

TYSKLAND MOD RÅDET
DOMSTOLENS DOM
10. marts 1998 ⁹

I sag C-122/95,

Forbundsrepublikken Tyskland ved afdelingschef E. Röder og ekspeditionssekretær B. Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, D-53107 Bonn, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Belgien ved kontorchef J. Devadder, Juridisk Tjeneste, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens Ambassade, 4, rue des Girondins,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør R. Bandilla, juridisk konsulent A. Brautigam og J.-P. Hix, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

⁹ Processprog: tysk.

støttet af

Kongeriget Spanien ved direktør A. Navarro González, Direktoratet for EF-spørgsmål, og statens advokat, R. Silva de Lapuerta, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

Den Franske Republik ved kontorchef C. de Salins og ekspeditionssekretær G. Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. Christoforou og U. Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af artikel 1, stk. 1, første led, i Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986—1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1), idet Rådet herved har godkendt indgåelsen af Fællesskabets rammeaftale med Republikken Costa Rica, Republikken Columbia, Republikken Nicaragua og Republikken Venezuela om bananer,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, M. Wathelet og R. Schintgen (refererende dommer) samt dommerne G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet G. Hirsch og P. Jann,

generaladvokat: M. B. Elmer

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. februar 1997 af den tyske regering ved E. Röder, af den belgiske regering ved J. Devadder, af Rådet ved A. Brautigam og J.-P. Hix, af den spanske regering ved R. Silva de Lapuerta, af den franske regering ved fuldmægtig F. Pascal, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved U. Wölker, juridisk konsulent P. J. Kuyper og K.-D. Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. juni 1997,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. april 1995 har Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af artikel 1, stk. 1, første led, i Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs

vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986—1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«), idet Rådet herved har godkendt indgåelsen af Fællesskabets rammeaftale med Republiken Costa Rica, Republiken Columbia, Republiken Nicaragua og Republiken Venezuela om bananer (herefter »rammeaftalen«).

- 2 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1) er der — i forordningens afsnit IV — indført en fælles ordning for samhandelen med tredjelande, som erstatter de tidligere forskellige nationale ordninger.
- 3 Artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 404/93 bestemte i sin oprindelige version, at der åbnedes et toldkontingent på 2 mio. tons (netto vægt) hvert år for indførsel af bananer fra tredjelande og for ikke-traditionelle AVS-bananer. Inden for rammerne af dette kontingent blev der opkrævet en told på 100 ECU pr. ton for indførsel af bananer fra tredjelande, hvorimod indførsel af ikke-traditionelle AVS-bananer blev pålagt nultold.
- 4 Ved denne forordnings artikel 19, stk. 1, fordeles det åbnede toldkontingent med 66,5% til erhvervsdrivende, der har markedsført tredjelandsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer, 30% til erhvervsdrivende, der har markedsført EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer, og 3,5% til erhvervsdrivende, der er etableret i Fællesskabet, og som siden 1992 er begyndt at markedsføre andre bananer end EF- og/eller traditionelle AVS-bananer.
- 5 Artikel 20 i forordning nr. 404/93 pålægger Kommissionen at vedtage gennemførelsesbestemmelser for afsnit IV.

- 6 Kommissionen har således udstedt forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer (EFT L 142, s. 6). I denne forordning gengives fordelingen af toldkontingentet mellem de tre kategorier af erhvervsdrivende, der benævnes »kategori A, B og C«.
- 7 Den 19. februar 1993 anmodede Republikken Columbia, Republikken Costa Rica, Republikken Guatemala, Republikken Nicaragua og Republikken Venezuela Kommissionen om at indlede rådslagninger i henhold til artikel XXII, stk. 1, i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter »GATT«) vedrørende forordning nr. 404/93. Da rådslagningerne ikke førte til en tilfredsstillende løsning, indledte de pågældende latinamerikanske stater i april 1993 den procedure for bilæggelse af tvister, der er fastsat i GATT, artikel XXIII, stk. 2.
- 8 Den 18. januar 1994 fremlagde det panel, som blev nedsat som led i denne procedure, en rapport, hvori det konkluderede, at den ved forordning nr. 404/93 indførte importordning var uforenelig med bestemmelserne i GATT.
- 9 Denne rapport blev ikke vedtaget af GATT's kontraherende parter.
- 10 Den 28. og 29. marts 1994 nåede Fællesskabet til en ordning med Republikken Columbia, Republikken Costa Rica, Republikken Nicaragua og Republikken Venezuela i form af rammeaftalen.
- 11 Rammeaftalen består af to dokumenter: det første, benævnt »Resultat af forhandlingerne mellem Columbia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela og Det Europæiske Fællesskab om indførselsordningen for bananer«, er en slags præambel til selve

aftalen; det andet dokument, benævnt »Rammeaftale om bananer«, indeholder de tekniske bestemmelser i ordningen med de latinamerikanske lande.

- 12 I det første dokument bestemmes:

»Vedlagte forslag til afgørelse om bananer er et tilfredsstillende resultat af forhandlingerne om bananer inden for rammerne af Uruguay-runden.

Aftalen er også resultatet af rådslagningerne og forhandlingerne om bananer i henhold til artikel XXVIII mellem EF og ovennævnte lande.

Desuden er aftalen udtryk for en bilæggelse af de meningsforskelle om bananer, som er omhandlet i en GATT-panelrapport. Det er derfor blevet aftalt, at Columbia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela og EF undlader at søge panelrapporten vedtaget.

Columbia, Costa Rica, Nicaragua og Venezuela er enige om ikke at indlede GATT-tvistbilæggelsesproceduren til prøvelse af indførselsordningen for bananer til EF, så længe vedlagte aftale er i kraft.«

- 13 I det andet dokument, som udgør selve rammeaftalen, fastsættes i punkt 1 det samlede basistoldkontingent til 2 100 000 tons for 1994 og til 2 200 000 tons for 1995 og følgende år, idet denne mængde dog vil kunne forhøjes som følge af udvidelsen af Fællesskabet.

- 14 I punkt 2 fastsætter rammeaftalen de procentdele af dette kontingent, der tildeles henholdsvis Columbia, Costa Rica, Nicaragua og Venezuela. Disse stater får 49,4% af det samlede kontingent, mens Den Dominikanske Republik og de øvrige AVS-stater tildeles 90 000 tons for ikke-traditionelle indførsler, mens resten tilkommer de øvrige tredjelande.
- 15 Punkt 3, 4 og 5 vedrører fordeling af eller ændring i landenes kontingenter, når et land ikke kan udnytte sit kontingent, eller såfremt det samlede kontingent forhøjes.
- 16 I punkt 6 bestemmes, at forvaltningen af kontingenterne, herunder enhver forøgelse, sker på grundlag af principperne i forordning nr. 404/93. Det hedder desuden, at:

»leverandørlande, for hvilke der er fastsat et kontingent, kan udstede særlige eksportlicenser på indtil 70% af deres kontingent. Sådanne licenser er en betingelse for, at Fællesskabet kan udstede licenser til 'kategori A'- og 'kategori C'-erhvervsdrivende med henblik på indførsel af bananer fra de pågældende lande.

Tilladelsen til at udstede særlige eksportlicenser gives af Kommissionen på en sådan måde, at det bliver muligt at forbedre regelmæssigheden og stabiliteten i handelsforbindelserne mellem producenter og importører, og på betingelse af, at eksportlicenserne udstedes uden nogen forskelsbehandling af de erhvervsdrivende.«

- 17 I punkt 7 fastsættes toldsatsen inden for kontingentet til 75 ECU pr. ton.

18 Ifølge punkt 8 og 9 skal den aftalte ordning anvendes senest fra den 1. oktober 1994, og aftalen udløber den 31. december 2002.

19 Punkt 10 og 11 lyder således:

»Aftalen indføjes i Fællesskabets 'schedule' for forhandlingerne inden for Uruguay-runden.

Aftalen er udtryk for en bilæggelse af meningsforskellene vedrørende EF's bananordning mellem Columbia, Costa Rica, Venezuela, Nicaragua og Fællesskabet. Parterne i aftalen undlader at søge GATT-panelrapporten herom vedtaget.«

20 Rammeaftalens punkt 1 og 7 er indsat i bilag LXXX til GATT 1994, som indeholder en liste over Fællesskabets toldindrømmelser. GATT 1994 udgør igen bilag 1 A til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO«). Et bilag til dette bilag LXXX indeholder rammeaftalen.

21 Den 25. juli 1994 indgav Forbundsrepublikken Tyskland en begæring til Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt bestemmelserne i rammeaftalen er forenelige med traktaten.

22 Ved dom af 5. oktober 1994 (sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973) frifandt Domstolen Rådet i det annullationssøgsmål, som Forbundsrepublikken Tyskland havde anlagt til prøvelse af forordning nr. 404/93.

- 23 I en erklæring, som blev indført i Rådets mødereferat af 20. december 1994, angående vedtagelsen af aftalerne inden for Uruguay-runden, som var fastsat til den 22. december 1994, fremhævede den tyske regering, at »skønt den har godkendt Rådets beslutning om Fællesskabets indgåelse af overenskomsten om WTO, anser den rammeaftalen for ulovlig«, og at denne godkendelse »ikke kan fortolkes som en godkendelse« af rammeaftalen.
- 24 Den 21. december 1994 udstedte Kommissionen forordning (EF) nr. 3224/94 om overgangsforanstaltninger for anvendelsen af den rammeaftale om bananer, der er indgået som led i de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi (EFT L 337, s. 72).
- 25 Den 22. december 1994 vedtog Rådet enstemmigt den anfægtede afgørelse, hvis artikel 1, stk. 1, første led, lyder således:

»1. Følgende multilaterale aftaler og retsakter godkendes herved på Det Europæiske Fællesskabs vegne, for så vidt angår den del, der hører under Fællesskabets kompetence:

— overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen samt de aftaler, som er indeholdt i bilag 1, 2 og 3 til denne overenskomst

...«

- 26 Denne afgørelse er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* L 336, (s. 1), som er dateret den 23. december 1994, under afsnittet »Retsakter, hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk«. Ifølge en oplysning fra Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer forelå *De Europæiske Fællesskabers Tidende* L 336 først den 13. februar 1995.

- 27 Rådets forordning (EF) nr. 3290/94 af 22. december 1994 om de tilpasninger og overgangsforanstaltninger, der er nødvendige i landbrugssektoren for gennemførelsen af de aftaler, som er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi (EFT L 349, s. 105), indeholder et bilag XV om bananer. I dette bilag bestemmes, at artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 404/93 ændres således, at toldkontingentets størrelse for 1994 fastsættes til 2,1 mio. tons og for de følgende år til 2,2 mio. tons. Inden for rammerne af dette toldkontingent opkræves der en told på 75 ECU pr. ton for indførsel af tredjelandsbananer.
- 28 Kommissionens forordning (EF) nr. 478/95 af 1. marts 1995 om supplerende bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 404/93, for så vidt angår ordningen vedrørende toldkontingentet for indførsel af bananer til Fællesskabet og om ændring af forordning (EØF) nr. 1442/93 (EFT L 49, s. 13), har til formål at træffe de fornødne foranstaltninger til gennemførelsen af rammeaftalen på et grundlag, der ikke længere er midlertidigt.
- 29 I udtalelse 3/94 af 13. december 1995 (Sml. I, s. 4577) har Domstolen fastslået, at det var ufornuddent at efterkomme Forbundsrepublikken Tysklands begæring om udtalelse, da denne var blevet uden genstand, fordi rammeaftalen, som var indføjet i de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi, er blevet indgået sammen hermed, efter at Domstolen var blevet anmodet om en udtalelse.

Formaliteten

- 30 Rådet har rejst en række formalitetsindsigelser, som dels støttes på, at sagen er anlagt for sent, og dels på, at rammeaftalen, efter at den er godkendt, er bindende for Fællesskabet og medlemsstaterne, og at den er en del af aftalerne om oprettelse af WTO i dens helhed.

- 31 For det første har Rådet, støttet af Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Kommissionen, gjort gældende, at sagen må afvises, fordi den i strid med EF-traktatens artikel 173, stk. 5, ikke er anlagt inden to måneder efter, at sagsøgeren har fået kendskab til den anfægtede retsakt, hvilket i dette tilfælde skete den 22. december 1994, den dag, da Rådet vedtog den anfægtede afgørelse.
- 32 Til støtte for denne formalitetsindsigelse har Rådet anført, at datoen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* eller — når denne som her ikke svarer til den dato, da *De Europæiske Fællesskabers Tidende* faktisk forelå — den dato, da dette faktisk udkom, kun kan lægges til grund som udgangspunkt for søgsmålsfristen for retsakter, hvis offentliggørelse er obligatorisk, hvilket ikke er tilfældet for den anfægtede afgørelse.
- 33 Forbundsrepublikken Tyskland har heroverfor anført, at det fremgår af ordlyden af traktatens artikel 173, stk. 5, at den dato, hvor sagsøgeren har fået kendskab til retsakten, kun kan lægges til grund, når retsakten ikke er blevet offentliggjort eller meddelt, og at det i denne forbindelse er uden betydning, at den anfægtede afgørelse ikke er en retsakt, hvis offentliggørelse er obligatorisk.
- 34 I henhold til traktatens artikel 173, stk. 5, skal de i denne artikel omhandlede søgsmål indgives inden to måneder, efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt sagsøgeren eller, i mangel heraf, senest to måneder efter, at sagsøgeren har fået kendskab til den.
- 35 Det følger af selve ordlyden af denne bestemmelse, at kriteriet om den dato, på hvilken sagsøgeren har fået kendskab til retsakten, som udgangspunkt for søgsmålsfristen er subsidiært i forhold til kriterierne om retsaktens offentliggørelse eller meddelelse.

- 36 Det må dernæst fastslås, at det er fast praksis, at Rådets retsakter om indgåelse af internationale aftaler, der er bindende for Det Europæiske Fællesskab, offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.
- 37 Sagsøgeren kunne derfor med rette gå ud fra, at den anfægtede afgørelse, hvorved bl.a. overenskomsten om oprettelse af WTO samt de aftaler, der findes i bilagene til denne, herunder GATT 1994, blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne, ville blive offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.
- 38 Denne offentliggørelse fandt faktisk sted mindre end to måneder efter Rådets vedtagelse af retsakten, i et nummer af *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, som forelå den 13. februar 1995.
- 39 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at søgsmålsfristen begyndte at løbe fra datoen for offentliggørelsen.
- 40 Da Forbundsrepublikken Tyskland har anlagt denne sag mindre end to måneder efter, at det nummer af *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, hvori den anfægtede afgørelse blev offentliggjort, faktisk udkom, må den første formalitetsindsigelse om, at sagen er anlagt for sent, forkastes.
- 41 For det andet har Rådet gjort gældende, at en medlemsstat ikke under et annul-lationssøgsmål til prøvelse af en retsakt om indgåelse på Fællesskabets vegne kan anfægte en international aftale, som dette har indgået uden forbehold, og som såvel fællesskabsretligt som folkeretligt er bindende for institutionerne og medlemsstaterne.

- 42 I denne forbindelse bemærkes blot, at Domstolen i udtalelse 3/94 i præmis 22 som begrundelse for, at det var uforholdende at efterkomme en begæring om udtalelse, der var indgivet i henhold til traktatens artikel 228, stk. 6, da den internationale aftale, som begæringen vedrørte, allerede var indgået, udtrykkeligt fastslog, at den stat eller fællesskabsinstitution, der har begæret en udtalelse, under alle omstændigheder har mulighed for at anlægge annullationssøgsmål mod Rådets afgørelse om at indgå aftalen samt mulighed for i forbindelse hermed at begære foreløbige forholdsregler truffet.
- 43 Rådet har for det tredje anført, at rammeaftalen kun er et led i den helhed af aftaler, der er indgået inden for rammerne af de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi, og at den derfor ikke kan kræves annulleret isoleret, da man ellers vil bringe den skrøbelige ligevægt mellem gensidige indrømmelser og forpligtelser, der er forhandlet inden for disse rammer, i fare. Rådet har til støtte for dette anbringende henvist til dommen af 28. april 1988 (forenede sager 31/86 og 35/86, LAISA og CPC España mod Rådet, Sml. s. 2285), hvori Domstolen fastslog, at en række bestemmelser i akten vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23), som en integrerende del af en større helhed, der omfattede resultaterne af tiltrædelsesforhandlingerne, ikke kunne anfægtes.
- 44 Hertil bemærkes først, at Domstolen i den nævnte dom i sagen LAISA og CPC España mod Rådet, præmis 18, afviste annullationssøgsmålene med den begrundelse, at de anfægtede bestemmelser var en integrerende del af tiltrædelsesakten og følgelig ikke var en af Rådet udstedt retsakt i traktatens artikel 173's forstand.
- 45 I øvrigt bemærkes, at Rådet i dette tilfælde ikke har fremført nogen særlig omstændighed, der kan godtgøre, at såfremt den anfægtede afgørelse alene annulleres, for så vidt den vedrører indgåelse af rammeaftalen, vil dette bevirke, at de øvrige gensidige indrømmelser og forpligtelser, der er opnået enighed om som led i forhandlingerne i Uruguay-rundens regi, vil blive uvirksomme.

- 46 Det skal ligeledes bemærkes, at i landbrugssektoren er den interne gennemførelse af de aftaler, som er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi, foretaget ved forordning nr. 3290/94 ved hjælp af særskilte tilpasninger af de forskellige fællesskabsforordninger om fælles markedsordninger. Under disse omstændigheder kan en eventuel annullation af den anfægtede afgørelse, i det omfang den vedrører indgåelse af rammeaftalen, ikke påvirke de tilpasninger, der er foretaget i andre sektorer end sektoren for bananer.
- 47 Da ingen af Rådets formalitetsindsigelser således kan tages til følge, kan sagen herefter antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 48 Forbundsrepublikken Tyskland, støttet af Kongeriget Belgien, har gjort gældende, at den ved rammeaftalen indførte ordning over for de erhvervsdrivende i kategorierne A og C betyder et indgreb i deres grundrettigheder, nemlig retten til fri erhvervsudøvelse og ejendomsretten, og forskelsbehandler dem i forhold til erhvervsdrivende i kategori B. Desuden er aftalen i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.
- 49 Til støtte for disse anbringender har sagsøgeren anført, at tildeling af nationale kontingenter til tredjelande, som er kontraherende parter i rammeaftalen, begrænser de muligheder, som de erhvervsdrivende i kategori A og C har for at indføre bananer med oprindelse i andre tredjelande. Den kan desuden berøve disse erhvervsdrivende den værdi, der ligger i varemærker baseret på oprindelseslandet, og nødsage dem til at foretage en bekostelig spredning af deres forsyningskilder.

- 50 Forbundsrepublikken Tyskland har ligeledes fremhævet, at ordningen med eksportlicenser indebærer betaling af afgifter til de lande, der udsteder dem, og derfor fører til en fordyrelse af indførslerne fra disse. Under disse omstændigheder medfører anvendelsen af ordningen med eksportlicenser alene på erhvervsdrivende i kategori A og C en forskelsbehandling af disse i forhold til erhvervsdrivende i kategori B, som allerede er blevet begunstiget derved, at den fordelingsnøgle, der er indført ved forordning nr. 404/93, gælder for den i rammeaftalen fastsatte forhøjelse af toldkontingentet. Ifølge sagsøgeren kan denne forskelsbehandling ikke begrundes med henvisning til Fællesskabets interesse i at få afsluttet sagen vedrørende de pågældende tredjelands anføgtelse af EF's importordning for bananer for GATT's instanser.
- 51 Rådet, støttet af Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Kommissionen, har bestridt, at rammeaftalen skulle være i strid med de af sagsøgeren påberåbte grundlæggende principper i fællesskabsretten. Det har gjort gældende, at indførelsen af nationale kontingenter og af ordningen med eksportlicenser ikke medfører en forringelse af den konkurrencemæssige stilling for erhvervsdrivende i kategori A og C. Det har i denne forbindelse anført, at den forhøjelse af toldkontingentet og den nedsættelse af tolden, der blev aftalt ved rammeaftalen, bevirker, at der er flere tredjelandsbananer til rådighed, og forøger mulighederne for konkurrence mellem de erhvervsdrivende i alle kategorier.
- 52 Rådet og de parter, der har intervenseret til støtte for dets påstande, har tilføjet, at den forskellige behandling, der følger af, at erhvervsdrivende i kategori B er fritaget for forpligtelsen til at skaffe sig bekostelige eksportlicenser, er objektivt berettiget af, at det er nødvendigt at genskabe den konkurrencemæssige ligevægt mellem disse erhvervsdrivende og erhvervsdrivende i kategori A og C, som forordning nr. 404/93 havde til formål at skabe. De har i denne forbindelse henvist til, at Domstolen i den nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet har anerkendt lovligheden af visse fordele, som blev givet de erhvervsdrivende i kategori B, fordi det var nødvendigt at skabe en sådan ligevægt. Den forhøjelse af toldkontingentet og den nedsættelse af tolden, der blev aftalt i rammeaftalen, har imidlertid bevirket, at denne ligevægt er blevet forrykket til skade for erhvervsdrivende i kategori B.

- 53 Ved sin stillingtagen til sagens realitet skal Domstolen først behandle anbringendet om tilsidesættelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling og dernæst anbringenderne om henholdsvis tilsidesættelse af ejendomsretten, retten til fri erhvervsudøvelse, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt proportionalitetsprincippet.

Anbringendet om tilsidesættelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling

- 54 Ved vurderingen af anbringendet om tilsidesættelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling må der sondres mellem på den ene side indførelsen af nationale kontingenter og på den anden side fritagelsen af erhvervsdrivende i kategori B for ordningen med eksportlicenser.
- 55 Hvad angår det førstnævnte aspekt, skal det fremhæves, at Domstolen i dommen i sagen Tyskland mod Rådet har anerkendt, at det var lovligt at indføre det samlede toldkontingent for indførslerne af tredjelandsbananer og ikke-traditionelle AVS-bananer i modsætning til de traditionelle indførsler fra AVS-stater, der i henhold til Lomé-konventionen var omfattet af en præferenceordning.
- 56 Det bemærkes ligeledes, at der ikke i fællesskabsretten findes noget almindeligt princip, som pålægger Fællesskabet i dets forbindelser udadtil i enhver henseende at behandle forskellige tredjelande ens. Som Domstolen har udtalt i dommen af 28. oktober 1982 (sag 52/81, Faust mod Kommissionen, Sml. s. 3745, præmis 25), kan det derfor, når en forskellig behandling af tredjelande ikke strider mod fællesskabsretten, heller ikke anses for stridende mod denne retsorden, at Fællesskabets erhvervsdrivende behandles indbyrdes forskelligt, for så vidt der ikke er tale om andet end en automatisk følge af forskelsbehandlingen af de tredjelande, som disse erhvervsdrivende har forretningsforbindelser med.

- 57 Det må imidlertid fastslås, at de begrænsninger i importmulighederne, som indførelsen af nationale kontingenter kan medføre for erhvervsdrivende i kategori A og C, er en automatisk følge af den forskellige behandling af tredjelandene, alt efter om de er kontraherende parter i rammeaftalen, og alt efter størrelsen af det kontingent, som er blevet tildelt dem i denne aftale.
- 58 Under disse omstændigheder må anbringendet om tilsidesættelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling forkastes, for så vidt det angår indførelsen af nationale kontingenter.
- 59 Hvad angår den forskellige behandling, der består i fritagelse af de erhvervsdrivende i kategori B for ordningen med eksportlicenser, kan det uden videre fastslås, at den ikke er den automatiske følge af en forskellig behandling af nogle tredjelande i forhold til behandlingen af andre.
- 60 Denne forskellige behandling skyldes nemlig ikke, at ordningen med eksportlicenser, således som den er fastsat i rammeaftalen, gælder for indførsler fra nogle tredjelande, uanset om de er kontraherende parter i rammeaftalen, men følger af, at der blandt de fællesskabserhvervsdrivende, der har knyttet handelsforbindelse med tredjelandene, som er omfattet af ordningen med eksportlicenser for indførsler fra disse lande, er nogle, der har pligt til at skaffe sig eksportlicenser, mens andre er fritaget herfor.
- 61 Det skal dernæst fremhæves, at denne forskellige behandling af de erhvervsdrivende i kategori A og C i forhold til de erhvervsdrivende i kategori B er åbenbar, da den omstændighed, at de er omfattet af ordningen med eksportlicenser, som sagsøgeren har anført, og Rådet udtrykkeligt har erkendt, for de førstes vedkommende indebærer en forhøjelse af indkøbsprisen på bananer med oprindelse i de pågældende tredjelande på 33% i forhold til den pris, som betales af de sidstnævnte.

- 62 Det skal dernæst undersøges, om denne forskellige behandling er uforenelig med forbuddet i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, som blot er et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, som er et af de grundlæggende principper inden for fællesskabsretten (jf. bl.a. domme af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel og Ströh, Sml. s. 1753, præmis 7, og forenede sager 124/76 og 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson og Providence agricole de la Champagne, Sml. s. 1795, præmis 16, og af 25.10.1978, sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig og De Bijenkorf, Sml. s. 1991, præmis 26, og forenede sager 103/77 og 145/77, Royal Scholten-Honig og Tunnel Refineries, Sml. s. 2037, præmis 26), eller om den tværtimod, som bl.a. Rådet og Kommissionen hævder, kan være sagligt begrundet i hensynet til at genskabe den konkurrencemæssige ligevægt mellem disse kategorier erhvervsdrivende.
- 63 I denne forbindelse skal det fremhæves, at Domstolen i den førnævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet har anerkendt, at den fælles markedsordning for bananer, som den er indført ved forordning nr. 404/93, navnlig dens fordelingsordning for toldkontingentet, omfatter visse restriktioner eller former for forskelsbehandling til skade for de erhvervsdrivende i kategori A og C, hvis muligheder for at indføre bananer fra tredjelande begrænses, mens de erhvervsdrivende i kategori B, som indtil da var henvist til hovedsagelig at forhandle fællesskabsbananer og AVS-bananer, får mulighed for at indføre bestemte mængder tredjelandsbananer.
- 64 Domstolen har fastslået, at en sådan differentieret behandling ikke er strid med det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, da den står i sammenhæng med formålet, nemlig en integration af hidtil opdelt markeder, når det tages i betragtning, at disse forskellige kategorier af erhvervsdrivende befandt sig i en forskellig situation, før den fælles markedsordning blev indført, og at forfølgelsen af dennes formål, som er at sikre afsætningen af fællesskabsproduktionen og den traditionelle AVS-produktion, indebærer, at der indføres en vis balance mellem de berørte kategorier af erhvervsdrivende (præmis 74).

- 65 Når den ligevægt, der således er tilvejebragt ved forordning nr. 404/93, forrykkes, fordi en eller flere af de parametre, som bidrager til at skabe den, som f.eks. toldkontingentets størrelse eller størrelsen af den told, der pålægges indførsler, ændres, selv hvis det er af grunde, der er den fælles markedsordning for bananer uvedkommende, kan det vise sig nødvendigt at genskabe den. Tilbage står imidlertid spørgsmålet, om denne ligevægt i det foreliggende tilfælde gyldigt har kunnet genskabes til skade for de erhvervsdrivende i kategori A og C ved hjælp af en foranstaltning som fritagelse af de erhvervsdrivende i kategori B for ordningen med eksportlicenser.
- 66 Hertil bemærkes, at ordningen for fordeling af toldkontingentet, således som den er indført ved forordning nr. 404/93, der forbeholder 30% af dette kontingent for erhvervsdrivende i kategori B, også gælder for den forhøjelse af det nævnte kontingent, der er aftalt i rammeaftalen.
- 67 Heraf følger for det første, at de erhvervsdrivende i kategori B, på samme måde som de erhvervsdrivende i kategori A og C, har fordel af forhøjelsen af kontingentet og den samtidige nedsættelse af tolden, som ifølge Rådet og Kommissionen er årsagen til forrykkelsen af ligevægten mellem de forskellige berørte kategorier erhvervsdrivende. For det andet består begrænsningerne og forskelsbehandlingen, der rammer erhvervsdrivende i kategori A og C, og som er en følge af den ved forordning nr. 404/93 indførte importordning for bananer, også med hensyn til den del af kontingentet, der svarer til denne forhøjelse.
- 68 Under disse omstændigheder må det erkendes, at Rådet for at kunne begrunde anvendelsen af en foranstaltning som den her omhandlede skulle have godtgjort, at den ligevægt, der blev forrykket ved forhøjelsen af toldkontingentet og den samtidige nedsættelse af tolden, som de erhvervsdrivende i kategori B ligeledes har fordel af, kun har kunnet genskabes ved at give denne samme kategori erhvervsdrivende en væsentlig fordel, altså kun ved at indføre en ny differentieret behandling til skade for andre kategorier erhvervsdrivende, som allerede, da toldkontingentet og fordelingsordningen for dette blev indført, blev udsat for lignende begrænsninger og differentieret behandling.

- 69 Det må her fastslås, at Rådet, for så vidt som det har henvist til, at den nævnte ligevægt er blevet forrykket, og blot har påstået, at det var berettiget at fritage de erhvervsdrivende i kategori B for ordningen med eksportlicenser, fordi det var nødvendigt at genskabe denne ligevægt, ikke dermed har ført dette bevis.
- 70 Det skal ligeledes bemærkes, at Rådet udtrykkeligt har erkendt, at indførelsen af ordningen med eksportlicenser, ud over at genskabe ligevægten mellem de forskellige kategorier af erhvervsdrivende i Fællesskabet, har til formål at give de tredjelande økonomisk støtte, som er deltagere i rammeaftalen, og således kompensere for de begrænsninger, som forordning nr. 404/93 har pålagt handelen med bananer fra disse lande til fordel for EF-bananer og AVS-bananer.
- 71 Det skal dog fremhæves, at Rådet ikke har givet Domstolen oplysninger, der tilstrækkeligt kan forklare, at forhøjelsen af toldkontingentet og dets fordeling på nationale kontingenter såvel som den ledsagende nedsættelse af tolden ikke var tilstrækkeligt til at kompensere for de begrænsninger, som ved forordning nr. 404/93 var blevet indført for handelen med bananer fra de tredjelande, der er deltagere i rammeaftalen, og at dette formål følgelig måtte opnås ved kun at pålægge en del af de erhvervsdrivende, der foretog indførsler fra disse lande, en økonomisk byrde.
- 72 Det må følgelig konkluderes, at anbringendet om tilsidesættelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling er begrundet, for så vidt angår fritagelsen af de erhvervsdrivende i kategori B for den i rammeaftalen fastsatte ordning med eksportlicenser.
- 73 Det er herefter kun fornødent at behandle de øvrige anbringender i det omfang, de er gjort gældende for at anfægte indførelsen af nationale kontingenter.

Anbringenderne om tilsidesættelse af ejendomsretten, retten til fri erhvervsudøvelse, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet

- 74 Det skal bemærkes, at anbringenderne om tilsidesættelse af ejendomsretten, retten til fri erhvervsudøvelse, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet allerede blev påberåbt af sagsøgeren i den sag, som gav anledning til dommen i den tidligere nævnte sag Tyskland mod Rådet, til anfægtelse af den ordning for samhandelen med tredjelands, der blev indført ved afsnit IV i forordning nr. 404/93, og navnlig rettet mod åbningen af et toldkontingent for indførsler af tredjelandsbananer og ikke-traditionelle AVS-bananer samt mod de nærmere bestemmelser for fordelingen af dette kontingent mellem Fællesskabets erhvervsdrivende i kategori A, B og C.
- 75 Sagsøgeren gjorde således gældende, at det tab af markedsandele, som de erhvervsdrivende i kategori A led på grund heraf, var et indgreb i deres ejendomsret og i den frie udøvelse af deres erhvervsvirksomhed samt i deres velerhvervede rettigheder. Sagsøgeren hævdede ligeledes, at ordningen for samhandelen med tredjelands var i strid med proportionalitetsprincippet, fordi de forfulgte formål kunne have været nået ved foranstaltninger, der var mindre indgribende over for konkurrencen og visse kategorier erhvervsdrivendes interesser.
- 76 I den nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet fastslog Domstolen imidlertid, at ingen af disse anbringender var begrundede.
- 77 Domstolen fandt navnlig, at ingen erhvervsdrivende kan gøre krav på ejendomsret til en markedsandel, som han havde på et tidspunkt før indførelsen af den nævnte ordning (præmis 79), og heller ikke gøre gældende, at han har en velerhvervet ret til at opretholde situationen, som den bestod før denne (præmis 80). Den fastslog ligeledes, at de begrænsninger af muligheden for at indføre tredjelandsbananer, som åbningen af toldkontingentet og

fordelingsordningen for dette indebærer, opfylder de formål af almen fællesskabsinteresse, som forfølges med den fælles markedsordning for bananer, og følgelig ikke gør uretmæssigt indgreb i den frie erhvervsudøvelse for de erhvervsdrivende, der traditionelt indfører tredjelandsbananer (præmis 82 og 87). Den fastslog endelig, at de anfægtede foranstaltninger ikke var i strid med proportionalitetsprincippet, da der ikke var blevet ført bevis for, at de var åbenbart uegnede til at nå de tilstræbte mål (præmis 94 og 95).

- 78 Hvad angår ejendomsretten, den frie erhvervsudøvelse og beskyttelsen af den berettigede forventning, gælder de samme betragtninger i nærværende sag for fordelingen af toldkontingentet på nationale kontingenter.
- 79 Med hensyn til proportionalitetsprincippet bemærkes, at sagsøgeren ikke har bevist, hvorledes fordelingen af det samlede tredjelandskontingent på nationale kontingenter, der tildeles nogle af tredjelandene, i modsætning til hvad Domstolen har fastslået med hensyn til indførelsen af selve det samlede tredjelandskontingent, skulle være åbenbart uegnet til at nå de tilstræbte mål, nemlig afsætning af fællesskabsproduktionen og af den traditionelle AVS-produktion af bananer og integration af hidtil opdelte, forskellige nationale markeder.
- 80 Det må i øvrigt antages, at for så vidt det med disse forskellige anbringender gøres gældende, at indførelsen af nationale kontingenter berører de erhvervsdrivende i kategori A og C på en anden måde, end den berører de erhvervsdrivende i kategori B, er de sammenfaldende med anbringendet om tilsidesættelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling.
- 81 Følgelig må anbringenderne om tilsidesættelse af ejendomsretten, om indgreb i den frie erhvervsudøvelse og om tilsidesættelse af den berettigede forventning og af proportionalitetsprincippet ligeledes forkastes i nærværende sag.

- 82 Det følger af samtlige de foregående betragtninger, at den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 1, første led, vil være at annullere, idet Rådet herved har godkendt rammeaftalen, i det omfang denne fritager de erhvervsdrivende i kategori B for den ordning med eksportlicenser, som den fastsætter, og at sagsøgte i øvrigt vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

- 83 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Imidlertid kan Domstolen i medfør af reglementets artikel 69, stk. 3, fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på ét eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Da hver af parterne har tabt på et punkt, bestemmes, at hver part skal bære sine egne omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, i øvrigt deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Artikel 1, stk. 1, første led, i Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994),

for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence, annulleres, idet Rådet herved har godkendt indgåelsen af rammeaftalen om bananer mellem Fællesskabet på den ene side og Republikken Costa Rica, Republikken Columbia, Republikken Nicaragua og Republikken Venezuela på den anden side, for så vidt denne rammeaftale fritager de erhvervsdrivende i kategori B for den ordning med eksportlicenser, som den fastsætter.

2) I øvrigt frifindes Rådet for Den Europæiske Union.

3) Hver part, herunder intervenienterne, bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet	Schintgen
Mancini	Kapteyn	Murray	Edward
Puissochet	Hirsch		Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. marts 1998.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident