræsentant. Denne anmodning skal fremsættes på den formular, der er vist i bilag 4, og som skal udfyldes i overensstemmelse med dette bilag.
- ...
- 6. Varecertifikat EUR.1 udstedes af toldmyndighederne i OLT-udførselsstaten, såfremt produkterne kan betragtes som varer med oprindelsesstatus i henhold til dette bilag.
- ...

III — De præjudicielle spørgsmål

12. På denne baggrund har præsidenten for Arrondissementsrechtbank forelagt De Europæiske Fællesskabers Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er midtvejsrevisionen af afgørelsen om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (AA) pr. 1. december 1997 ved Rådets afgørelse af 24. november 1997 (97/803/EF, EFT L 329 af 29.11.1997, s. 50) — nærmere bestemt den herved indførte artikel 108b, stk. 1, samt afskaffelsen af 'milling' som forarbejdningsproces, der er relevant for oprindelsen — i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet?
- 2) Er det lovligt, at den nævnte rådsafgørelse — nærmere bestemt den derved indførte artikel 108b, stk. 1, samt afskaffelsen af 'milling' som forarbejdningsproces, der er relevant for oprindelsen — i sine restriktive virkninger går (betydeligt) videre, end det ville have været muligt ved hjælp af beskyttelsesforanstaltninger i henhold til AA, artikel 109?
- 3) Er det foreneligt med EF-traktaten, navnlig dennes fjerde del, at en afgørelse truffet af Rådet i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2 — i dette tilfælde den nævnte afgørelse (97/803/

EF) — omfatter kvantitative indførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning?

Rådet da ugyldige, og kan borgerne da påberåbe sig dette i en sag for nationale domstole?

- 4) Gør det nogen forskel for besvarelsen af spørgsmål 3
 - a) om disse restriktioner henholdsvis foranstaltninger har form af toldkontingenter eller begrænsninger i oprindelsesbestemmelserne eller et sammenfald af begge
 - b) om de pågældende bestemmelser eventuelt indeholder beskyttelsesforanstaltninger?
- 5) Følger det af EF-traktaten, navnlig dennes fjerde del, at de inden for rammerne af artikel 136, stk. 2, opnåede resultater — forstået som foranstaltninger til fordel for OLT — derefter ikke længere kan ændres til ugunst for OLT eller kan ophæves?
- 6) Såfremt dette ikke længere er muligt, er de pågældende afgørelser truffet af Rådet da ugyldige, og kan borgerne da påberåbe sig dette i en sag for nationale domstole?
- 7) Hvorvidt skal OLT-afgørelsen af 1991 (91/482/EØF, EFT L 263 af 1991, berigtiget i EFT L 15 af 1993, s. 33) anses for at gælde uændret i den i artikel 240, stk. 1, i denne afgørelse nævnte periode på 10 år i betragtning af, at Rådet ikke har foretaget nogen ændring i denne afgørelse før udløbet af den (første) periode på 5 år som omhandlet i denne afgørelses artikel 240, stk. 3?
- 8) Er Rådets revisionsafgørelse (97/803/EF) i strid med EF-traktatens artikel 133, stk. 1?
- 9) Er Rådets nævnte revisionsafgørelse retsgyldig i forbindelse med forventninger, der er fremkaldt som følge af den af Kommissionen distribuerede informationsbrochure DE 76 af oktober 1993, i betragtning af, at det deri på s. 16 med hensyn til den sjette OLT-afgørelse anføres, at denne afgørelses gyldighedsperiode nu er på ti år (tidligere fem år)?
- 10) Er den ovennævnte artikel 108b, som blev indført pr. 1. december 1997, uanvendelig i en sådan grad, at den må anses for ugyldig?

11) Er de nationale domstole (i sager om foreløbige retsmidler) under omstændigheder som dem, der er beskrevet i dommen i sagen Zuckerfabrik Süderdithmarschen m.fl. (forenede sager C-143/88 og C-92/89) og senere domme, kompetente til på forhånd at træffe en foreløbig forholdsregel, såfremt der er risiko for, at en udøvende myndighed, som ikke er en fællesskabsmyndighed, men som er udpeget af fællesskabsretten, tilside-sætter fællesskabsretten, for at hindre en sådan tilsidesættelse?

12) Såfremt spørgsmål 11. besvares bekræftende, og såfremt det ikke er de nationale domstole, men EF-Domstolen, der er kompetent til at tage stilling til de i spørgsmål 11. nævnte omstændigheder, er de i denne kendelse i punkt 3.9. til og med 3.11. nævnte omstændigheder (afskaffelse af 'milling' og indførsel af kvantitative restriktioner, eksistensen af et alvorligt og uopretteligt tab hos Emesa, hensyntagen til Fællesskabets interesser) da af en sådan art, at en forholdsregel som nævnt i spørgsmål 11. er berettiget?»

IV — De relevante fællesskabsbestemmelser

EF-traktaten

13. EF-traktatens artikel 227 (efter ændring nu artikel 299 EF) nævner i for-

bindelse med afgrænsningen af traktatens geografiske anvendelsesområde i stk. 3 de OLT, der er opregnet i bilag IV; på disse lande og territorier »anvendes den særlige associeringsordning, som er nærmere fastlagt i denne traktats fjerde del«. De Nederlandske Antiller har siden 1964 hørt til disse lande og territorier¹⁰.

14. Det bestemmes i EF-traktatens artikel 3, litra r) (efter ændring nu artikel 3, litra s), EF), at Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne traktat, indebærer »associering af de oversøiske lande og territorier med henblik på at forøge samhandelen og på at fremme den økonomiske og sociale udvikling i fællesskab«.

15. Traktatens fjerde del har overskriften »De oversøiske landes og territoriers associering«. Ifølge artikel 131 (efter ændring nu artikel 182 EF) er formålet med associeringen at fremme den økonomiske og sociale udvikling i OLT og oprette nære økonomiske forbindelser mellem disse og Fællesskabet som helhed.

¹⁰ — De benævnes nu »oversøiske lande under Kongeriget Nederlandene« og omfatter navnlig Aruba og De Nederlandske Antiller i snæver forstand.

16. EF-traktatens artikel 132 (nu artikel 183 EF) bestemmer følgende:

melse med bestemmelserne i artikel 12, 13, 14, 15 og 17.

»Associeringen tilstræber nedennævnte mål: ...«

1. Medlemsstaterne anvender i deres samhandel med disse lande og territorier samme regler, som de i henhold til denne traktat anvender indbyrdes.

18. Endelig bestemmer EF-traktatens artikel 136 (efter ændring nu artikel 187 EF) følgende:

...«

»For en første periode på fem år efter denne traktats ikrafttræden fastlægges de nærmere retningslinjer for og fremgangsmåden ved disse landes og territoriers associering med Fællesskabet i en til denne traktat knyttet gennemførelseskonvention.

17. EF-traktatens artikel 133 (efter ændring nu artikel 184 EF) bestemmer:

Inden udløbet af den i foregående stykke nævnte gennemførelseskonvention vedtager Rådet, med udgangspunkt i de opnåede resultater og på grundlag af de principper, der er nedfældet i denne traktat, enstemmigt de bestemmelser, der skal gælde for en ny periode.«

»1. Varer med oprindelse i disse lande og territorier nyder ved indførsel til medlemsstaterne godt af den fuldstændige afskaffelse af tolden mellem medlemsstaterne, som gradvis finder sted i overensstemmelse med denne traktats bestemmelser.

Afgørelse 91/482

2. Ved indførsel i hvert af disse lande eller territorier ophæves den told, der pålægges varer fra medlemsstaterne og de øvrige lande og territorier, gradvis i overensstem-

19. Rådet har for tiårsperioden 1990-1999 vedtaget afgørelse 91/482, som ifølge dens artikel 241 trådte i kraft den 20. september

1991; ifølge afgørelsens artikel 240, stk. 1, anvendes den for en periode på ti år »fra den 1. marts 1990«¹¹. Artikel 240, stk. 3, bestemmer:

melser, der er ændret i henhold til litra a) og b), indtil de træder i kraft.

...«

»3. Inden udløbet af den første periode på fem år fastlægger Rådet ved enstemmig afgørelse på forslag af Kommissionen de finansielle bidrag, der er omhandlet i artikel 154, stk. 1,

20. Inden revisionen af afgørelse 91/482, som jeg vil redegøre for senere, bestemte afgørelsens artikel 101 følgende:

a) i givet fald de eventuelle ændringer, som OLT's kompetente myndigheder har meddelt Kommissionen senest ti måneder før udløbet af femårsperioden

»1. Varer med oprindelse i OLT fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet.

b) i givet fald de ændringer, som Kommissionen eventuelt foreslår på baggrund af egne erfaringer eller i forbindelse med de ændringer, der er til forhandling mellem Fællesskabet og OLT

2. Varer, som ikke har oprindelse i OLT, og som frit kan omsættes i et OLT, og som genudføres i uændret stand til Fællesskabet, fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet, såfremt:

c) eventuelt de nødvendige overgangsforanstaltninger vedrørende de bestem-

— der for varerne i det pågældende OLT er betalt told eller afgifter med tilsvarende virkning på et niveau, som mindst svarer til den told, som i Fællesskabet opkræves ved indførsel af disse varer med oprindelse i tredjelande, som er omfattet af en mestbe-
gunstigelsesklausul

11 — Jf. for så vidt angår de problemer vedrørende tilbagevirkende gyldighed, som denne bestemmelse giver anledning til, punkt 24-43 i mit forslag til afgørelse i Road Air-sagen; Domstolen henviser hertil i præmis 47 i dommen af 22.4.1997 afsagt i samme sag (sag C-310/95, Sml. I, s. 2229).

- varerne ikke har været omfattet af hel eller delvis fritagelse for eller godtgørelse af told eller afgifter med tilsvarende virkning

bemærkes det, at artikel 1 i bilag II bestemmer følgende:

- varerne ledsages af et eksportcertifikat.

»Ved anvendelsen af afgørelsens bestemmelser om handelssamarbejde anses en vare for at have oprindelse i de oversøiske lande og territorier, i det følgende benævnt 'OLT', i Fællesskabet eller i AVS-staterne, hvis den enten er fuldt ud fremstillet eller tilstrækkeligt forarbejdet dér.«

...«

21. Som anført i artikel 108, stk. 1, første led, i afgørelse 91/482:

23. I artikel 3, stk. 3, i nævnte bilag opstilles en liste over bearbejdninger og forarbejdninger, der betragtes som utilstrækkelige til, at varerne kan anses for at have oprindelse i OLT.

- »— er begrebet varer med oprindelsesstatus og metoderne for administrativt samarbejde i forbindelse hermed defineret i bilag II,

24. Ordningen med den såkaldte »kumulation af oprindelse« indføres ved artikel 6, stk. 2 og 3, i bilag II, der bestemmer:

...«

»2. Såfremt varer, der fuldt ud er fremstillet i Fællesskabet eller i AVS-staterne, bearbejdes eller forarbejdes i OLT, anses de som værende fuldt ud fremstillet i OLT.

22. Med hensyn til den konkrete fastlæggelse af oprindelseskriterier for OLT-varer

3. Bearbejdning eller forarbejdning foretaget i Fællesskabet eller i AVS-staterne anses

for at være foretaget i OLT, såfremt materialerne senere bearbejdes eller forarbejdes i OLT. ...«

...«

26. Ved afgørelse 97/803 blev der ligeledes foretaget en mindre ændring i affattelsen af artikel 101, stk. 1, i afgørelse 91/482:

Afgørelse 97/803

»1. Varer med oprindelse i OLT fritages for importafgifter ved indførsel i Fællesskabet.

25. Ved artikel 1, nr. 32, i afgørelse 97/803 blev der indsat en artikel 108b; stk. 1 og 2 heri bestemmer:

...«

»1. ... AVS/OLT-kumulation af oprindelse som omhandlet i bilag II, artikel 6, er tilladt inden for en samlet årlig mængde på 3 000 tons sukker.

27. Endelig blev artikel 102 affattet på følgende måde:

2. Med henblik på gennemførelse af AVS/OLT-kumulationsreglerne i stk. 1 betragtes følgende forarbejdning som tilstrækkelig til at opfylde kravet til produkter med oprindelse i OLT: formning til styksukker eller tilsætning af farvestoffer.

»Fællesskabet anvender hverken kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning ved indførsel af varer med oprindelse i OLT, jf. dog ... artikel 108b.«

V — Ordningen for samhandelen mellem OLT og Fællesskabet

28. I mit forslag til afgørelse i Road Air-sagen¹² fik jeg lejlighed til at understrege, at det med henblik på at fastlægge de retsregler, der gælder vedrørende forholdet mellem OLT og Fællesskabet, er relevant, i hvilken udstrækning hver enkelt bestemmelse i traktaten finder anvendelse på OLT i betragtning af indholdet af traktatens fjerde del¹³.

29. Domstolen har besvaret dette spørgsmål generelt i sin dom af 12. februar 1992 i Leplat-sagen: »Associeringen [mellem OLT og Fællesskabet] om[fattes] af ordningen i traktatens fjerde del (artikel 131-136), og traktatens almindelige bestemmelser finder derfor kun anvendelse på de oversøiske lande og territorier, når der udtrykkelig henvises hertil«¹⁴.

30. Associeringen mellem OLT og Fællesskabet indebærer således ikke, at den primære eller den afledte fællesskabsret i

det hele finder direkte og automatisk anvendelse på OLT¹⁵; det må tværtimod i hvert enkelt tilfælde på baggrund af EF-traktatens fjerde del undersøges, hvilke fællesskabsbestemmelser der finder anvendelse på dem og i hvilket omfang.

31. I besvarelsen af spørgsmålet bekræftede Domstolen, at de nævnte bestemmelser ikke var til hinder for opkrævning af told, idet dette dog skulle ske under overholdelse af bestemmelserne i førnævnte afgørelse 91/482, som var en gyldig afgørelse truffet af Rådet i medfør af traktatens artikel 136 (efter ændring nu artikel 187 EF).

32. I sin dom af 11. februar 1999 i sagen Antillean Rice Mills mod Kommissionen¹⁶ har Domstolen ligeledes fastslået, at skønt OLT har nære forbindelser med Fællesskabet, er de dog ikke en del af dette, og der er derfor ikke på dette udviklingstrin frie varebevægelser mellem OLT og Fællesskabet uden restriktion.

12 — Fodnote 11.

13 — I Road Air-sagen skulle det afgøres, om bestemmelserne i EF-traktatens fjerde del — på det tidspunkt, hvor begivenhederne i hovedsagen fandt sted (juni 1991) — var til hinder for opkrævning af told ved indførsel til Fællesskabet af varer med oprindelse i tredjelande, som var bragt i fri omsætning på De Nederlandske Antiller.

14 — Sag C-260/90, Sml. I, s. 643, præmis 10.

15 — I præmis 62 i udtalelse 1/78 af 4.10.1979 (Sml. s. 2871) og i præmis 17 i udtalelse 1/94 af 15.11.1994 (Sml. I, s. 5267) har Domstolen om OLT fastslået, at der er tale om lande og territorier, der er afhængige af medlemsstaterne, men som ikke er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde.

16 — Sag C-390/95 P, Sml. I, s. 769, præmis 36.

33. De retlige betragtninger, som ligger bag dette svar, er sammenfattende følgende:

a) OLT er ikke en del af Fællesskabets toldområde, og deres samhandel med Fællesskabet er ikke begunstiget af de samme bestemmelser, som gælder for samhandelen mellem medlemsstaterne. I sidstnævnte tilfælde er der tale om handelstransaktioner inden for Fællesskabet, mens der ved handel mellem OLT og Fællesskabet er tale om egentlige indførsler.

b) EF-traktatens artikel 133, stk. 1 (efter ændring nu artikel 184 EF), finder ikke anvendelse på varer, som først indføres til et af disse lande og territorier og derefter genudføres til en af medlemsstaterne.

c) En anden fortolkning — som den, hvorefter OLT for så vidt angår denne type varer er omfattet af en ordning svarende til den, som medlemsstaterne anvender indbyrdes — ville indebære, at OLT ville »høre til det fælles toldområde, hvilket klart ligger ud over, hvad der er forudsat ved traktaten«¹⁷.

d) Under alle omstændigheder må man holde sig til bestemmelserne i de afgørelser, som Rådet i medfør af traktatens artikel 136 har truffet for den pågældende periode.

VI — Omgruppering af de præjudicielle spørgsmål

34. Med henblik på at lette gennemgangen af de forelagte præjudicielle spørgsmål vil jeg opdele dem systematisk i følgende grupper:

a) Afvisningen af de præjudicielle spørgsmål (indledende spørgsmål).

b) Muligheden for at ændre OLT-afgørelsen efter udløbet af de fem første år af gyldighedsperioden (syvende og niende spørgsmål).

c) Spørgsmålet om, hvorvidt de resultater, som er opnået i henhold til traktatens artikel 136 (efter ændring nu artikel 187 EF), er uigenkaldelige (femte og sjette spørgsmål).

d) Gyldigheden af de kvantitative restriktioner henset til traktatens artikel 133,

17 — Road Air-dommen, fodnote 11, præmis 34.

stk. 1 (efter ændring nu artikel 184 EF), og artikel 136 (tredje, fjerde og ottende spørgsmål).

- e) Proportionaliteten af indførelsen af toldkontingenter og af den påståede afskaffelse af »milling« som tilstrækkelig forarbejdningsproces (første, andet og tiende spørgsmål).

- f) Vedtagelsen af foreløbige forholdsregler (ellefte og tolvte spørgsmål).

dette forslag). Som følge af afvisningen af den begæring om udsættelse, som er fremsat over for myndighederne i moderstaten Nederlandene, er genstanden for hovedsagen blevet begrænset til det pålæg, der er givet Aruba med henblik på, at de arubanske myndigheder fortsætter med at udstede EUR.1-certifikater uanset bestemmelserne i revisionsafgørelsen. Eftersom denne afgørelse ikke indfører ændringer for så vidt angår disse certifikater, kan spørgsmålet om dens gyldighed på baggrund af fællesskabsretten (genstanden for den præjudicielle forelæggelse) ikke få nogen betydning for den afgørelse vedrørende udsættelse, som er truffet i hovedsagen.

VII — Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål

Rådet og Kommissionen har imidlertid samstemmende anført, at uafhængigt af genstanden for nærværende sag gør Fællesskabets almindelige interesser og navnlig hensynet til retssikkerheden det påkrævet, at Domstolen træffer en hurtig afgørelse vedrørende lovligheden af afgørelse 97/803.

A — Indledende spørgsmål: afvisningen af de præjudicielle spørgsmål

35. Rådet og Kommissionen har anført, at de præjudicielle spørgsmål måske bør afvises under hensyn til, at de er irrelevante i relation til hovedsagen (jf. punkt 111 ff. i

På baggrund af denne begrundelse og i betragtning af, at de øvrige sager vedrørende gyldigheden af denne afgørelse er udsat i afventning af dommen i nærværende sag (jf. fodnote 4 og 5), er det også min opfattelse, at gode retsplejehensyn taler for, at der gives et hurtigt svar på disse præjudicielle spørgsmål.

B — *Muligheden for at ændre OLT-afgørelsen under dens gyldighedsperiode (syvende og niende præjudicielle spørgsmål)*

36. Med det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om Rådet efter udløbet af den første periode på fem år (den 1.3.1995), som er omhandlet i OLT-afgørelsens artikel 240, stk. 3, men inden for gyldighedsperioden på ti år som omhandlet i stk. 1 i samme bestemmelse (jf. punkt 19 ovenfor) kan foretage en midtvejsrevision.

37. Ifølge Emesa og Aruba skal den ændringsfrist, som er fastsat i OLT-afgørelsens artikel 240, stk. 3, opfattes som en præklusiv frist, således at det — undtagen for så vidt angår de særlige beskyttelsesforanstaltninger, som kan vedtages i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109 — er udelukket at ændre afgørelsen efter fristens udløb. Rådet manglede således kompetence ratione temporis til at vedtage revisions-afgørelsen to et halvt år efter fristens udløb.

38. De indlæg, som de forskellige medlemsstater og institutioner har afgivet som parter i nærværende sag, er næsten fuldstændigt sammenfaldende for så vidt angår både indholdet og formuleringen af det svar, som bør gives på dette spørgsmål.

39. For Rådet og Kommissionen er den i OLT-afgørelsens artikel 240, stk. 3, indeholdte bemyndigelse et klassisk eksempel på de talrige bestemmelser i fællesskabslovgivningen, der — efter modellen for den ordning, som er indført ved de forskellige Lomé-konventioner — gør det muligt at ændre gældende retsakter for at tage hensyn til udviklingen.

40. Den spanske regering har understreget, at den i artikel 240, stk. 3, fastsatte periode på fem år havde til formål, at der ved revisionen af OLT-afgørelsen med hensyn til de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter blev taget hensyn til den nye beregning af Fællesskabets finansielle bistand, der kun var blevet fastsat for et tidsrum af fem år (OLT-afgørelsens artikel 154). Denne periode skulle ligeledes sikre, at revisionen skete samtidig med revisionen af den fjerde Lomé-konvention, således at de forbedringer, som midtvejsrevisionen af denne konvention resulterede i, kunne blive til gavn for de fælles markedsordninger. I øvrigt deler den spanske regering ikke den opfattelse, at Rådet manglede kompetence ratione temporis til at vedtage afgørelse 97/803. Denne opfattelse hviler på en forkert fortolkning af artikel 240, stk. 3, som ikke tager hensyn til Rådets målsætning, da det indførte denne revisionsbestemmelse.

41. Ifølge den italienske regering kan udtrykket »inden udløbet af den første periode på fem år« i artikel 240, stk. 3, ikke opfattes som en uforanderlig frist, som udelukker enhver ændring efter dens udløb.

Det ville svare til at opfatte OLT-afgørelsen som et usmidigt instrument uden hensyn-
tagen til dens egentlige formål. Denne
periode skal derimod forstås som en »til-
skyndelse« til at handle på baggrund af alle
de foranstaltninger, som allerede er gen-
nemført.

42. Jeg er enig i alle disse synspunkter og
gør dem til mine: Den frist på fem år til at
foretage midtvejsrevisionen, som Rådet
pålagde sig selv i OLT-afgørelsen, fratager
ikke Rådet dets lovgivningskompetence,
når de fem år er gået. I denne forbindelse
adskiller den foreliggende situation sig klart
fra situationen i Hansen -sagen¹⁸, som
parterne i hovedsagen har henvist til. Der
var dengang tale om en præceptiv frist, som
Rådet var pålagt ved traktatens tidligere
artikel 227, stk. 2.

43. Hertil kommer, at Rådet selv uden
OLT-afgørelsens artikel 240, stk. 3 — eller
med andre ord hvis denne afgørelse ikke
åbnede mulighed for midtvejsrevision —
alligevel ville være beføjet til at ændre den
på et hvilket som helst tidspunkt, fordi
Rådets beføjelse i så henseende udspringer
direkte af traktatens artikel 136 (efter
ændring nu artikel 187 EF) og ikke af de
successive afgørelser, som Rådet selv har
vedtaget i henhold til sidstnævnte bestem-
melse.

44. Når alt kommer til alt, skal grænserne
for Rådets lovgivningskompetence på
området naturligvis ikke findes i de oprin-
delige bestemmelser i OLT-afgørelsen, men
specifikt i den endelige gennemførelse af de
politiske målsætninger i traktatens arti-
kel 132 (nu artikel 183 EF) og generelt
deri, at dets virke er undergivet et krav om
lovmæssighed, i hvilken forbindelse de
almindelige retsprincipper har den mest
fremtrædende plads.

45. Med hensyn til den gradvise opfyldelse
af disse målsætninger anerkendte Domsto-
len i Road Air-sagen, at artikel 136 tillæg-
ger Rådet et vidt skøn ved fastlæggelsen af
de bestemmelser, der er nødvendige for at
virkeliggøre målene med OLT's associe-
ring¹⁹. Domstolen udtalte herefter føl-
gende: »Associeringen af OLT skal gen-
nemføres som en dynamisk og fremadskri-
dende proces, hvorunder det kan være
nødvendigt at vedtage en række bestem-
melser med henblik på virkeliggørelsen af
alle de mål, der nævnes i traktatens arti-
kel 132, i betragtning af de resultater, der
er opnået ved Rådets tidligere afgørel-
ser«²⁰.

46. For så vidt angår de grænser, som de
almindelige retsprincipper sætter for
Rådets virksomhed, fortjener princippet
om beskyttelse af den berettigede forvent-
ning i nærværende sammenhæng en særlig
omtale, som følger nedenfor.

18 — Dom af 10.10.1978, sag 148/77, Sml. s. 1787.

19 — Road Air-dommen, fodnote 11, præmis 39.

20 — Præmis 40.

47. Jeg mener således, at Rådet var fuldt ud beføjet til at ændre OLT-afgørelsen på det tidspunkt, Rådet gjorde det.

48. Med det niende spørgsmål ønsker den nederlandske ret oplyst, om afgørelse 97/803 er gyldig i betragtning af de forventninger, der er fremkaldt af informationsbrochure DE 76²¹, som Kommissionen udsendte i oktober 1993. I denne brochure blev det anført, at OLT-afgørelsens gyldighedsperiode var på ti år.

49. Som svar på dette spørgsmål kunne det for det første anføres, at en erhvervsdrivende, der har bestemt sig til at foretage en betydelig økonomisk investering, aldrig kan basere berettigede forventninger på en informationsbrochure. Det er utænkeligt, at en erhvervsdrivende, som udviser bare den mindste påpasselighed, ved gennemførelsen af et investeringsprojekt kun skulle tage hensyn til oplysninger i et til den brede offentlighed rettet dokument, som ikke har nogen retlig værdi.

50. Hertil kommer imidlertid det yderligere forhold, at den pågældende informationsbrochure blev udsendt før vedtagelsen af revisionsafgørelsen og før udløbet af de første fem år som omhandlet i OLT-afgørelsens artikel 240, stk. 1. På dette tidspunkt var indholdet af brochuren sammenfaldende med de dagældende bestemmelser

i OLT-afgørelsen. Der kan ikke udledes bedre rettigheder af et dokument til oplysning for almenheden end dem, som kan udledes af den lovtekst, som man vil udbrede kendskabet til med dette dokument. Det præjudicielle spørgsmål er derfor begrænset til spørgsmålet om Emesa's eventuelle berettigede forventning om, at ordningen med kumulation af oprindelse som fastsat i OLT-afgørelsen ville blive opretholdt.

51. Domstolen har gentagne gange fastslået, »at selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation«²². Hvis dette gælder generelt, må det så meget desto mere være tilfældet, når den pågældende erhvervsdrivende påtager sig en økonomisk risiko, vel vidende at retsreglerne på området kan blive ændret.

52. I nærværende sag er der ingen tvivl om, at Emesa på det tidspunkt, hvor selskabet påbegyndte sine investeringer på øen Aruba, havde tilstrækkelige oplysninger til, at det med rimelighed kunne forudse, at den liberale ordning med kumulation af oprindelse ville blive ændret. Som Rådet

21 — Brochuren har titlen »The European Community and the Overseas Countries and Territories«.

22 — Jf. bl.a. dom af 17.9.1998, sag C-372/96, Pontillo, Sml. I, s. 5091, præmis 22 og 23.

med rette har anført i sit indlæg, fremgår dette klart af de erklæringer, der er afgivet af Emesa's egne advokater i forbindelse med sag T-43/98²³. Heraf kan det udledes, at det i hvert fald fra november 1996 var alment kendt, at Rådet var ved at behandle et irsk kompromisforslag, som netop gik ud på at begrænse den årlige mængde sukker, som kan indføres til Fællesskabet under ordningen med AVS/OLT-kumulation af oprindelse, til 3 000 tons.

53. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at det sagsøgende selskab kan gøre krav på beskyttelse i kraft af en eventuel berettiget forventning om opretholdelse af præferenceordningen for indførsel af sukker.

C — Spørgsmålet om, hvorvidt de resultater, som er opnået i henhold til traktatens artikel 136, er uigenkaldelige (femte og sjette præjudicielle spørgsmål)

54. Med det femte præjudicielle spørgsmål rejser den forelæggende ret det principielle spørgsmål om, hvorvidt de fordele, som er indrømmet OLT inden for rammerne af artikel 136, er uigenkaldelige. Det vil kun være nødvendigt at behandle det sjette spørgsmål vedrørende virkningerne af en sådan uigenkaldelighed, hvis disse fordele ikke kan ophæves.

23 — Nævnt i fodnote 4. Punkt 26 i begæringen om foreløbige forholdsregler.

55. Parterne i hovedsagen har samstemmende anført, at der ved EF-traktatens fjerde del er indført en mekanisme, som de kalder »fastlåsning« eller »blokering«. Denne mekanisme afskærer fællesskabsinstitutionerne fra at vedtage foranstaltninger, som indebærer en varig begrænsning af de rettigheder eller privilegier, som OLT er indrømmet i de enkelte tidligere afgørelser. Bestemmelserne i disse retsakter udgør ifølge parterne i hovedsagen et »point of no return«, således at enhver senere afgørelse, som begrænser disse rettigheder eller privilegier, bør anses for at være traktatstridig, og borgerne vil direkte kunne påberåbe sig dens ugyldighed.

56. Præsidenten for Arrondissementsrechtbank synes at dele denne opfattelse. I forelæggelseskendelsen henvises der til en udtalelse afgivet af et udvalg af sagkyndige på anmodning af de nederlandske myndigheder, hvori det anføres, at denne fastlåsningsmekanisme er indeholdt i traktatens artikel 132, stk. 1, hvis præcise og ubetingede affattelse kun kan føre til den konklusion, at der påhviler Fællesskabet en konkret forpligtelse til at opnå et resultat. Den forelæggende ret har udtalt, at »denne opfattelse ikke troværdigt er blevet bestridt. Den forekommer plausibel: også som led i det ligeledes gradvis tilvejebragte fælles marked selv (i overgangsperioden) blev det gennem forskellige traktatbestemmelser bragt til udtryk, at medlemsstaterne på vej til et virkeligt fælles marked i deres indbyrdes samkvem sagt i korthed ikke længere måtte indføre nye handelshindringer: De såkaldte standstill-klausuler ...«.

57. Jeg mener imidlertid, at teorien om fastlåsning, når den formuleres i så generelle vendinger, savner grundlag — en opfattelse, som jeg deler med alle de medlemsstater og fællesskabsinstitutioner, som har afgivet indlæg i sagen. Den omstændighed, at den dynamiske proces, som skal gennemføres med henblik på OLT's associering med Fællesskabet, kræver en stadig mere fremskreden samlet integration, er ikke til hinder for, at Rådet på visse områder anlægger en ny og mere indskrænkende fortolkning af en bestemt fordel, som tidligere er indrømmet OLT; dette er så meget desto mere tilfældet, når det på grund af den pågældende fordels ekstraordinære karakter og fællesmarkedets karakteristika kun har været muligt at indrømme den på foreløbigt grundlag. Dette er i nærværende sag tilfældet for reglen om, at der efter bestemte forarbejdninger kan tildeles OLT-oprindelse til visse produkter fra AVS-staterne.

58. Rådet vedtog i sin tid den fiktion, som følger af ordningen med kumulation af oprindelse, uden at være — og sandsynligvis uden at kunne være — fuldstændig klar over, hvilke konsekvenser den kunne få. Der findes fortilfælde vedrørende situationer af samme midlertidige karakter. I sagen Tyskland mod Rådet, hvor der blev afsagt dom den 5. oktober 1994²⁴, anførte den tyske regering, at den protokol om bananer, hvori der var fastsat et toldkontingent for indførsel af bananer, udgjorde en integrerende del af traktaten, og at enhver ændring af denne protokol derfor skulle være foretaget under overholdelse af betingelserne i traktatens daværende artikel 236. Domstolen var enig i, at protokollen faktisk var en integrerende del af traktaten som bilag til gennemførelseskon-

ventionen vedrørende OLT's associering med Fællesskabet. Domstolen tilføjede, at protokollen imidlertid blev indført som overgangsforanstaltning i afventning af ensartede betingelser for indførsel af bananer til fællesmarkedet.

59. Når de foranstaltninger, som Rådet kan vedtage under sådanne omstændigheder, har midlertidig karakter eller — om man vil — indføres som overgangsforanstaltning, er det ikke udtryk for manglende hensyntagen til OLT's eller borgernes rettigheder og forventninger. Dette gælder navnlig, når stabiliteten af en handelsmæssig præferenceordning afhænger af dens forenelighed med andre af Fællesskabets målsætninger, som ligeledes er integreret i traktaten, som f.eks. at en fælles markedsordning fungerer korrekt i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 33 EF (tidligere artikel 39). Når først det var godtgjort, at kumulation af oprindelse i sukkersektoren kunne føre til alvorlige forstyrrelser af den allerede skrøbelige balance på den pågældende fælles markedsordnings område, var Rådet ikke alene formelt beføjet til, men også efter selve traktaten forpligtet til at træffe foranstaltninger til at imødegå disse uacceptable virkninger af OLT-afgørelsen.

60. Rådet gjorde således sin pligt, da det analyserede de med OLT-afgørelsen »opnåede resultater« på grundlag af de »principper, der er nedfældet i denne traktat« (artikel 136). Resultatet af denne analyse kunne både føre til, at den pågældende foranstaltning blev opretholdt, at den blev ophævet, eller at virkningerne af den blev

24 — Sag C-280/93, Sml. I, s. 4973.

begrænset. Rådet kunne også have foreslået en ændring af den fælles markedsordning for sukker. Det afgørende var, at enhver foranstaltning skulle være afpasset efter principperne i traktaten, som foruden fremme af samhandelen med OLT omfatter opretholdelsen af en fælles landbrugspolitik.

61. I det foreliggende tilfælde valgte Rådet at begrænse den mængde sukker, som kan være omfattet af den fordelagtige særordning med AVS/OLT-kumulation af oprindelse, til 3 000 tons årligt, hvilket er mere end rigeligt til at dække den traditionelle indførsel af sukker fra OLT. Forholdene på fællesmarkedet for dette produkt vil blive behandlet i forbindelse med spørgsmålet vedrørende proportionalitet.

62. Revisionsafgørelsen medfører imidlertid ikke blot restriktioner eller begrænsninger. Den indfører også forskellige fordele inden for forskellige områder af associeringsordningen: bedre muligheder for OLT-borgernes etablering i Fællesskabet (artikel 232 og 233a), fremskridt i den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser (artikel 233b) og mulighed for deltagelse i forskellige fællesskabsprogrammer (artikel 233c). Endvidere forhøjes Fællesskabets finansielle bistand til OLT med 21%. Når revisionsafgørelsen betragtes i sin helhed, tror jeg kort sagt ikke, at konklusionen nødvendigvis må være, at associeringsord-

ningen for OLT er blevet forringet²⁵, hvilket under alle omstændigheder i henhold til det ovenfor anførte ville have været fuldt ud lovligt.

63. Som jeg understregede i mit forslag til afgørelse i forbindelse med Road Air-dommen: »Det må ikke glemmes, at hver enkelt OLT-afgørelse er en sammenhængende helhed af bestemmelser, hvis forskellige dele ikke kan analyseres hver for sig. I den konkrete sag må afskaffelsen af tolden ses i forbindelse med en hel række andre foranstaltninger, som fremmer de oversøiske landes og territoriers økonomiske og sociale udvikling i samme omfang eller endnu mere«²⁶.

64. Jeg kan derfor ikke se noget holdbart argument for at konkludere, at traktaten skulle forpligte Rådet til i al evighed at overholde en præferenceregulering vedrørende oprindelse, som er fastsat inden for rammerne af associeringsordningen for OLT, når denne regel har vist sig — i hvert fald potentielt — at kunne forårsage alvorlige forstyrrelser i en fælles markedsordningsfunktion.

25 — Dette gælder især i betragtning af det sandsynligvis beskedne bidrag til OLT's økonomiske udvikling, som den begrænsede merværdi, der tilføres ved de omhandlede industrielle processer, udgør (jf. herom fodnote 38).

26 — Smi. 1997 I, på s. 2250, punkt 95.

D — *Gyldigheden af de kvantitative restriktioner henset til traktatens artikel 133, stk. 1, og artikel 136 (tredje, fjerde og ottende præjudicielle spørgsmål)*

65. Artikel 133, stk. 1, tilsigter en gradvis afskaffelse af told, der opkræves ved indførsel af varer med oprindelse i OLT (se punkt 17 ovenfor).

66. Jeg mener for det første — i modsætning til Rådet — at der med revisionsafgørelsens artikel 108b er indført en egentlig kvantitativ restriktion i samhandelen med OLT. Selv om det juridisk set er muligt at indføre en bestemt vare i en større mængde end det fastsatte kontingent, så vil de afgifter, som skal betales, som anført af Kommissionen normalt gøre det økonomisk umuligt. Det gælder for de varer, som er omfattet af en fælles markedsordning, og som der er overskudsproduktion af i Fællesskabet.

67. Derimod er jeg ikke overbevist om, at den omhandlede kvantitative restriktion er blevet anvendt på »[v]arer med oprindelse i disse lande og territorier« i artikel 133's forstand. Her findes måske nøglen til besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål, som er forelagt i denne sag: Den retlige kvalifikation, der må tillægges bestemmelserne i artikel 6, stk. 2 og 3, i bilag II til

OLT-afgørelsen og i den ved revisionsafgørelsen indsatte artikel 108b. Som det vil fremgå af nedenstående redegørelse, vil svaret imidlertid sandsynligvis blive det samme, uanset om problemet ansues fra en rent toldteknisk vinkel eller i et handelspolitisk perspektiv.

68. Begrebet varers oprindelse, som overhovedet ikke nævnes i traktaterne, har imidlertid et mindsteindhold, som følger af selve ordenes betydning. Vin, som stammer fra vinstokke fra Rioja, og som er blevet presset, lagret og tappet på flasker i Spanien, er utvivlsomt en vare med spansk oprindelse. Denne kernebetydning af begrebet²⁷ — som også gælder, når varen har gennemgået en åbenbart mindre forarbejdning på et andet territorium — må være beskyttet mod enhver foranstaltning fra lovgivers side, for den er en del af ejendomsretten. Uden for dette kerneområde bliver reglerne om oprindelse som følge af det skøn, som lovgiver råder over ved fastlæggelsen af en definition, uundgåeligt forvandlet til teknisk-juridiske instrumenter, som kan bruges til at forfølge politiske målsætninger. Der intet ulovligt i at anvende egentlige toldmæssige parametre til f.eks. at styre udviklingen af Fællesskabets handelspolitik. Inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik anvender man således meget hyppigt fiskale foranstaltninger til at regulere markedet²⁸.

27 — Begrebet er for så vidt angår handelen mellem medlemsstaterne defineret i artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 802/68 af 27.6.1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse (EFT 1968 I, s. 157), og i forhold til OLT i artikel 2 i bilag II til OLT-afgørelsen.

28 — Jf. for så vidt angår den juridiske karakter af tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter mit forslag til afgørelse i sag C-186/96, dom af 17.12.1998, Demand, Sml. I, s. 8529, punkt 36-44.

69. Der er med andre ord intet til hinder for, at lovgiver — naturligvis med henblik på toldkontrol — tillader, at visse varers oprindelsessted anses for at være et sted, hvor de ud fra en økonomisk betragtning ikke kan have oprindelse, fordi de dér kun er tilført en beskeden merværdi. Lovgiver ønsker ikke herved at udpege de pågældende varers oprindelse, men opstiller en juridisk fiktion, som gør det muligt at give bestemte kategorier af varer *samme* behandling — og der er normalt tale om en præferencebehandling — som varer af en bestemt oprindelse.

70. Det er på denne måde, at man skal se ordningen med AVS/OLT-kumulation, hvorunder varer med oprindelse i AVS tildeles et OLT-oprindelsescertifikat efter en minimal forarbejdning i et af disse lande eller territorier, således at de kan være omfattet af en gunstig ordning, *som var der tale om* OLT-varer. Det er ikke uden grund, når det i artikel 6, stk. 2 og 3, i bilag II til OLT-afgørelsen anføres, at »[s]åfremt varer, der fuldt ud er fremstillet i Fællesskabet eller i AVS-staterne, bearbejdes eller forarbejdes i OLT, *anses de* for værende fuldt ud fremstillet i OLT«, og at »[b]earbejdning eller forarbejdning foretaget i Fællesskabet eller i AVS-staterne *anses for* at være foretaget i OLT, såfremt materialerne senere bearbejdes eller forarbejdes i OLT«²⁹.

71. Alt i alt mener jeg, at ordningen med AVS/OLT-kumulation af oprindelse udgør en foranstaltning, som indebærer en handelsmæssig præferencebehandling, og som sådan falder den helt og holdent uden for anvendelsesområdet for bestemmelserne i traktatens artikel 133, stk. 1, og er alene underlagt opfyldelsen af de målsætninger, som er opstillet i traktatens artikel 131 (efter ændring nu artikel 182 EF) og 132 (nu artikel 183 EF).

72. Såfremt Domstolen på trods af denne argumentation måtte finde, at indførelsen af artikel 108b indebærer, at der pålægges en told på varer med *oprindelse* i OLT, giver heller ikke det nødvendigvis grund til at drage gyldigheden af denne bestemmelse i tvivl. Den gunstige behandling, som varer med oprindelse i OLT i henhold til traktaten indrømmes ved indførsel til Fællesskabet, skal nemlig indføres på samme måde, som den i sin tid gradvis blev indført i forholdet mellem medlemsstaterne. Det er på denne måde, at henvisningen i artikel 133, stk. 1, til »den fuldstændige afskaffelse af tolden mellem medlemsstaterne, *som gradvis finder sted i overensstemmelse med denne traktats bestemmelser*«, skal forstås³⁰. Et af de mål for associeringen, som er opstillet i artikel 132, stk. 1, er også, at medlemsstaterne i deres samhandel med OLT anvender *samme* regler, *som de i henhold til traktaten anvender indbyrdes*.

73. Det må herved anerkendes, at på det område, som denne sag vedrører, nemlig de

29 — Mine fremhævelser.

30 — Min fremhævelse.

juridiske rammer for sukkerhandelen, fandt afskaffelsen af told mellem medlemsstaterne først sted med oprettelsen af en fælles markedsordning for sukker. Et karakteristisk træk ved denne — og mange andre — fælles markedsordninger er indførelsen af en fælles ydre told samtidig med fastsættelsen af en minimumspris i alle medlemsstater. Muligheden for at være omfattet af reglerne om kumulation af oprindelse og samtidig bevare selvbestemmelsen på toldområdet indebar, at OLT kom til at befinde sig i en meget mere fordelagtig situation end nogen medlemsstat, og Rådet så sig derfor nødsaget til at foretage de nødvendige justeringer for at undgå forstyrrelser af fællesmarkedet. Enhver ugunstig sammenligning, som forsøges foretaget af den gradvise liberalisering af sukkerhandelen mellem medlemsstaterne og den, som skal gennemføres i forholdet mellem Fællesskabet og OLT, er med andre ord vildledende, hvis den ikke tager højde for den forudgående oprettelse af den relevante fælles markedsordning i Fællesskabet. Selv om man antog, at den omtvistede kvantitative restriktion var blevet anvendt på varer med oprindelse i OLT, ville den på denne baggrund ikke være i strid med artikel 133, stk. 1, da den fremgangsmåde, som medlemsstaterne i sin tid anvendte med henblik på gradvis at afskaffe den told, de pålagde indbyrdes, ikke er blevet fulgt.

74. Jeg kan derfor konkludere, at gyldigheden af den kvantitative restriktion, som er indført ved revisionsafgørelsen og navn-

lig den herved indsatte artikel 108b for indførsel af sukker, som er omfattet af ordningen med AVS/OLT-kumulation af oprindelse, ikke kan anfægtes på grundlag af traktatens artikel 133, stk. 1.

75. Med det tredje og fjerde spørgsmål ønsker den nederlandske ret endvidere oplyst, om den omhandlede kvantitative restriktion er forenelig med EF-traktaten, nærmere bestemt artikel 136, stk. 2. Retten anfører dog ikke nærmere, hvad uforeneligheden skulle bestå i.

76. Artikel 136 bemyndiger i meget brede vendinger Rådet til at vedtage bestemmelser vedrørende de nærmere retningslinjer for og fremgangsmåden ved OLT's associering med Fællesskabet. I henhold til samme bestemmelse skal Rådet træffe sine foranstaltninger med udgangspunkt i de opnåede resultater og på grundlag af de principper, der er nedfældet i traktaten.

77. Det er netop det, Rådet gør, når det vurderer faren for forstyrrelse af fællesmarkedet som følge af muligheden for ubegrænset indførsel af sukker i henhold til ordningen med kumulation og fastsætter et toldkontingent for denne vare med henblik på at beskytte en del af den fælles landbrugspolitik, som uden tvivl udgør en af traktatens grundbestanddele [artikel 3, litra e)]. I syvende betragtning til afgørelse 97/803 anføres det med en sjælden klarhed,

hvad der var Rådets bevæggrunde til at handle, som det gjorde³¹.

78. Domstolen har haft lejlighed til at understrege berettigelsen af en sådan handlemåde. I Antillean Rice Mills-dommen udtalte Domstolen således følgende: »Det bemærkes dernæst, at artikel 136, stk. 2, bemyndiger Rådet til på grundlag af de principper, der er nedfældet i traktaten, at træffe afgørelser som led i associeringen. Det følger heraf, at når Rådet træffer OLT-afgørelser i henhold til denne artikel, skal det ikke blot tage hensyn til de principper, der findes i traktatens fjerde del, men også til de øvrige principper i fællesskabsretten, herunder dem, der vedrører den fælles landbrugspolitik«³². Herefter tilføjer Domstolen følgende: »Dette resultat bekræftes i øvrigt af traktatens artikel 3, litra r), og artikel 131, som bestemmer, at Fællesskabet skal fremme de oversøiske landes og territoriers økonomiske og sociale udvikling, uden at dette dog indebærer en forpligtelse til at privilegere disse«³³.

31 — »[E]fter at afgørelse 91/482/EØF har indført fri adgang for alle varer med oprindelse i OLT og har opretholdt kumulering mellem varer med oprindelse i AVS-staterne og varer med oprindelse i OLT, har der kunnet konstateres risiko for konflikt mellem målene for to fællesskabspolitikker, nemlig OLT-udviklingspolitikken og den fælles landbrugspolitik; alvorlige forstyrrelser på fællesskabsmarkedet for visse landbrugsprodukter omfatter af en fælles markedsordning har ved flere lejligheder ført til vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger; nye forstyrrelser bør forebygges ved foranstaltninger, der kan bidrage til fastlæggelse af rammer, som befordrer en stabil samhandel og samtidig er forenelige med den fælles landbrugspolitik«.

32 — Antillean Rice Mills-dommen, fodnote 16, præmis 37.

33 — Præmis 38.

79. For så vidt angår den valgte metode til at nå målet må det — for så vidt som dette spørgsmål ikke vil blive behandlet i forbindelse med spørgsmålet om overholdelsen af proportionalitetsprincippet — endvidere erindres, at fællesskabslovgiver på den fælles landbrugspolitikens område har vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt ved EF-traktatens artikel 40-43 (efter ændring nu artikel 34 EF-37 EF)³⁴.

80. Jeg kan derfor ikke i de retsakter, som er vedtaget af Rådet, få øje på noget forhold, som kan udgøre en overskridelse af den kompetence, Rådet er tillagt ved artikel 136.

E — Proportionaliteten af indførelsen af kontingentet og af den påståede afskaffelse af »milling« som tilstrækkelig forarbejdningsproces (første og andet præjudicielle spørgsmål)

81. I de følgende punkter skal det undersøges, om revisionsafgørelsens artikel 108b, stk. 1 (indførelsen af kontingentet), og stk. 2 (den påståede afskaffelse af »milling«), er forenelige med proportionalitetsprincippet (første præjudicielle spørgsmål) og med de grænser for vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger, der er opstillet i artikel 109 (andet spørgsmål).

34 — Dommen i sagen Tyskland mod Rådet, fodnote 24, præmis 89.

i) Generelt om proportionalitetsprincippet

82. Ifølge proportionalitetsprincippet skal en foranstaltning, der har til formål at forbyde eller begrænse en økonomisk aktivitet, være egnet og nødvendig til gennemførelse af de forfulgte mål. Når der skal foretages et valg mellem flere forskellige foranstaltninger, skal den mindst indgribende træffes, og de ved foranstaltningen forvoldte ulemper må ikke stå i misforhold til det forfulgte mål. Når der udøves et skøn ved udstedelse af retsforskrifter, må den trufne foranstaltning desuden ikke være åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til de forfulgte mål³⁵.

83. I de tilfælde, hvor det ved forfølgelsen af de mål, der er opstillet i traktaten, er nødvendigt at vedtage foranstaltninger, som kan forekomme modstridende, har Domstolen tillagt fællesskabsinstitutionerne vide skønsmæssige beføjelser. Domstolen har anerkendt, at det i sådanne situationer er fællesskabsinstitutionerne, som er bedst egnede til at vurdere og afveje de forskellige modstående interesser. I sagen *Fishermen's Organisations* m.fl. udtalte Domstolen følgende: »Det fremgår af fast retspraksis, at fællesskabsinstitutionerne ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitik må til stadighed skal sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt,

samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det»³⁶.

84. Ved udøvelsen af denne skønsmæssige beføjelse skal den pågældende institution lade den foranstaltning, som ønskes vedtaget, gennemgå en »rimelighedsprøve« i den dobbelte forstand, at foranstaltningen skal være »rimeligt« egnet til at nå de tilstræbte mål, og den ulempe eller skade, som den forårsager, skal være »rimelig« eller med andre ord ikke uforholdsmæssig i forhold til de fordele, den vil indebære for offentligheden³⁷.

ii) Specielt om indførelsen af kontingentet

85. Ifølge betragtningerne til revisionsafgørelsen foretog Rådet ændringen i OLT-afgørelsen efter at være blevet overbevist om, at den frie adgang til Fællesskabet for alle varer med oprindelse i OLT og oprettholdelsen af reglen om AVS/OLT-kumulation af oprindelse indebar en alvorlig risiko for konflikt mellem målene for Fællesska-

35 — Se dom af 19.11.1998, sag C-150/94, *Det Forenede Kongerige mod Rådet*, Sml I, s. 7235, præmis 74, som bekræfter den omfattende tidligere retspraksis.

36 — Dom af 17.10.1995, sag C-44/94, *Fishermen's Organisations* m.fl., Sml I, s. 3115, præmis 37. Se også dommen i sagen *Tyskland mod Rådet*, præmis 47.

37 — Jf. herom T.C. Hartley: *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1994, s. 155.

bets OLT-udviklingspolitik og den fælles landbrugspolitik.

86. Det er let at se, hvilke dimensioner denne risiko for konflikt ville kunne antage. Som det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt af Kommissionen — og som ikke er blevet bestridt — er der på det europæiske marked for sukker i øjeblikket en skrøbelig balance. Efter indførelsen af kvoter udgør roesukkerproduktionen i Fællesskabet 13,4 mio. tons, hvilket er mere end sukkerforbruget i Fællesskabet på ca. 12,7 mio. tons. Hertil kommer, at Fællesskabet indfører 1,3 mio. tons rørsukker fra AVS-staterne for at opfylde den særlige efterspørgsel efter denne vare. Desuden er Fællesskabet i henhold til aftaler indgået inden for Verdenshandelsorganisationen (WTO) forpligtet til at tillade indførsel af 400 000 tons sukker fra tredjelande.

Eftersom den samlede efterspørgsel efter sukker i Fællesskabet er mindre end udbudet, går en del af sukkeret til eksport. Da der imidlertid er en væsentlig forskel på prisniveauet på verdensmarkedet og i Fællesskabet (prisen i Fællesskabet er ca. tre gange så høj som på verdensmarkedet), er det nødvendigt at støtte denne eksport med

eksportrestitutioner. Restitutionen er i øjeblikket på 470 EUR pr. ton. Inden for WTO er der også indgået aftaler om den maksimale sukkermængde, som kan opnå eksportstøtte. I de kommende år skal denne maksimumsmængde reduceres med 20%.

87. Endelig står det fast, at OLT ikke selv dyrker sukker; de forarbejder blot produkter fra AVS-landene, hvorved disse kun tilføres en beskednen merværdi i OLT³⁸.

88. Rådet har i nærværende sag blot afvist de forskellige berørte interesser og derefter vedtaget en afgørelse med henblik på at løse en konflikt mellem to vigtige mål for fællesskabspolitikken. På baggrund af situationen for sukkermarkedet i Fællesskabet mener jeg ikke, at den løsning, Rådet valgte, kan siges at være uforholdsmæssig. Ovenstående tal viser faktisk, at der er overskudsproduktion i Fællesskabet, og at der kun opnås ligevægt ved hjælp af eksportstøtte. Enhver yderligere mængde sukker udefra ville have tvunget fællesskabsinstitutionerne til enten at øge det beløb, som afsættes til at støtte eksporten (inden for de ovenfor nævnte grænser), eller nedsætte kvoterne for de europæiske producenter. Under alle omstændigheder ville der opstå en alvorlig forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker i strid med målene for den fælles landbrugspolitik.

38 — Som Kommissionens repræsentant fremhævede under retsmødet, gennemføres den væsentligste del af de forskellige processer, der er nødvendige for, at sukkeret kan bringes på markedet, i Trinidad og Tobago og ikke på Aruba.

Det årlige kontingent på 3 000 tons sukker er rigeligt til at dække den traditionelle indførsel af et produkt³⁹, som kun ved anvendelse af den juridiske fiktion, som følger af reglen om kumulation, kan anses for at have oprindelse i OLT.

89. Rådets afgørelse synes for det første at være rimeligt egnet — hvis ikke perfekt — i forhold til målet om at beskytte den fælles markedsordnings stabilitet. For det andet synes den skade, som påføres OLT's økonomier, rimeligvis at være til at bære, for så vidt som indførsel fortsat tillades inden for den traditionelle mængde sukker, og den berørte industri kun i begrænset omfang bidrager til OLT's udvikling.

90. Min konklusion er derfor, at den ved artikel 108b, stk.1, indførte kvantitative begrænsning af indførslen af sukker, der er omfattet af ordningen med AVS/OLT-kumulation af oprindelse, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

iii) Specielt om afskaffelsen af »milling«

91. Med hensyn til den påståede afskaffelse af »milling« som en forarbejdning, der er

relevant i forbindelse med tildeling af oprindelse, skal jeg blot nævne Rådets og Kommissionens fortolkning af den ved revisionsafgørelsen tilføjede artikel 108b, stk. 2. Bestemmelsen lyder således:

»2. Med henblik på gennemførelse af AVS/OLT-kumulationsreglerne i stk. 1 betragtes følgende forarbejdning som tilstrækkelig til at opfylde kravet til produkter med oprindelse i OLT: formning til styksukker eller tilsætning af farvestoffer.«

92. Kommissionen, som er ophavsmanden til forslaget til afgørelsen, og Rådet, som ved at vedtage afgørelsen gav den retskraft, har begge anført, at artikel 108b, stk. 2, blot opstiller to eksempler på processer, som kan danne grundlag for AVS/OLT-kumulation af oprindelse, og at der ikke forsøges foretaget en udtømmende opregning. Ifølge både Kommissionen og Rådet har denne bestemmelse til formål at udelukke visse tvivl om, hvorvidt disse to processer var omfattet af listen over bearbejdninger og forarbejdninger i artikel 3, stk. 3, i bilag II til OLT-afgørelsen, eller med andre ord hørte til dem, der er utilstrækkelige til, at en vare kan opnå oprindelsesstatus (se punkt 23 ovenfor).

93. På denne baggrund kan artikel 108b, stk. 2, ikke anses for at have afskaffet »milling« som relevant proces med henblik

39 — Ifølge tal fra Eurostat, som Rådet henviser til, udgjorde denne indførsel 2 310 tons i 1996.

på tildeling af oprindelsesstatus. Det kan derimod beklages, at bestemmelsen lovteknisk set er af så ringe kvalitet. Hvis Rådet blot ønskede, at formning til styksukker og tilsætning af farvestoffer skulle betragtes som »utilstrækkelige« processer i den ovenfor anførte betydning, burde Rådet udtrykkeligt have anført dette eller i hvert fald forklaret det i betragtningerne.

stk. 1, indebærer, anses for at være en strukturel foranstaltning og ikke blot en konjunktuel foranstaltning. Den har således en helt anden funktion end de i artikel 109 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger, og det samme gælder dens berettigelse. Dette forklarer, at dens virkninger kan gå videre end virkningerne af beskyttelsesforanstaltninger, fordi de to bestemmelser anvendes på forskellige situationer, som lovgiver har taget højde for.

iv) Omfanget af den restriktive virkning af artikel 108b i forhold til beskyttelsesforanstaltninger

94. Med det andet spørgsmål ønsker den nederlandske ret oplyst, om det er lovligt, at foranstaltninger som indførelse af et kontingent eller afskaffelse af »milling« i deres restriktive virkninger går betydeligt videre, end det ville have været muligt i kraft af de beskyttelsesforanstaltninger, der kan vedtages i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109.

95. Med hensyn til den påståede afskaffelse af »milling« henviser jeg til ovenstående.

96. Hvad det øvrige angår skal den kvantitative begrænsning, som artikel 108b,

97. Beskyttelsesforanstaltninger er nemlig ifølge deres natur tidsbegrænsede undtagelsesforanstaltninger i forhold til den samhandelsordning, som normalt gælder. Afgørelsens artikel 108b udgør derimod en del af denne normale ordning, og den skal bedømmes inden for rammerne heraf. I afgørelsens præambel redegøres der for de grunde, som berettiger dens vedtagelse, med et klart ordvalg, som understreger, at man ikke kan nøjes med kun at anvende midlertidige løsninger på vedvarende problemer:

»... alvorlige forstyrrelser på fællesskabsmarkedet for visse landbrugsprodukter omfattet af en fælles markedsordning har ved flere lejligheder ført til vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger; nye forstyrrelser bør forebygges ved foranstaltninger, der kan bidrage til fastlæggelse af rammer, som beforder en stabil samhandel og samtidig er forenelige med den fælles landbrugspolitik«.

98. Desuden er de i artikel 109 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger og det ved artikel 108b indførte kontingent for sukker, som er omfattet af ordningen med AVS/OLT-kumulation af oprindelse, baseret på og underlagt forskellige kriterier. Mens artikel 109 indeholder objektive vurderingskriterier for vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger (nemlig alvorlige forstyrrelser i en erhvervssektor i Fællesskabet eller i en medlemsstat, fare for den finansielle stabilitet udadtil, vanskeligheder, der vil kunne medføre en forringelse af situationen i en erhvervssektor), er artikel 108b baseret på en forudsætning om et politisk skøn.

99. Der er således ingen grund til at tro, at de retningslinjer, som gælder for beskyttelsesforanstaltninger, også skal anvendes på de normale retsforskrifter, som de indgår i. Der er derfor intet krav om, at virkningerne af afgørelsens artikel 108b skal begrænses på samme måde som undtagelsesvis beskyttelsesforanstaltninger.

F — *Spørgsmålet, om artikel 108b's uanvendelighed i praksis (tiende spørgsmål)*

100. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om artikel 108b er uanvendelig i praksis i en sådan grad, at den må anses for ugyldig. Retten nævner ikke, hvad der

begrunder denne tvivl. Ifølge Aruba's argumentation i hovedsagen skulle bestemmelsens »uanvendelighed i praksis« imidlertid skyldes, at myndighederne i de enkelte OLT ikke selv har mulighed for at konstatere, hvornår grænsen på 3 000 tons sukker for den samlede indførsel fra alle OLT (som kan opnå AVS/OLT-kumulation af oprindelse) er overskredet, og de vil derfor ikke være i stand til at udstede eller nægte oprindelsescertifikater i hvert enkelt tilfælde.

101. Det bør under alle omstændigheder afvises, at bestemmelsen er ugyldig. Dette er der for det første principielle grunde til: Gyldigheden af retsforskrifter kan aldrig drages i tvivl på grund af større eller mindre vanskeligheder med at anvende dem. Artikel 108b fastsætter blot de materielle grænser for AVS/OLT-kumulation af oprindelse uden at beskæftige sig med de problemer vedrørende fremgangsmåden, som anvendelsen af bestemmelsen kan indebære.

For det andet vedtog Kommissionen den 17. december 1997 forordning (EF) nr. 2553/97⁴⁰, som netop har til formål at fastsætte »bestemmelser for udstedelse af importlicenser for de produkter, der er nævnt i artikel 108b i afgørelse 91/482/EØF, for at tillade indførsel og den fornødne kontrol af de i afgørelsen fastsatte mængder« (anden betragtning).

40 — Kommissionens forordning (EF) nr. 2553/97 af 17.12.1997 om udstedelse af importlicenser for visse produkter henhørende under KN-kode 1701, 1702, 1703 og 1704 med AVS-OLT-kumulation af oprindelsen (EFT L 349, s. 26).

G — Vedtagelse af foreløbige forholdsregler (elleve og tolvte spørgsmål)

102. Med det ellefte spørgsmål ønsker den nederlandske ret oplyst, om en national ret er bemyndiget til at træffe foreløbige forholdsregler over for en myndighed, som ikke er en fællesskabsmyndighed, for at hindre en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

103. Jeg er helt enig med Kommissionen i, at spørgsmålet berører problemer vedrørende domstolskompetencen på nationalt plan. Jeg vil dog fremsætte nogle korte bemærkninger om spørgsmålet.

104. Indledningsvis bemærkes det, at en national domstol, som har kompetence til at træffe foreløbige forholdsregler i henhold til bestemmelserne i national ret, kan anordne sådanne foreløbige forholdsregler vedrørende alle retsakter, som offentlige myndigheder, der er undergivet dens kompetence, udsteder til gennemførelse af bestemmelser i fællesskabsretten, såfremt de af Domstolen opstillede betingelser er opfyldt⁴¹.

41 — Domstolen har udtalt følgende: »Den foreløbige retsbeskyttelse, som fællesskabsretten sikrer parterne i sager ved de nationale domstole, kan ikke være forskellig, alt efter om det gøres gældende, at nationale retsregler er uforenelige med fællesskabsretten, eller at afledede fællesskabsretsakter er ugyldige, eftersom begge anbringender støttes på selve fællesskabsretten.« Dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, præmis 20.

105. I den foreliggende sag er der tale om en national retsinstans, som har fået forelagt en sag vedrørende et OLT, og som skal tage stilling til lovligheden af en fællesskabsretsakt. Jeg går ud fra, at denne ret har domsmyndighed og kompetence til at træffe afgørelse i sagen, som den i øvrigt løbende har gjort det i forbindelse med de forskellige søgsmål, som indtil nu er indgivet vedrørende Emesa. På denne baggrund — og medmindre lovgivningen om øen Aruba's tilknytning til Kongeriget Nederlandene bestemmer andet — forekommer det mig indlysende, at den pågældende ret skal anvende samme kriterier, som den ville anvende, hvis det samme spørgsmål opstod i relation til en medlemsstat. Følgelig skal det ellefte præjudicielle spørgsmål — så abstrakt som det er formuleret — besvares bekræftende.

106. Det samme gælder ikke besvarelsen af det tolvte præjudicielle spørgsmål. Med dette spørgsmål anmoder den forelæggende ret Domstolen om at udtale sig om det hensigtsmæssige i, at den nationale ret træffer foreløbige forholdsregler i sagen. Så vidt jeg har forstået, omfatter de foreløbige forholdsregler, som den nederlandske ret henviser til, udsættelse af anvendelsen af bestemmelserne i artikel 108b. Som begrundelse for en sådan udsættelse henviser retten til det alvorlige og helt uoprettelige tab, som indførelsen af det årlige kontingent vil indebære for Emesa, og den heraf følgende øjeblikkelige lukning af fabrikken og sociale problemer.

107. Det bemærkes, at Domstolen i den tidligere nævnte dom i Zuckerfabrik Süder-

dithmarschen og Zuckerfabrik Soest-sagen fremhævede, at en national ret kun kan indrømme udsættelse af gennemførelsen af en fællesskabsretsakt eller af en national forvaltningsakt udstedt med hjemmel i en fællesskabsretsakt, når følgende betingelser alle er opfyldt:

- Retten nærer alvorlig tvivl med hensyn til gyldigheden af den pågældende fællesskabsretsakt, og, såfremt Domstolen ikke allerede er blevet anmodet om at tage stilling til de anfægtede bestemmelsers gyldighed, forelægger retten selv spørgsmålet herom for Domstolen.
- Der foreligger uopsættelighed, og sagsøgeren risikerer et alvorligt og uopretteligt tab.
- Retten tager behørigt hensyn til Fællesskabets interesse⁴².

108. Af de omstændigheder, som den nederlandske ret nævner i forelæggelseskendelsen, er det som allerede nævnt kun nødvendigt at undersøge faren for, at det sagsøgende selskab i hovedsagen med sikkerhed vil lide et tab. Problemerne vedrørende en mulig konflikt mellem målene for associeringsordningen med OLT og opretholdelsen af den fælles landbrugspolitik (som — i modsætning til, hvad den natio-

nale ret synes at mene — rækker videre end de rent økonomiske aspekter) er allerede undersøgt i forbindelse med spørgsmålet om gyldigheden af et toldkontingent henset til traktatens artikel 133, stk. 1, og artikel 136 (tredje, fjerde og ottende præjudicielle spørgsmål). Spørgsmålet om, hvilken betydning det skal tillægges, at indførslen af sukker fra OLT har så begrænsede virkninger i betragtning af størrelsen af sukkerproduktionen i Den Europæiske Union, er allerede behandlet i forbindelse med spørgsmålet om proportionaliteten af indførselen af toldkontingentet (første og andet præjudicielle spørgsmål).

109. Af de grunde, som anføres nedenfor, mener jeg ikke, at det er nødvendigt at tage stilling til, om den anden af de i retspraksis opstillede betingelser er opfyldt, nemlig at der foreligger uopsættelighed i forbindelse med begæringen om udsættelse af gennemførelsen af fællesskabsretsakten, og at Emesa, hvis fabrikken lukkes, risikerer at lide et alvorligt og uopretteligt tab.

For det første fremgår det klart af det ovenfor anførte, at jeg ikke har fundet nogen grund til at stille spørgsmålstejn ved gyldigheden af revisionsafgørelsen. Så meget desto mere mener jeg ikke, at det under nogen omstændigheder kan være berettiget at nære »alvorlig tvivl« herom.

For det andet viser min argumentation vedrørende overholdelsen af proportionalitetsprincippet ligeledes, at det ikke er min

⁴² — Dommen i Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest-sagen, fodnote 41, præmis 14 ff.

opfattelse, at fællesskabslovgivers afvejning af de forskellige interesser har ført til åbenbart urimelige resultater. Tværtimod nåede jeg frem til, at den valgte løsning var rimelig i forhold til målene og stod i et rimeligt forhold til de anvendte foranstaltninger.

På baggrund af omstændighederne i nærværende sag mener jeg derfor ikke, at den første og den tredje af ovennævnte betingelser for, at den nationale ret kan overveje at udsætte en fællesskabsretsakt, er opfyldt.

110. Hvis jeg imidlertid direkte skal bedømme de foreløbige forholdsregler, som den forelæggende ret faktisk har vedtaget, er min indvending af en helt anden art: Det pålæg, som er meddelt Aruba, er hverken relevant i forbindelse med nærværende sag eller egnet til at bevirke den omtvistede udsættelse.

111. På grund af manglende saglig kompetence måtte den forelæggende ret som bekendt afvise begæringen om foreløbige forholdsregler, for så vidt som den var fremsat over for den nederlandske stat og HPA, således at kun den del af begæringen, som vedrørte Aruba, kunne antages til

realitetsbehandling (jf. punkt 11 ovenfor). Påstanden i hovedsagen blev således begrænset til Emesa's begæring om, at det blev forbudt de kompetente myndigheder på øen Aruba at nægte at udstede EUR. 1-certifikater for sukker forarbejdet af sagsøgeren, for så vidt som en sådan nægtelse ikke ville have været mulig i henhold til afgørelse 91/482.

112. Den omhandlede udsættelse vedrører således ikke spørgsmålet om gyldigheden af afgørelse 97/803, men derimod OLT's toldmyndigheders udstedelse af EUR. 1-certifikater, hvorom reglerne findes i afsnit II i bilag II til OLT -afgørelsen, hvis gyldighed ikke er blevet anfægtet i denne sag. Selv om revisionsafgørelsens eventuelle ugyldighed kunne hævdes at indvirke på lovligheden af retsakter, som f.eks. selve OLT-afgørelsen, der er nært forbundne med den retsakt, som anfægtes i det præjudicielle søgsmål, må det anerkendes, at revisionsafgørelsen på intet punkt berører den forpligtelse, som påhviler OLT's myndigheder til at udstede EUR. 1-certifikater i de situationer, hvor det er muligt. Det tilkommer ikke disse myndigheder, men derimod indførselsstatens myndigheder i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 2553/97 at kontrollere, at det årlige kontingent på 3 000 tons er overholdt. Den foreløbige forholdsregel i form af udsættelse af gennemførelsen, hvorom den nederlandske ret spørger, om den er retlig nødvendig, tjener derfor ikke det mindste formål.

Forslag til afgørelse

113. Jeg foreslår derfor Domstolen, at de af præsidenten for Arrondissementsrechtbank, Haag (Nederlandene), stillede spørgsmål besvares således:

- »1) Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets afgørelse 97/803/EF af 24. november 1997 om midtvejsrevision af Rådets afgørelse 91/482/EØF om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og særligt afgørelsens artikel 108b.

- 2) En national ret, som har kompetence til at træffe foreløbige forholdsregler i henhold til bestemmelserne i national ret, kan anordne sådanne foreløbige forholdsregler vedrørende retsakter, der er udstedt af offentlige myndigheder, som henhører under dens jurisdiktionsområde, til gennemførelse af bestemmelser i fællesskabsretten, såfremt de af De Europæiske Fællesskabers Domstol opstillede betingelser er opfyldt.

- 3) I nærværende sag er den forelæggende rets vedtagelse af den omhandlede foreløbige forholdsregel ikke berettiget på baggrund af de beskrevne omstændigheder.«