

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
VERICA TRSTENJAK
föredraget den 24 juni 2010¹

1. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG² vill Finanzgericht Hamburg (nedan kallad Finanzgericht) få klarhet i huruvida det är förenligt med proportionalitetsprincipen att uppbära en specifik tull på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt konserverad svamp av släktet agaricus, det vill säga champinjoner (nedan kallade champinjonkonserver), som har importerats till gemenskapen från Folkrepubliken Kina utöver en bestämd kvot.

proportionalitetsprincipen.³ Emellertid utgör dessa tilläggsbelopp gemenskapens självständiga jordbruksavgifter. I förevarande begäran om förhandsavgörande uppkommer frågan huruvida de kriterier som domstolen har tillämpat i samband med bedömningen av självständiga jordbruksavgifter även kan tillämpas på den specifika tull som har ersatt de aktuella tilläggsbeloppen, och vars belopp motsvarar en högsta tulltaxa som har avhandlats och fastställts inom Världshandelsorganisationen (nedan kallad WTO).

2. Domstolen har redan tidigare haft tillfälle att yttra sig om frågan huruvida tilläggsbelopp på import av champinjonkonserver från tredjeländ är förenliga med

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Förfarandet för förhandsavgörande regleras enligt fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen av den 13 december 2007 (EUT C 306, s. 1) numera i artikel 267 FEUF.

3 — Se dom av den 15 juli 1982 i mål 245/81, Edeka (REG 1982, s. 2745), av den 12 april 1984 i mål 345/82, Wünsche (REG 1984, s. 1995), av den 16 oktober 1991 i mål C-24/90, Werner Faust (REG 1991, s. I-4905), av den 16 oktober 1991 i mål C-25/90, Wünsche (REG 1991, s. I-4939), av den 16 oktober 1991 i mål C-26/90, Wünsche (REG 1991, s. I-4961), av den 4 juli 1996 i mål C-295/94, Hüpeden (REG 1996, s. I-3375), och av den 4 juli 1996 i mål C-296/94, Pietsch (REG 1996, s. I-3409).

I — Tillämpliga bestämmelser

som av någon avtalsslutande part medges för någon vara, härrörande från eller destinerad till något annat land, omedelbart och ovillkorligt medges för vara av samma slag, härrörande från eller destinerad till alla andra avtalsslutande parter områden.

A — Internationell handelsrätt

3. Genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar — vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet —, av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994)⁴ har gemenskapen tillträtt WTO-avtalet samt en rad andra multi- och plurilaterala konventioner. Till de multilaterala konventionerna hörde bland annat Allmänna tull- och handelsavtalet 1994⁵ (nedan kallat GATT 1994) och avtalet om jordbruk⁶ (nedan kallat jordbruksavtalet).

5. I artikel II GATT 1947 regleras listorna på WTO-medlemmarnas medgivanden. I artikel II.1 a bestäms följande:

”Inom handeln ska varje avtalsslutande part utsätta de andra avtalsslutande parterna för en behandling som inte är mindre förmånlig än den som är tänkt för den del som kommer i fråga för motsvarande lista som är bifogad förevarande avtal.”

4. GATT 1994 omfattar även bestämmelserna i Allmänna tull- och handelsavtalet 1947 (nedan kallat GATT 1947), till vilket även klausulen om den mest gynnade nationen hör i artikel 1.1 GATT 1947. Enligt denna klausul ska varje fördel, förmån, frihet eller rättighet,

6. Artikel 4 i jordbruksavtalet, i vilken marknadstillträdet regleras, har följande lydelse:

4 — EGT L 336, s. 1.

5 — *Ibid.*, s. 20.

6 — *Ibid.*, s. 22.

”1. Medgivanden rörande marknadstillträde upptagna i listor avser bindningar och

tullnedskärningar och andra åtaganden om marknadstillträde som anges i dessa.

2. Medlemmarna skall inte upprätthålla, vidta eller återgå till åtgärder av den typ som de har ålagts att ändra till vanliga tullar⁽¹⁾, om inte annat föreskrivs i artikel 5 och bilaga 5.”

7. I fotnot 1 i artikel 4 i jordbruksavtalet föreskrivs följande:

”⁽¹⁾ Dessa åtgärder inkluderar kvantitativa importbegränsningar, variabla importavgifter, minimipriser för import, godtycklig importlicensiering, icke-tariffära åtgärder som upprätthålls av statshandelsföretag, frivilliga exportbegränsningar, och liknande åtgärder vid gränsen annat än vanliga tullar ...”

8. I artikel 5 i jordbruksavtalet regleras särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder i samband med import av en jordbruksprodukt. En förutsättning för att utnyttja dessa särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder är att produkten i fråga getts beteckningen ”SSG” i bindningslistorna. På gemenskapens bindningslistor har varor med KN-nummer 2003 10 30 inte getts denna beteckning.

9. I samband med Uruguayrundan har gemenskapen åtagit sig att högst uppbära en värdetull på 23 procent på varor med KN-nummer 2003 10 30 i samband med en kvot på 62 660 ton. Vidare har gemenskapen åtagit sig att utöver denna kvot uppbära en värdetull på högst 18,4 procent och en specifik tull på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. Dessa åtaganden är upptagna i gemenskapens bindningslistor vid WTO. Folkrepubliken Kina är sedan den 1 december 2001 medlem

i WTO. Gemenskapen har från och med den 1 januari 2007 höjt kvoten till 23 750 ton för varor med KN-nummer 2003 10 30 från Folkrepubliken Kina.⁷

jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,

- b) på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,

B — *Gemenskapsrätten*⁸

- c) stabilisera marknaderna,

10. Enligt artikel 33.1 EG ska den gemensamma jordbrukspolitikerna ha som mål att

- d) trygga försörjningen,

- a) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av

- e) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

7 — Se rådets beslut 2006/398/EG av den 20 mars 2006 om ingående av ett avtal genom skriftväxling mellan Europeiska gemenskapen och Folkrepubliken Kina i enlighet med artikel XXIV:6 och artikel XXVIII i Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) 1994 om ändring av medgivanden i Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakien bindningslistor inom ramen för deras anslutning till Europeiska unionen (EUT L 154, s. 22).

8 — I detta förslag till avgörande används begreppet gemenskapsrätt, i den mån gemenskapsrätten fortfarande är tidsmässigt tillämplig (*ratione temporis*), och inte unionsrätt.

11. Enligt artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan⁹ i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 254/2000 av den

9 — EGT L 130, s. 42.

31 januari 2000 om ändring av förordning (EEG) nr 2658/87¹⁰ (nedan kallad förordning nr 2658/87 i dess ändrade lydelse) upprättar kommissionen den Kombinerade nomenklaturen (nedan kallad KN). Enligt artikel 1.3 första meningen i förordning nr 2658/87 i dess ändrade lydelse återges den Kombinerade nomenklaturen i bilaga I. Enligt andra meningen i artikel 1.3 fastställs i denna bilaga tullsatserna i Gemensamma tulltaxan.

12. I artikel 12.1 i förordning nr 2658/87 i dess ändrade lydelse föreskrivs följande:

”Kommissionen skall varje år genom en förordning anta en fullständig version av den Kombinerade nomenklaturen och av tullsatser i enlighet med förfarandet i artikel 1, i dess lydelse efter de åtgärder som har vidtagits av rådet eller kommissionen. Denna förordning skall senast den 31 oktober offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* och skall tillämpas från och med den 1 januari påföljande år.”

13. Enligt artikel 9.2 andra strecksatsen i förordning nr 2658/87 i dess ändrade lydelse ska bestämmelserna i punkt 1 inte påverka tullsatserna.

14. Bilaga I till förordning nr 2658/87 i dess ändrade lydelse ersattes med verkan från och med den 1 januari 2006 genom kommissionens förordning (EG) nr 1719/2005 av den 27 oktober 2005 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87.¹¹

15. Del 1 i bilaga 1 till förordning nr 1719/2005 innehåller inledande bestämmelser, vilket innefattar en lista på tecken, förkortningar och symboler som används. Enligt denna lista betyder förkortningen ”kg/net eda” kilogram avrunnen nettovikt.

16. I del 2 i denna bilaga finns Gemensamma tulltaxan som är tillämplig i förevarande fall. I kapitel 20 i Gemensamma tulltaxan regleras beredningar av grönsaker, frukt, bär, nötter eller andra växtdelar. Detta kapitel innehåller följande nummer:

10 — EGT L 28, s. 16.

11 — EUT L 286, s. 1.

KN-nummer	Varubeskrivning	Konventionell tullsats (%)	Extra mängdenheter
1	2	3	4
2003	Svampar och tryfflar, beredda eller konserverade på annat sätt än med ättika eller ättiksyra:		
2003 10	— Svampar av släktet agaricus		
2003 10 20	— — tillfälligt konserverade, genomkokta	18,4 + 191 euro/ 100 kg/net eda ⁽¹⁾	kg/net eda
2003 10 30	— — andra	18,4 + 222 euro/ 100 kg/net eda ⁽¹⁾	kg/net eda

17. I fotnot 1 anges följande:

nr 1995/2005 av den 7 december 2005 om ändring av förordning (EG) nr 1864/2004¹³ (nedan kallad förordning nr 1864/2004 i dess ändrade lydelse) har följande lydelse:

”Det särskilda beloppet tas, som en autonom åtgärd, ut på den avrunna nettovikten.”

18. I kommissionens förordning (EG) nr 1864/2004 av den 26 oktober 2004 om öppnande och förvaltning av tullkvoter för konserverad svamp som importeras från tredjeländ¹² regleras de kvoter inom vilka ett förmånligt marknadstillträde beviljas. Skälen 1, 7 och 10 i denna förordning i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG)

”(1) Enligt det jordbruksavtal ... som ingicks inom ramen för Uruguayrundans multilaterala handelsförhandlingar åtog sig gemenskapen att på vissa villkor och från och med den 1 juli 1995

12 — EUT L 325, s. 30.

13 — EUT L 320, s. 34.

öppna gemenskapstullkvoter för konserverad svamp av släktet agaricus spp. som omfattas av KN-numren 0711 90 40, 2003 10 20 och 2003 10 30.

i form av kraftiga prisvariationer och negativa effekter på gemenskapsproducenterna. Därför bör konkurrensen mellan importörer uppmuntras i högre grad och importörernas administrativa bördor minskas.”

...

- (7) Utan att det påverkar tillämpningen av resultatet av förhandlingarna enligt artikel XXIV.6 i GATT (1994) och för att upprätthålla den traditionella handeln och samtidigt se till att gemenskapsmarknaden fortsätter att vara öppen för leveranser från nya tredjeländer bör den kvantitet konserverad svamp av släktet agaricus som importeras till gemenskapen inom systemet för tullkvoter fastställas med hänsyn till de förmåner som fastställs i Europaavtalen med Bulgarien och Rumänien. ...

19. I artikel 1.1 i denna förordning föreskrivs bland annat tullkvoter för import av champinjonkonserver med KN-nummer 2003 10 30. Enligt artikel 1.2 första stycket i förordningen ska den tillämpliga tullsatsen motsvara 23 procent av värdet för produkter med KN-nummer 2003 10 30.

- (10) Det bör även fortsättningsvis finnas ett tillräckligt utbud av de aktuella produkterna till stabila priser på gemenskapsmarknaden, samtidigt som man måste undvika onödiga marknadsstörningar

20. I artikel 1.1 i rådets förordning (EG) nr 980/2005 av den 27 juni 2005 om tillämpning av Allmänna preferenssystemet¹⁴ föreskrivs ett allmänt preferenssystem. Enligt artikel 1.2 omfattar detta preferenssystem en allmän ordning samt särskilda ordningar. Enligt artikel 2 i nämnda förordning anges

¹⁴ — EUT L 169, s. 1.

förmånsländerna i förteckningen i bilaga I. I bilaga I anges Kina som ett land för vilket den allmänna ordningen gäller. Enligt artikel 4 i förordningen anges de produkter som omfattas av den allmänna ordningen i förteckningen i bilaga II. I bilaga II nämns kapitel 20 i Gemensamma tulltaxan till vilket även KN-nummer 2003 10 30 hör.

22. Enligt bilaga II klassificeras de produkter som omfattas av kapitel 20 i gemensamma tulltaxan som känsliga produkter.

21. I artikel 7.2 första meningen och artikel 7.5 i nämnda förordning föreskrivs följande:

II — Bakgrund

”(2) Värdetullar enligt Gemensamma tulltaxan skall sättas ned med 3,5 procentenheter för de produkter som i bilaga II anges som känsliga produkter ...

23. Det företag som innehades av Barsoum Chabo ansökte den 6 mars 2006 om övergång till fri omsättning av 1 000 kartonger med konserverad svamp från Folkrepubliken Kina. Varorna deklarerades som ”svampar, i saltlake, konserverade på annat sätt än med ättika” med KN-nummer 2003 90 00 (andra svampar än sådana av släktet agaricus). Övergången verkställdes i enlighet med ansökan med tillämpning av en tullsats på 14,9 procent.

...

(5) Om tullarna enligt Gemensamma tulltaxan på de produkter som i bilaga II anges som känsliga produkter omfattar både en värdetull och en specifik tull, skall den specifika tullen inte sättas ned.”

24. Barsoum Chabo hade redan före den 6 mars 2006 importerat varor där varans beskaffenhet deklarerats på exakt samma sätt. Avseende en tidigare import hade det

genomförts en tullundersökning. Av det klassificeringsintyg som utställdes i samband med undersökningen framgick att det vid denna tidigare import inte var fråga om varor som omfattades av KN-nummer 2003 90 00. Tvärtom var det enligt klassificeringsintyget fråga om champinjonkonserver enligt KN-nummer 2003 10 30.

III — Förfarandet vid den nationella domstolen

25. Genom beslut om importtull av den 21 februari 2007 fastställde Hauptzollamt Hamburg-Hafen (nedan kallad Hauptzollamt) i efterhand en importtull för Barsoum Chabo på sammanlagt 27 507,13 euro för importen av den 6 mars 2006. I detta sammanhang klassificerade Hauptzollamt svampkonserverna i enlighet med klassificeringsintyget enligt KN-nummer 2003 10 30 och tillämpade en värdetull på 14,9 procent plus en specifik tull på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. Den 5 mars 2007 lämnade Barsoum Chabo in en begäran om omprövning av beslutet, vilken avslogs den 7 december 2007.

26. Den 9 januari 2008 väckte Barsoum Chabo talan vid Finanzgericht. Han har yrkat att beslutet av den 21 februari 2007 i dess lydelse enligt omprövningsbeslutet av den 7 december 2007 ska upphävas. I detta avseende har Barsoum Chabo bland annat gjort gällande att den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt är oproportionerlig, eftersom den motsvarar ett importförbud. Hauptzollamt har yrkat att talan ska ogillas. Den specifika tullen utgör en ordinarie avgift och inte någon skyddsåtgärd. Den kan inte anses motsvara ett importförbud.

27. Enligt Finanzamt omfattas de importerade svampkonserverna av KN-nummer 2003 10 30. Sålunda är den tulltaxa som gäller för detta KN-nummer tillämplig. Finanzgericht anser emellertid att det är osäkert huruvida den tulltaxa som ska tillämpas avseende detta nummer är rättsenlig. Nämnda domstol vill få klarhet i huruvida den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt kan anses vara proportionerlig. I detta sammanhang har Finanzgericht hänvisat

till EG-domstolens domar i målen C-26/90, Wünsche¹⁵, och C-296/94, Pietsch.¹⁶ I dessa domar har domstolen slagit fast att det tilläggsbelopp som hade uppburits på champinjonkonserver från tredjeländ för att undanröja störningar på gemenskapsmarknaden varit oproportionerligt på grund av dess orimliga storlek.

skyddsåtgärden är effektiv. Den specifika tullen kan följaktligen likställas med ett faktiskt importförbud och en ekonomisk bestraffning av importörerna. Detta gäller även med hänsyn tagen till prisvariationer på grund av kvalitetskillnader.

28. Därigenom uppkommer frågan huruvida denna rättspraxis även är tillämplig på den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. För en sådan tillämplighet talar att den specifika tullen i likhet med tilläggsbeloppet utgör en skyddsåtgärd till förmån för producenter inom gemenskapen. Den specifika tull som tas ut vid import av champinjonkonserver utöver den kvot som är tillåten enligt förordning nr 1864/2004 syftar till att jämna ut kostnadsfördelarna för champinjonkonserver som härstammar från Folkrepubliken Kina. Den specifika tullen överstiger klart vad som är nödvändigt för att säkerställa att

29. I detta sammanhang har Finanzgericht påpekat att inköpspriset för champinjonkonserver från Folkrepubliken Kina för en importör under den tidsperiod som är aktuell i målet uppgick till 0,93 euro per kg. Priset för champinjonkonserver av högsta kvalitet från Frankrike uppgick i juni 2007 till 2,70 euro per kg. Skivade champinjoner på burk från gemenskapen, andra sortering, kostade i juni 2006 2,70 euro per kg. Den specifika tullen uppgick till 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt, det vill säga omräknat 2,22 euro per kg.

30. Finanzgericht har påpekat att vid import uppgår den specifika tullen till mer än 200 procent av priset för champinjonkonserver från Folkrepubliken Kina. Vidare

15 — Ovan fotnot 3.

16 — Ovan fotnot 3.

överstiger den regelbundet skillnaden mellan självkostnaden för i gemenskapen producerade varor och priset vid import från Folkrepubliken Kina. Slutligen är den specifika tullens belopp i förevarande fall detsamma oavsett varornas kvalitet.

inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i domstolens rättegångsregler.

33. Muntlig förhandling ägde rum den 29 april 2010, vid vilken Barsoum Chabos ombud, den italienska regeringen, rådet och kommissionen deltog.

IV — Tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen

31. Mot bakgrund av att Finanzgericht inte är säker på huruvida den specifika tullen är förenlig med proportionalitetsprincipen har Finanzgericht genom beslut av den 13 maj 2009, som inkom till domstolens kansli den 15 juni 2009, hänskjutit följande fråga med begäran om förhandsavgörande:

”Är det tilläggsbelopp om 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt av produkten, som påförs vid import av konserverade svampar av släktet *agaricus* (KN-nummer 20031030), och som grundar sig både på tullsatsen för varor med ursprung i tredjeland och på förmånstullsatsen, ogiltigt på grund av att det utgör en överträdelse av proportionalitetsprincipen?”

32. Barsoum Chabo, rådet och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden

V — Parternas huvudsakliga argument

34. *Barsoum Chabo* anser att den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt, på varor med KN-nummer 2003 10 30, är oproportionerlig.

35. För det första förebygger en så stor tull avsättning av champinjoner till gemenskapen från Folkrepubliken Kina. Ur konsumenternas synvinkel håller kinesiska champinjoner betydligt lägre kvalitet än champinjoner som härstammar från gemenskapen. Enbart om priset för kinesiska champinjoner är betydligt lägre än priset för champinjoner från gemenskapen är det möjligt att avsätta dessa

till gemenskapen. Att sätta ett sådant pris är omöjligt med den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. Vidare har Barsoum Chabo gjort gällande att det utan större problem är möjligt att skilja mellan olika kvaliteter. Dessutom hävdar han att gemenskapsproducenterna som ett mildare medel kan beviljas subventioner för att sänka priset på svamp som odlas inom gemenskapen. Enligt honom uppfyller en lägre tullsats även målen med den gemensamma jordbrukspolitiken, att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

36. Det framgår av de uppgifter som kommissionen har lämnat att den specifika tullen i kombination med värdetullen och den fastställda kvoten redan har fyllt sin funktion. Någon risk för en allvarlig störning av gemenskapsmarknaden för champinjoner kan inte längre befaras. Dessutom strider ett sådant tulluttag mot målet med den gemensamma jordbrukspolitiken, att höja produktiviteten och att optimalt utnyttja produktionsfaktorerna.

37. *Den italienska regeringen* anser att den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt för varor med KN-nummer 2003 10 30 är förenlig med proportionalitetsprincipen.

38. Nämnda regering har påpekat att syftet med den specifika tullen är att skydda gemenskapsproducenter av champinjoner. Tullen ska motverka en alltför stor minskning av priset på champinjoner på grund av import från Folkrepubliken Kina. Sålunda är denna åtgärd lämpad för att uppnå detta mål. Vidare har den italienska regeringen framhållit att den specifika tullen också är nödvändig. Det är inte möjligt att underindela champinjoner mot bakgrund av olika kvalitetsklasser. Eftersom den berörda varan enligt köparnas synsätt utgör champinjonkonserver ska priset utgångspunkt vara den högsta kvaliteten. Enligt den italienska regeringen skulle fallande priser för lägre kvaliteter nämligen kunna leda till att konsumenterna föredrar dessa produkter. Den specifika tullen utgör inte heller något faktiskt importförbud. För det första är syftet med den specifika tullen just att förhindra alltför hög import från tredjeland. För det andra kan det i vart fall konstateras att importen av champinjoner från Folkrepubliken Kina till gemenskapen

har överskridit den fastlagda kvoten. Följaktligen anser nämnda regering att den specifika tullen i praktiken inte har haft samma verkan som ett importförbud.

39. Enligt rådet är den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt för varor med KN-nummer 2003 10 30 förenlig med proportionalitetsprincipen.

40. De domar som Barsoum Chabo har hänvisat till i målet vid den nationella domstolen avsåg självständiga jordbruksavgifter. Rådet framhåller att dessa utgjorde ensidiga skyddsåtgärder som gemenskapen vidtagit för att stabilisera priserna på gemenskapsprodukter. På grund av denna målsättning var det möjligt och även nödvändigt att målstyrt fastställa tilläggsbeloppen för självständiga jordbruksavgifter med beaktande av priserna i tredjeland och de olika kvaliteterna av dessa varor.

41. Rådet framhåller att den specifika tullen är av en annan art, har andra förutsättningar och ett annat syfte. Sålunda kan den

rättspraxis som behandlar självständiga jordbruksavgifter inte tillämpas på den specifika tullen. Rådet påpekar att gemenskapen eftersträvar både jordbruks- och handelspolitiska mål med den specifika tullen. I jordbrukspolitiskt hänseende ska denna tull säkerställa att gemenskapsproducenter kan sälja sina produkter till priser som garanterar dem en skälig levnadsstandard. Samtidigt ska en tillräcklig försörjning säkerställas genom att produkter från tredjeland beviljas ett kontrollerat och skäligt tillträde. Om det eftersträvade syftet enbart omfattar skydd för gemenskapsproducenterna, hade det även varit möjligt att vidta mer långtgående åtgärder. Rådet framhåller dock att den specifika tullen även ska främja handelspolitiska mål. Med beaktande av dessa handelspolitiska mål har gemenskapen inskränkt sitt handlingsutrymme betydligt. Gemenskapen har medvetet avskaffat de varierande jordbruksavgifterna på grund av avsaknaden av insyn. Vidare är det numera förbjudet att uppbära tull som överstiger de högsta tullsatser som föreskrivs i gemenskapens bindningslistor.

42. Den specifika tull som är tillämplig på champinjonkonserver har fastställts på en nivå som de facto är likvärdig med dittills gällande status quo som rådet fastställde i början av 80-talet. Fastän denna nivå är relativt hög

kan den specifika tullen inte anses oproportionerlig. Inledningsvis måste det beaktas att rådet inte har någon skyldighet vare sig att behandla producenter från gemenskapen på samma sätt som producenter från tredjeland eller att bevilja producenter från tredjeland tillgång till gemenskapsmarknaden på villkor som innebär att dessa kan konkurrera med gemenskapsproducenterna. Vidare anser rådet inte att producenter från tredjeland diskrimineras mer än vad som är nödvändigt för att uppnå gemenskapens jordbruks- och handelspolitiska mål. Rådet framhåller att den specifika tullen måste ha en avskräckande verkan. Dessutom måste den logik beaktas som utgör grund för förhandlingarna inom WTO, vilka präglas av principen *do ut des* (jag ger för att du ska ge) vad gäller ömsesidigt beviljande av marknadstillträde. De avtalade högsta tullsatserna får inte överskridas och de är giltiga för obestämd tid för import från samtliga WTO-medlemsstater. Vidare framhåller rådet att det är kostnadskrävande att omförhandla avtalade tullsatser. Priserna varierar emellertid mycket och följaktligen även skillnaderna i pris mellan gemenskapsvaror och varor från Folkrepubliken Kina. Parterna förhandlade därför fram en specifik tull vars storlek skulle säkerställa att dess verkan inte på grund av prisvariationerna neutraliserades redan efter kort tid.

43. Sammantaget konstaterar rådet att det totala systemet för import av champinjoner

har uppnått sitt syfte. I detta sammanhang ska man inte förbise att det föreligger en tullkvot som möjliggör ett förmånligt tillträde till marknaden. Mot bakgrund av att gemenskapsproduktionen minskar (om än långsammare än tidigare) uppkommer även frågan huruvida den avtalade högsta satsen för den specifika tullen inte är för låg för att uppnå de jordbrukspolitiska målsättningarna.

44. Rådet anser inte att den specifika tullen är oproportionerlig för att den inte gör skillnad på olika kvalitetsklasser. Det råder nämligen substitutionsverkan mellan champinjoner av olika kvalitet. Om det skulle göras en åtskillnad efter kvalitet finns det dessutom risk för att principerna om rättssäkerhet och en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten åsidosätts. Rådet hävdar att en sådan differentiering i syfte att målmedvetet utjämna prisskillnader inte heller är förenlig med gemenskapens internationella handelsrättsliga åtaganden. I vilket fall skulle en sådan differentiering efter kvalitet medföra en alltför stor belastning för tullmyndigheterna och de berörda parterna.

45. Slutligen har rådet påpekat att gemenskapens ställning inom WTO skulle försvagas om domstolen fastställer att den specifika tullen strider mot proportionalitetsprincipen. Tullsatserna i gemenskapens bindningslistor vid WTO baseras på förhandlingar och följaktligen på ömsesidiga, multilaterala eftergifter från WTO:s medlemsstater. Rådet framhåller att om det kan krävas att gemenskapen unilateralt beviljar förmånligare villkor för tillträde till gemenskapsmarknaden för champinjonkonserver från tredjeland än vad som avtalats vid de multilaterala förhandlingarna, så kan det knappast anses möjligt att uppnå en motsvarande utjämning för tillträde för gemenskapsprodukter till berörda tredje-länders marknader.

46. Även *kommissionen* anser att den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt för varor med KN-nummer 2003 10 30 är förenlig med proportionalitetsprincipen.

47. Kommissionen har inledningsvis påpekat att den rättspraxis som Finanzgericht har hänvisat till avser självständiga skyddsåtgärder som gemenskapen vidtog innan WTO

upprättades och jordbruksavtalet trädde i kraft. Före jordbruksavtalets ikraftträdande var gemenskapen befogad att anpassa tullarna till skydd för gemenskapens industri samt även att vidta icke-tariffära åtgärder. Denna rättspraxis kan enligt kommissionen emellertid inte tillämpas på den specifika tullen.

48. Den specifika tullen utgör nämligen endast en del av systemet för att reglera import av champinjonkonserver från tredjeland. Enligt kommissionen tjänar detta system för det första jordbrukspolitiska mål som är knutna till den aktuella gemensamma organisationen av marknaden. Ett jordbrukspolitiskt mål innebär att ett skäligt utbud av champinjonkonserver på gemenskapsmarknaden säkerställs genom fastställandet av en importkvot. Ett ytterligare jordbrukspolitiskt mål är att anpassa detta skäliga utbud med beaktande av vad som är påkallat med hänsyn till utbud och efterfrågan på marknaden. Slutligen har kommissionen påpekat att den specifika tullen syftar till att förhindra negativa konsekvenser för gemenskapsproduktionen på grund av att importen av champinjonkonserver från tredjeland till gemenskapen överskrider den fastställda kvoten.

49. Kommissionen framhåller att detta system även tjänar handelspolitiska syften. I samband med Uruguayrundan avskaffades jordbruksavgifter och i stället fastställdes fasta tullsatser för jordbruksprodukter. Ett ytterligare mål var att sänka skatterna på jordbruksprodukter. Kommissionen anser att gemenskapen, genom utformningen av detta system, också har uppfyllt dessa åtaganden.

50. Kommissionen har dessutom påpekat att gemenskapsorganen inom den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma handelspolitiken är skyldiga att fatta politiska, ekonomiska och sociala beslut. Inom dessa områden har gemenskapen följaktligen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Vid prövningen av huruvida den specifika tullen är proportionerlig finns det följaktligen enbart en skyldighet att undersöka om denna är uppenbart olämplig för att uppnå de eftersträlvade målen. En sådan begränsning av möjligheten till domstolskontroll är även påkallad, eftersom gemenskapslagstiftaren måste uppnå en balans mellan jordbruks- och handelspolitiska mål i samband med förverkligandet av de fastställda målen.

51. Kommissionen anser inte att uppbörden av den specifika tullen är uppenbart olämplig för att uppnå ovannämnda mål. Därigenom reduceras nämligen det ekonomiska incitamentet att importera champinjonkonserver utöver den fastställda kvoten. Import utöver den fastställda kvoten är nämligen endast ekonomiskt intressant om efterfrågan inom gemenskapen är så stor att importören kan uppnå en tillräcklig vinst trots skattebördan.

52. Vid förhandlingarna i samband med Uruguayrundan, som i slutändan ledde fram till den avtalade högsta tullsatsen, utgick kommissionen från beloppet i rådets förordning (EEG) nr 1796/81 av den 30 juni 1981 om åtgärder tillämpliga i samband med import av konserverad odlad svamp.¹⁷ Detta belopp omräknades från nettovikt till avrunnen nettovikt, vilket gav 278 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. Mot bakgrund av en överenskommelse att inom en femårsperiod sänka den rådande tullen med 20 procent fastställdes beloppet slutligen till 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. Kommissionen påpekar att den beaktade möjlig import från samtliga WTO:s medlemsstater vid de förhandlingar som hölls avseende den specifika tullens storlek. I detta sammanhang ska hänsyn för det första tas till att den specifika tullen gäller för

¹⁷ — EGT L 193, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 140.

import från samtliga WTO-medlemsstater. Vidare varierar priset för champinjonkonserver kraftigt. Den specifika tullen är emellertid fast och kan sålunda inte justeras uppåt vid fluktuerande priser.

54. Av uppgifterna avseende utvecklingen av handeln med champinjonkonserver framgår också att den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt, som en del av det totala systemet för import av champinjonkonserver, uppnått målen att i viss mån stabilisera priserna och minska den nedåtgående tendensen inom gemenskapsproduktionen, samtidigt som det fortfarande föreligger ett skäligt utbud av champinjonkonserver på gemenskapsmarknaden. Det finns ett samband mellan prisvariationerna och utvecklingen av importmängden, dock med en viss tidsfördröjning på grund av transportvägarna. Genom den specifika tullen på import av champinjonkonserver utöver den fastlagda kvoten uppnås en utjämning av utbudet och medelfristigt följaktligen en viss prisstabilitet inom gemenskapen. Slutligen har Barsoum Chabo haft möjlighet att förvärva en importlicens, eftersom importkvoten från Folkrepubliken Kina har höjts från och med år 2007.

53. Kommissionen har gjort gällande att en specifik tull av denna storlek också är nödvändig för att förhindra att gemenskapsproduktionen kvävs under trycket från kinesisk import. Enligt uppgifter avseende utvecklingen av handeln med champinjonkonserver bekräftas att uppbörden av den specifika tullen inte har haft någon verkan som kan likställas med ett importförbud. Importen av champinjonkonserver från Folkrepubliken Kina till gemenskapen har ständigt överskridit den fastställda kvoten. Sålunda innebär uppbörden av den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt inte att ekonomiska aktörer avhålls från att importera champinjonkonserver utöver den fastställda kvoten. Följaktligen kan man inte utgå från att uppbörden av den specifika tullen normalt medför att sådan import blir ekonomiskt oattraktiv.

55. Vidare har kommissionen hänvisat till att även åtgärder som medför väsentliga ekonomiska nackdelar för vissa ekonomiska aktörer kan vara befogade för att uppnå de

eftersträvade målen. I princip står betydligt mer ingripande medel till gemenskapens förfogande, som till exempel en höjning av den specifika tullen, en sänkning eller ett avskaffande av den fastställda kvoten eller till och med införandet av ett importförbud. Kommissionen framhåller att gemenskapens medel för att reglera tillträdet till gemenskapsmarknaden genom jordbruksavtalet begränsas till tullar. Enligt internationell handelsrätt är det emellertid tillåtet att uppbära en specifik tull vars storlek fastställs i gemenskapens bindningslistor vid WTO när den föreskrivna kvoten överskrids. Den omständigheten att de tillämpliga tullarna och kvoterna är identiska med tullsatserna i gemenskapens bindningslistor vid WTO beror på att utvecklingen avseende handeln med champinjonkonserver överensstämmer med de mål som gemenskapen eftersträvade när dessa tullsatter avtalades.

56. Slutligen har kommissionen hävdat att det inte är möjligt att skilja mellan olika kvaliteter inom det aktuella KN-numret på grund av gemenskapens folkrättsliga skyldighet att bibehålla en fast tullsats.

VI — Rättslig bedömning

57. Finanzgericht hyser tvivel om huruvida den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt som enligt Gemensamma tulltaxan ska uppbäras på varor som omfattas av KN-nummer 2003 10 30, det vill säga champinjonkonserver, är proportionerlig när konserverna importeras till gemenskapen i en omfattning som överstiger den kvot som fastställts i förordning nr 1864/2004 i dess ändrade lydelse. Eftersom Finanzgericht har hänvisat till domstolens rättspraxis avseende huruvida jordbruksavgifter var proportionerliga, ska jag först behandla denna fråga (A). I anslutning ska jag pröva huruvida den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt kan anses förenlig med proportionalitetsprincipen mot bakgrund av denna rättspraxis (B).

A — Domstolens rättspraxis avseende jordbruksavgifter

58. Domstolen har i en rad domar¹⁸ prövat giltigheten av kommissionens och rådets

¹⁸ — Domarna i de ovan i fotnot 3 nämnda målen *Wünsche* (345/82), *Faust, Wünsche* (C-25/90), *Wünsche* (C-26/90), *Wünsche* (C-295/94), *Hüpeden och Pietsch*.

förordningar, genom vilka dessa har vidtagit tidsmässigt begränsade, respektive permanenta, åtgärder för att skydda producenter av champinjoner inom gemenskapen. Enligt dessa förordningar uppbars en specifik tull vid sådan import av champinjonkonserver från vissa tredjeländer som översteg en föreskriven kvot.

ansågs tilläggsbeloppet vara högre än vad som var nödvändigt.²¹ Domstolen fann redan i ett fall där det tilläggsbelopp som uppbars uppgick till ungefär 2/3 av självkostnadspriset inom gemenskapen för champinjoner av högsta kvalitet att det förelåg samma verkan i praktiken som ett ekonomiskt straff.²²

59. I dessa domar har domstolen klargjort att det i princip var nödvändigt att uppbära ett tilläggsbelopp för att förhindra störningar på gemenskapsmarknaden.¹⁹ Vidare klargjorde domstolen att det med hänsyn till detta mål var tillåtet att fastställa ett så högt tilläggsbelopp att import från tredjeland blev ekonomiskt ointressant.²⁰

61. Enligt domstolens rättspraxis ska det vid en bedömning av huruvida en jordbruksavgift är förenlig med proportionalitetsprincipen således skiljas mellan två olika tröskelvärden.

60. Emellertid fann domstolen inte att *tilläggsbeloppets storlek* var nödvändigt i dessa fall med hänsyn till det eftersträvade målet. Domstolen slog fast att uppbörden av tilläggsbeloppet med hänsyn till dess oskäligen storlek faktiskt hade samma effekter som ett ekonomiskt straff. Eftersom skyddsåtgärdens syfte inte var att utfärda ett importförbud i kombination med ett ekonomiskt straff

62. Det *första tröskelvärdet* har nåtts när tilläggsbeloppet är så högt att det blir ekonomiskt ointressant att importera champinjonkonserver från tredjeland i en omfattning som överstiger den fastställda kvoten. Det kan anses nödvändigt att ta ut ett sådant tilläggsbelopp för att uppnå målet, att förhindra störningar av gemenskapsmarknaden. Domstolen har fastställt att gemenskapsorganen

19 — Domen i målet Faust (ovan fotnot 3), punkt 19, i mål C-25/90, Wünsche (ovan fotnot 3), punkt 20, i mål C-26/90, Wünsche (ovan fotnot 3), punkt 20, i målet Hüpeden (ovan fotnot 3), punkt 19, och i målet Pietsch (ovan fotnot 3), punkt 22.

20 — Domen i målet Pietsch (ovan fotnot 3), punkterna 26 och 27.

21 — Domen i målet Faust (ovan fotnot 3), punkterna 23 och 28, i mål C-25/90, Wünsche (ovan fotnot 3), punkterna 24 och 29, i mål C-26/90, Wünsche (ovan fotnot 3), punkterna 24 och 29, i målet Hüpeden (ovan fotnot 3), punkt 26, och i målet Pietsch (ovan fotnot 3), punkterna 29 och 34.

22 — Domen i målet Pietsch (ovan fotnot 3), punkt 34.

har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid bedömningen av när detta tröskelvärde har uppnåtts.²³

64. Innan jag går in på bedömningen av den specifika tullen och på frågan huruvida ovan nämnd rättspraxis är tillämplig, ska jag först hänvisa till två viktiga aspekter som är knutna till de tilläggsbelopp som behandlades i dessa domar. För det första utgjorde dessa tilläggsbelopp åtgärder som gemenskapen i första hand vidtog för att uppnå det jordbrukspolitiska målet att, för att skydda gemenskapsproducenterna, förhindra störningar som uppkommit eller riskerade att uppkomma på grund av en alltför stor import av champinjonkonserver till gemenskapen från tredjeland. För det andra var det fråga om åtgärder som vidtogs innan WTO grundades och följaktligen innan jordbruksavtalet trädde i kraft samt innan Folkrepubliken Kina blev medlem i WTO.

63. Det *andra tröskelvärdet* har emellertid nåtts när tilläggsbeloppet är så högt att det faktiskt har samma effekter som ett ekonomiskt straff och inte enbart innebär att det blir ekonomiskt ointressant att importera champinjonkonserver. Domstolen har konstaterat att ett så högt tilläggsbelopp inte kan anses nödvändigt. Denna bedömning bygger på tanken att det, för att förhindra störningar av gemenskapsmarknaden genom import från tredjeland, är tillräckligt att göra importen ekonomiskt ointressant. Emellertid är det inte absolut nödvändigt att förbjuda import och att bestraffa åsidosättanden av ett sådant importförbud. Domstolen har utgått från att det utgör en bestraffning med ett tilläggsbelopp som är så högt att det de facto har samma verkan som en ekonomisk bestraffning. Ett oskäligt högt tilläggsbelopp har nämligen samma verkan som ett importförbud som kompletteras genom ett ekonomiskt straff.

B — Frågan om huruvida den specifika tullen kan anses proportionerlig

65. Finanzgericht har frågat domstolen huruvida det mot bakgrund av de krav som uppställs på tilläggsbelopp i ovan nämnda rättspraxis kan anses proportionerligt att uppbära en specifik tull på 222 euro per

23 — Domen i målet Pietsch (ovan fotnot 3), punkt 29.

100 kg avrunnen nettovikt på champinjon-konserver från Folkrepubliken Kina.

66. Enligt fast rättspraxis är åtgärder som pålägger näringsidkarna ekonomiska bördor lagenliga endast om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå de legitima syften som eftersträvas genom ifrågavarande bestämmelser. Om valet står mellan flera lämpliga åtgärder ska den minst betungande väljas, och de avgifter som påläggs måste stå i rimlig proportion till de eftersträvade målen.²⁴

67. Som den italienska regeringen med rätta har påpekat måste en prövning av huruvida uppbörden av den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt är förenlig med proportionalitetsprincipen inledas med ett fastställande av de mål som eftersträvas med dessa åtgärder (1). Mot

bakgrund av att det är fråga om mål som rör den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma handelspolitiken samt att gemenskapsorganen förfogar över ett stort utrymme för skönmässig bedömning inom dessa områden, uppkommer frågan vilka prövningskriterier som ska tillämpas när det föreligger ett sådant stort utrymme för skönmässig bedömning (2). Eftersom jag utgår från att gemenskapsorganens stora utrymme för skönmässig bedömning inte påverkar proportionalitetsprövningens struktur utan enbart dess omfattning, på så sätt att prövningen endast avser vad som är uppenbart oproportionerligt, kommer jag fortsättningsvis att pröva huruvida de mål som eftersträvas med den specifika tullen är uppenbart otillbörliga (3) och huruvida ett uppbärande av denna tull är uppenbart olämpligt (4), uppenbart onödigt (5) eller uppenbart oskäligt (6) med hänsyn till de mål som eftersträvas.

1. De mål som eftersträvas med åtgärden

68. Kommissionen har med rätta påpekat att den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt för varor som klassificeras enligt KN-nummer 2003 10 30 endast utgör

24 — Dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder (REG 1989, s. 2237), punkt 21, domen i målet Faust (ovan fotnot 3), punkt 12, i mål C-25/90, Wünsche (ovan fotnot 3), punkt 13, i mål C-26/90, Wünsche (ovan fotnot 3), punkt 13, i målet Hüpeden (ovan fotnot 3), punkt 14, och i målet Pietsch (ovan fotnot 3), punkt 15.

ett element i systemet för att reglera import av champinjonkonserver från tredjeland. Det nära sambandet mellan den specifika tullen och de övriga delarna i detta system måste också beaktas vid fastställande av de mål som eftersträvas genom denna åtgärd.

70. Enligt förordning nr 1864/2004 i dess ändrade lydelse föreskrivs en värdetull på 23 procent för champinjonkonserver som importerats inom den föreskrivna tullkvoten. På champinjonkonserver som importeras utöver denna kvot uppbärs däremot en värdetull på 18,4 procent, vilken i förevarande fall minskas till 14,9 procent enligt gemenskapens allmänna preferenssystem,²⁵ samt dessutom den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. Genom detta system eftersträvas inte enbart jordbrukspolitiska (a), utan även handelspolitiska mål (b).

69. Det system som är tidsmässigt tillämpligt i förevarande fall består i huvudsak av följande:

— Tull som föreskrivs i Gemensamma tulltaxan för varor med KN-nummer 2003 10 30.

a) Jordbrukspolitiska mål

— Förordning nr 1864/2004 om öppnande och förvaltning av tullkvoter för konserverad svamp i dess ändrade lydelse.

71. I jordbrukspolitiskt hänseende eftersträvas å ena sidan målet att begränsa störningar av gemenskapsmarknaden. Den specifika tullen är avsedd att motverka import av champinjonkonserver från tredjeland. På detta sätt ska prisvariationer undvikas, skälig inkomst för gemenskapsproducenterna säkerställas samt prisfall på gemenskapsmarknaden motverkas. Eftersom det emellertid ska finnas ett rimligt utbud av svampkonserver

— Gemenskapens allmänna preferenssystem enligt förordning nr 980/2005.

²⁵ — Se punkterna 19–22 i detta förslag till avgörande.

till stabila priser på gemenskapsmarknaden, beviljas en fastställd kvot champinjonkonserver från tredjeland tillträde till marknaden till fördelaktigare villkor enligt förordning nr 1864/2004 i dess ändrade lydelse. Vid sådan import uppbärs inte den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt.²⁶

handelsrättsliga krav, i synnerhet på gemenskapens bindningslistor vid WTO och på jordbruksavtalet.

b) Handelspolitiska mål

72. Genom nämnda system eftersträvas emellertid även handelspolitiska mål. Tullsatsernas storlek och systemets rättsliga utformning baseras nämligen på internationella

73. Innan jordbruksavtalet slöts präglades den internationella handeln med jordbruksprodukter av ett flertal tariffära och icke-tariffära handelshinder. De variabla importavgifter som gemenskapen tillämpade för att skydda gemenskapsproducenterna kritiserades på grund av deras inverkan på den internationella handeln. För exportörer från tredjeland innebär ett sådant instrument nämligen brist på insyn och förutsebarhet.²⁷

74. Syftet med jordbruksavtalet var att förbättra tillträdet till jordbruksmarknaderna för WTO:s medlemsstater. För att uppnå detta mål avtalade WTO:s medlemsstater i artikel 4.1 i jordbruksavtalet om en omfattande tarifiering av handelshindren inom jordbruksområdet, det vill säga en omvandling av alla icke-tariffära handelshinder till tullar. De högsta tullsatserna har fastställts

26 — Se skälen 7 och 10 i förordning nr 1864/2004 i dess ändrade lydelse.

27 — Geboye Desta, M., *The Law of International Trade in Agricultural Products*, Kluwer Law International, 2002, s. 9, framhåller att jordbruksavtalets mest betydande framsteg är att det numera råder ett rimligt mått av säkerhet, förutsebarhet och rättsstatlighet i de internationella relationerna vad avser jordbruksområdet.

i medlemsstaternas bindningslistor vid WTO. Enligt artikel 4.2 i jordbruksavtalet får WTO:s medlemsstater inte längre vidta några icke-tariffära åtgärder. Av fotnot 1 i denna bestämmelse framgår att även dessa variabla importavgifter utgör förbjudna åtgärder.

att underlätta tillträdet till sin jordbruksmarknad eftersträvar gemenskapen nämligen i synnerhet det handelspolitiska målet att gemenskapens ekonomiska aktörer i sin tur ska beviljas ett förmånligare tillträde av WTO:s övriga medlemmar till deras marknader. Som rådet med rätta har påpekat måste principen *do ut des*, som präglar förhandlingarna inom WTO, beaktas vid bedömningen av den specifika tullen.

2. De tillämpliga prövningskriterierna

75. Ett handelspolitiskt mål som *direkt* eftersträvas i artikel 4 i jordbruksavtalet är följaktligen en insynsvänlig och förutsägbar utformning av tillträdet till jordbruksmarknaderna genom att WTO:s medlemsstater förbjuds att införa andra handelshinder än tullar. En ytterligare handelspolitisk fördel med att uteslutande tillämpa tullar är att det tekniskt sett är lättare att förhandla om en sänkning av tullar än om en sänkning av icke-tariffära handelshinder.²⁸ Emellertid ska hänsyn även tas till de handelspolitiska målen som gemenskapen *indirekt* har strävat efter att uppnå genom öppnandet av sin jordbruksmarknad. Genom

76. Enligt kommissionen ska proportionalitetsprövningen i förevarande fall begränsas till huruvida den specifika tullen är uppenbart olämplig för att uppnå de mål som eftersträvas. Kommissionen har gjort gällande att gemenskapsorganen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning inom jordbrukspolitiken och handelspolitiken

28 — Se McMahon, J., *The WTO Agreement on Agriculture*, Oxford University Press, 2006, s. 33, som påpekar att tarifieringen förmodligen utgör den viktigaste aspekten i hela jordbruksavtalet, eftersom tariffära åtgärder tillåter mer insyn och är lättare att omförhandla.

samt är skyldiga att uppnå en balans mellan motstridiga intressen.

bedömning inte är fråga om att fastställa om den åtgärd som lagstiftaren har vidtagit var den enda eller bästa möjliga, utan om den var uppenbart olämplig.³⁰

77. Det ska inledningsvis konstateras att gemenskapsorganen förfogar över ett stort utrymme för skönmässig bedömning inom den gemensamma handelspolitiken och jordbrukspolitiken, eftersom de är skyldiga att fatta politiska, ekonomiska och sociala beslut samt företa komplicerade prövningar inom dessa områden.²⁹

78. Detta innebär emellertid inte att man enbart ska pröva huruvida den specifika tullen är uppenbart olämplig.

79. Visserligen har domstolen i fast, dock ej enhetlig, rättspraxis utgått från att det vid en proportionalitetsprövning inom ett område där det aktuella gemenskapsorganet har nämnda utrymme för skönmässig

80. Som jag redan påpekat i ett annat sammanhang,³¹ anser jag inte att denna utgångspunkt är övertygande. Även inom de områden där gemenskapsorganen förfogar över ett stort utrymme för skönmässig bedömning, måste utgångspunkten för tillämpningen av proportionalitetsprincipen vara att detta utrymme för skönmässig bedömning inte utesluter att åtgärderna kan prövas av domstol. Den omständigheten att gemenskapsorganen förfogar över ett stort utrymme för skönmässig bedömning inom

29 — Dom av den 27 september 2007 i mål C-351/04, Ikea Wholesale (REG 2007, s. I-7723), punkt 40, och av den 14 maj 2009 i mål C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. (REG 2009, s. I-4023), punkt 76.

30 — Vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken, se domstolens dom av den 11 juni 2009 i mål C-33/08, Agrana Zucker (REG 2009, s. I-434), punkt 33, av den 7 september 2006 i mål C-310/04, Spanien mot rådet (REG 2006, s. I-7285), punkt 99, och av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl. (REG 2001, s. I-5689), punkt 83. För andra områden, se särskilt dom av den 8 juni 2010 i mål C-58/08, Vodafone m.fl. (REU 2010, s. I-4999), punkt 52, av den 7 juli 2009 i mål C-558/07, S.P.C.M. m.fl. (REG 2009, s. I-5783), punkt 42, av den 12 juli 2005 i de förenade målen C-154/04 och C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl. (REG 2005, s. I-6451), punkt 52, av den 14 december 2004 i mål C-434/02, Arnold André (REG 2004, s. I-11825), punkt 46, av den 14 december 2004 i mål C-210/03, Swedish Match (REG 2004, s. I-11893), punkt 48, och av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkt 123.

31 — Se punkterna 62 och 63 i mitt förslag till avgörande i målet Azienda Agricola Disarò Antonio (ovan fotnot 29) och i punkterna 65–72 i mitt förslag till avgörande i mål C-365/08, Agrana Zucker (REG 2008, s. I-434). Se även Mosbrucker, A.-L., "Contrôle du système des quotas laitiers", *Europe, Revue mensuelle NexisLexis Jurisclasser*, juli 2009, s. 16, som förespråkar den föreslagna prövningen i tre steg och kritiserar en begränsning av prövningen till uppenbart olämplighet.

vissa områden kan inte anses motivera att proportionalitetsprövningen av en åtgärd begränsas till huruvida denna är uppenbart olämplig. En sådan utgångspunkt skulle nämligen leda till att det mål som gemenskapsorganen eftersträvar och berörda enskilda personers rättigheter inte "sätts i förhållande" till varandra och att det skydd som proportionalitetsprincipen tillhandahåller den enskilde går förlorat. Därigenom skulle proportionalitetsprincipen enbart begränsas till en objektiv kontroll av handlingsutrymmet. Ett sådant tillvägagångssätt kan inte heller motiveras med att det är påkallat mot bakgrund av domstolens skyldighet att beakta gemenskapsorganens utrymme för skönsmässig bedömning. Det är nämligen även möjligt att ta nödvändig hänsyn i samband med en proportionalitetsprövning i tre steg. I detta hänseende är det tillräckligt att för det första beakta gemenskapsorganens utrymme för skön vid valet och viktningen av de mål som eftersträvas och att för det andra begränsa proportionalitetsprövningens omfattning till huruvida den aktuella åtgärden är uppenbart olämplig, uppenbart onödig eller uppenbart oskälig.

till huruvida en åtgärd är uppenbart olämplig utan även beakta huruvida den är nödvändig och proportionerlig.³² I detta sammanhang kan det vidare påpekas att domstolen i ovan nämnda domar avseende jordbruksavgifter³³ inte har begränsat prövningskriterierna till att avse huruvida de självständiga skyddsåtgärderna är uppenbart olämpliga.

81. I detta mål är det tillräckligt att påpeka att domstolen i regel inte begränsar sin prövning

32 — Se bara domarna i målen Vodafone m.fl. (ovan fotnot 30), punkt 51 och följande punkter, i vilket domstolen i punkterna 61–68 prövade huruvida åtgärden var nödvändig och i punkt 69 prövade huruvida den var proportionerlig, Agrana Zucker (ovan fotnot 30), punkt 42, och British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (ovan fotnot 30), punkt 126 och följande punkter. Se även Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, 2003, s. 212, som understryker att nästan samtliga domar i vilka domstolen förefallit begränsa prövningen till "olämplighet" innehöll redogörelser för eventuella alternativ samt till viss del uttömmande motiveringar varför inte dessa åtgärder var att föredra. Författaren anser att begreppet "uppenbart olämplig" följaktligen enbart ska tolkas synonymt med ett genomförande av den stegvisa proportionalitetsprövningen i begränsad omfattning. Se, för ett liknande resonemang, även Kischel, U., "Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof", *Europarecht 2000*, s. 380, på s. 398 och följande sidor, som framhåller att domstolen inte tolkar sitt uttalande att proportionalitetskontrollen inom de aktuella områdena ska begränsas till uppenbar olämplighet så som det förefaller vid första anblick. Av de aktuella domarna framgår emellertid tydligt att gemenskapslagstiftarens utrymme för skön inte innebär att kravet på proportionalitet begränsas till uppenbar olämplighet, utan att den sammantagna proportionalitetskontrollen begränsas till uppenbara fel. Se också Zatschler, C., "Finding facts", *European Advocate*, våren 2010, s. 11–13, som hänvisar till att utrymmet för skön endast påverkar prövningens omfattning och inte strukturen i proportionalitetsprövningen.

33 — Se den rättspraxis som angetts i punkterna 58–64.

82. Emellertid skulle det inte minst av rätts-säkerhetsskäl vara lämpligt om domstolen uttryckligen klargjorde att den även när gemenskapsorganen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning inte begränsar sin prövning till huruvida en åtgärd är uppenbart olämplig, utan också, dock i betydligt mindre omfattning, huruvida den är nödvändig och proportionerlig.

84. I rättsligt hänseende kan det sålunda inte riktas invändningar mot att rådet och kommissionen eftersträvat både jordbruks- och handelspolitiska mål vid utformningen av systemet för reglering av import av champinjon-konserver från tredjeländ. Det kan inte heller riktas invändningar mot att gemenskapen, för att uppnå de ovannämnda handelspolitiska målen,³⁵ samtidigt i folkrättsligt hänseende har begränsat sina jordbrukspolitiska instrument genom att ingå jordbruksavtalet.³⁶

3. Avsaknad av uppenbart otillbörliga mål

83. Såsom framgått ovan³⁴ ska gemenskapsorganens stora utrymme för skönsmässig bedömning inom den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma handelspolitiken särskilt beaktas vad gäller de mål som eftersträvas. Domstolen kan därför enbart företa en mycket begränsad kontroll av urvalet och vikten av de mål som eftersträvas inom detta område. Detta gäller även frågan hur motstridiga mål ska hanteras.

4. Tullen är inte uppenbart oskälig

85. Den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt för varor med KN-nummer 2003 10 30 är inte uppenbart

34 — Se punkt 80 i detta förslag till avgörande.

35 — Se punkt 75 i detta förslag till avgörande.

36 — Detta ska skiljas från frågan huruvida detta även är motiverat med hänsyn till de ytterligare belastningar detta innebär för de berörda ekonomiska aktörerna. Detta ska prövas i samband med frågan huruvida åtgärden är nödvändig och proportionerlig; se, i detta sammanhang, punkt 122 i detta förslag till avgörande.

olämplig för att uppnå de eftersträlvade jordbruks- och handelspolitiska målen.

5. Tullen är inte uppenbart onödig

86. För det första är uppbörden av den specifika tullen inte uppenbart olämplig vad gäller det *jordbrukspolitiska målet* att göra det mindre ekonomiskt attraktivt att importera svampkonserver från tredjeland utöver den kvot som fastlagts i förordning nr 1864/2004 i dess ändrade lydelse och därigenom begränsa störningar på marknaden genom en alltför stor import av svampkonserver från tredjeland.

87. Utformningen av en sådan åtgärd i form av en specifik tull med en fast tullsats till skydd för gemenskapsproducenterna överensstämmer för det andra med tarifferingen inom världshandeln, vilket ska medföra mer insyn och förutsebarhet vid tillträdet till jordbruksmarknaderna. Sålunda kan den inte anses vara uppenbart olämplig vad avser de *handelspolitiska mål* som eftersträvas genom tarifferingen.

88. Vidare ska det prövas huruvida den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt för varor med KN-nummer 2003 10 30 är uppenbart onödig. I samband med denna fråga ska det undersökas huruvida det utöver den åtgärd som ska prövas även finns andra lämpliga åtgärder för att uppnå de eftersträlvade målen, vilka för de berörda skulle vara en mildare åtgärd men som lika effektivt skulle uppnå det eftersträlvade målet. Med hänsyn till gemenskapsorganens stora utrymme för skönmässig bedömning ska prövningen av huruvida det finns en alternativ mildare åtgärd emellertid begränsas till huruvida denna skulle vara uppenbart oproportionerlig.³⁷

89. Den åtgärd som ska prövas är den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. Denna motsvarar det överenskomna beloppet i gemenskapens bindningslistor vid WTO. Inledningsvis uppkommer sålunda frågan huruvida de jordbruks- och handelspolitiska mål som eftersträlvades kunde ha uppnåtts lika effektivt genom ett lägre belopp (a). Vidare ska det prövas huruvida ett mildare medel för att uppnå gemenskapens

³⁷ — Se punkterna 66 och 80 i detta förslag till avgörande.

jordbruks- och handelspolitiska mål skulle kunna vara att gemenskapen unilateralt fastställde en specifik tull i Gemensamma tulltaxan, som underskred den avtalade högsta tullsatsen i gemenskapens bindningslistor vid WTO (b). Dessutom måste det prövas huruvida en anpassning av den specifika tullens storlek till olika kvalitetsklasser skulle utgöra en mildare åtgärd (c). Slutligen ska jag behandla Barsoum Chabos argument enligt vilket en större subventionering för gemenskapsproducenterna skulle utgöra en mildare åtgärd (d).

nettovikt i gemenskapens bindningslistor vid WTO.

91. Jag anser att denna fråga ska besvaras nekande.

a) Fastställandet av en lägre tullsats än 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt i gemenskapens bindningslistor vid WTO

92. För det första ska det påpekas att en specifik tull vars storlek medför att det blir ekonomiskt ointressant att importera champinjonkonserver från tredjeland utöver en föreskriven kvot ska betraktas som nödvändig för att uppnå det *jordbrukspolitiska målet* att begränsa störningar på gemenskapsmarknaden genom allt för stor import från tredjeland.³⁸

90. Inledningsvis uppkommer frågan huruvida gemenskapen inte hade kunnat uppnå sina jordbruks- och handelspolitiska mål på ett lika effektivt sätt om den hade fastställt en lägre tullsats än 222 euro per 100 kg avrunnen

93. För det andra ska det beaktas att fastställandet av en specifik tull som gör det ekonomiskt ointressant att importera från tredjeland kräver en omfattande prövning. Gemenskapsorganen ska därför beviljas ett stort utrymme för skönmässig bedömning i detta avseende.³⁹ Detta måste i synnerhet

38 — Se punkt 59 i detta förslag till avgörande.

39 — Se punkt 62 i detta förslag till avgörande.

anses gälla när det inte enbart är fråga om att fastställa en specifik tull utan om att avtala om en högsta tullsats i gemenskapens bindningslistor vid WTO. En sådan högsta tullsats får nämligen inte överskridas av gemenskapen, den har en permanent karaktär⁴⁰ och den gäller enligt principen om den mest gynnade nationen i artikel 1 GATT 1947 för import från alla WTO:s medlemmar. Följaktligen är de ansvariga gemenskapsorganen skyldiga att vid förhandlingarna om en sådan högsta tullsats *ex ante* beakta i vilken utsträckning en specifik tull, vilken maximalt får uppgå till den högsta tullsatsen, även är ägnad att motverka importen av champinjonkonserver till gemenskapen när det förekommer prisvariationer.

ekonomiskt ointressant, utan dessutom de facto får effekten av ett importförbud i kombination med en ekonomisk bestraffning.⁴¹

94. För det tredje ska det framhållas att domstolen funnit att även varierande jordbruksavgifter kan anses onödiga först om de är så höga att de inte enbart innebär att import av champinjonkonserver till gemenskapen blir

95. Även om denna tankegång skulle kunna vara tillämplig vad avser den avtalade högsta tullsatsen, så kan de kriterier som domstolen har tillämpat på varierande jordbruksavgifter inte utan vidare tillämpas på en högsta tullsats som avtalats i samband med WTO. En avtalad högsta tullsats kan i synnerhet inte mot bakgrund av dess generella och permanenta giltighet redan anses onödig på grund av att den inte i tillräcklig mån tar hänsyn till den prisskillnad som råder vid en viss tidpunkt mellan gemenskapsprodukter och import från en viss WTO-medlemsstat. Tvärtom kan en sådan avtalad högsta tullsats enbart anses uppenbart onödig med hänsyn till de jordbrukspolitiska målsättningarna när denna högsta tullsats även vid beaktande av möjlig import från samtliga av WTO:s medlemsstater och möjliga prisvariationer tydligt skulle gå utöver vad som är nödvändigt

40 — I förevarande fall är skyddsklausulen i artikel 5 i jordbruksavtalet i synnerhet inte tillämpligt, eftersom varor som klassificeras enligt KN-nummer 2003 10 30 inte är märkta med symbolen "SSG".

41 — Se punkt 63 i detta förslag till avgörande.

för att motverka import från tredjeland utöver den kvot som fastställts för att skydda gemenskapsindustrin.

har inkommit med. Av det diagram över prisutvecklingen som kommissionen har bifogat i bilaga 3 till dess skrivelse framgår att skillnaden mellan det genomsnittliga priset för champinjonkonserver som importerats från Folkrepubliken Kina och det genomsnittliga grossistpriset för champinjonkonserver från gemenskapen under år 2004 och även år 2005 delvis var så stor att import av champinjonkonserver från Folkrepubliken Kina till gemenskapen inte var ekonomiskt ointressant även med den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt.

96. Mot bakgrund av dessa krav anser jag inte att det föreligger några omständigheter i förevarande fall som talar för att den avtalade högsta tullsatsen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt i gemenskapens bindningslistor vid WTO var uppenbart onödig. Kommissionen och rådet har framhållit att de borde ha beaktat de delvis kraftiga prisvariationerna för champinjonkonserver både inom och utom gemenskapen. Vidare har de påpekat att fastställandet av en högsta tullsats på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt var nödvändig för att förhindra att gemenskapsproduktionen skulle kvävas under trycket från importen från tredjeland. Av handlingarna framgår inte någon omständighet som talar för att denna bedömning var uppenbart oriktig när förhandlingarna inom Uruguayrundan ägde rum.

97. Tvärtom har gemenskapsorganens bedömning bekräftats i efterhand. Detta framgår av de marknadsuppgifter som kommissionen

98. Detta bekräftas genom uppgifterna i bilaga 4 till kommissionens skrivelse, enligt vilka champinjonkonserver från Folkrepubliken Kina även importerades till gemenskapen betydligt utöver den kvot som föreskrivs enligt förordning nr 1864/2004 i dess ändrade lydelse. Enligt dessa uppgifter var den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt åtminstone periodvis inte tillräckligt hög för att göra det ekonomiskt ointressant att importera svampkonserver från Folkrepubliken Kina utöver denna kvot. Under dessa

omständigheter finns det än mindre anledning att anta att den specifika tullen redan uppnått gränsen för när den kan likställas med ett importförbud i kombination med en ekonomisk bestraffning.

b) Tillämpningen av en lägre specifik tull än den tullsats som avtalats i gemenskapens bindningslistor vid WTO

100. Rådet och kommissionen har vid den muntliga förhandlingen bekräftat att den specifika tullen i den allmänna tulltaxan fastställdes till 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt för att detta motsvarar den tullsats som avtalats i gemenskapens bindningslistor vid WTO. Inga ytterligare kriterier har beaktats.

99. Även om det är den tidpunkt vid vilken en åtgärd vidtogs som ska beaktas vid bedömningen av huruvida den är lagenlig, talar utvecklingen på marknaden för champinjonkonserver emellertid för att gemenskapsorganen inte har överskridit sitt stora utrymme för skönmässig bedömning vid fastställandet av en högsta tullsats för gemenskapen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt vid WTO. En högsta gemenskapstullsats på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt i gemenskapens bindningslistor vid WTO kan sålunda inte anses uppenbart onödig mot bakgrund av det eftersträfvade jordbrukspolitiska målet att skydda gemenskapsproducenterna mot alltför omfattande import av champinjonkonserver från tredjeland.

101. Följaktligen uppkommer frågan huruvida fastställandet av en fast specifik tull på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt ska betraktas som uppenbart onödig, eftersom gemenskapsorganen inte har begränsat den specifika tullen till vad som är nödvändigt mot bakgrund av förekommande prisskillnader mellan champinjonkonserver från Folkrepubliken Kina och gemenskapen, så att den inte går utöver vad som krävs för att uppnå det *jordbrukspolitiska målet* att motverka störningar av gemenskapsmarknaden genom alltför utbredd import från tredjeland.

102. Den specifika tullens nödvändighet kan visserligen inte motiveras med att gemenskapen enbart har uppfyllt sina åtaganden inom WTO när den tillämpat den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt. De tullsatser som har avtalats på gemenskapens bindningslistor vid WTO utgör nämligen enbart högsta tullsatser. Enligt artikel II första stycket a GATT 1947 kan gemenskapen inte avvika från denna tullsats genom att höja den men väl genom att sänka den.⁴²

103. Dessutom kan nödvändigheten av en så stor tullsats inte heller anses motiverad med hänvisning till det förhållandet att WTO:s medlemmar inte motsatte sig denna i samband med Uruguayrundan. Denna omständighet kan nämligen inte i sig påverka frågan huruvida den specifika tullens storlek är förenlig med den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen.⁴³

104. Att kommissionen enligt artikel 9.2 i förordning nr 2658/87 inte är behörig att självständigt ändra tullsatserna, kan inte heller motivera nödvändigheten av en så hög specifik tull. Gemenskapslagstiftaren är nämligen skyldig att beakta proportionalitetsprincipen och i förekommande fall föreskriva en sådan behörighet för gemenskapsorganen.

105. Ett tillvägagångssätt som enbart baseras på hur hög den specifika tullen ska vara för att vara nödvändig med avseende på de jordbrukspolitiska målsättningarna och således med hänsyn till de förekommande prisskillnader mellan champinjonkonserver från Folkrepubliken Kina och gemenskapen, skulle inte tillräckligt beakta de *handelspolitiska mål* som eftersträvas med nämnda tull. Den specifika tullen kan sålunda enbart anses onödigt om samtliga handelspolitiska mål kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom den alternativa åtgärden.⁴⁴ Gemenskapen kan emellertid inte lika effektivt uppnå sina handelspolitiska mål genom att unilateralt underskrida den högsta tullsats som har avtalats i gemenskapens bindningslistor vid WTO.

42 — Se Geboye Deste, M. (ovan fotnot 28), s. 21, som framhåller att det med hänsyn till världshandeln är tillåtet att göra en unilateral avvikelse från de avtalade tullsatserna genom att sänka dem.

43 — Domen i målet Hüpeden (ovan fotnot 3), punkt 36.

44 — Se punkt 59 i detta förslag till avgörande och där angiven rättspraxis.

106. Först och främst skulle en alternativ metod som innebär att beloppet för den specifika tullen varierade efter prisskillnaderna mellan champinjonkonserver från gemenskapen och från Folkrepubliken Kina inte vara något annat än en variabel importavgift, vilket inte skulle vara förenligt med artikel 4.2 i jordbruksavtalet. En sådan metod skulle motarbeta det handelspolitiska målet att genom ett förbud mot variabla importavgifter utforma villkoren för marknadsstillträdet så att de tillåter mer insyn och förutsebarhet.⁴⁵

107. Emellertid skulle det vara tänkbart med en metod där den specifika tullen visserligen i princip var fast, men regelbundet justerades med beaktande av skillnaden mellan priset på champinjonkonserver från gemenskapen och från tredjeland. Det är emellertid inte nödvändigt att utreda huruvida en sådan utgångspunkt skulle vara förenlig med

artikel 4.2 i jordbruksavtalet.⁴⁶ Gemenskapens handelspolitiska mål skulle nämligen inte kunna uppnås på ett jämförbart effektivt sätt genom ett sådant tillvägagångssätt.

108. För det första torde ett sådant tillvägagångssätt vara relativt komplicerat, eftersom det förutsätter att gemenskapsorganen jämför gemenskapspriserna med priset för import från samtliga WTO-medlemmar från vilka det eventuellt skulle kunna importeras svampkonserver till gemenskapen. Dessutom skulle det inte vara tillåtet att fastställa avvikande specifika tullar gentemot enskilda WTO-medlemmar enligt principen om mest gynnad nation i artikel 1 i GATT 1947.⁴⁷ Av denna anledning står det redan från början klart att ett tillvägagångssätt enligt vilket gemenskapsorganen målstyrt beaktar skillnader mellan priserna i vissa av WTO:s medlemsstater vid fastställandet av den specifika tullens storlek inte kan gottas.

45 — Se punkterna 232–234 i rapporten från WTO:s överprövningsorgan (Appellate Body) av den 23 september 2002, Chile — Price Band System, WT/DS207/AB/R.

46 — I punkt 232 i ovan nämnda rapport framhålls att enbart den omständigheten att tullar regelbundet justeras inte automatiskt leder till att dessa ska klassificeras som variabla importavgifter i den mening som avses i fotnot 1 till artikel 4.2 i jordbruksavtalet. Tvärtom ska man enligt punkt 233 i denna rapport utgå från att tullsatsen varierar automatiskt efter ett schema eller en formel.

47 — Se Geboye Deste, M. (ovan fotnot 28), s. 23, som påpekar att de fördelar som en medlemsstat har beviljats får allmän giltighet enligt principen om mest gynnad nation.

109. För det andra skulle ett unilateralt underskridande av den avtalade högsta tullsatsen i gemenskapens bindningslistor vid WTO innebära att gemenskapen beviljar ekonomiska aktörer från andra WTO-medlemmar tillgång till gemenskapens jordbruksmarknad utan att det säkerställs att gemenskapens ekonomiska aktörer i utbyte beviljas tillträde till de andra WTO-medlemmarnas marknader. Som rådet och kommissionen med rätta har påpekat torde det vara svårt för gemenskapen att i efterhand uppnå motsvarande kompensation i utbyte mot ett unilateralt underskridande av de avtalade högsta tullsaterna som äger rum utanför avtalsförhandlingarna. Genom ett unilateralt underskridande skulle man sålunda äventyra gemenskapens handelspolitiska mål, att förhandla fram fördelar för gemenskapens ekonomiska aktörer vad avser tillträde till andra WTO-medlemmars marknader genom principen *do ut des*.

110. Mot detta skulle man visserligen kunna invända att det i förevarande fall inte krävs att ekonomiska aktörer från andra WTO-medlemmar beviljas tillträde till gemenskapens jordbruksmarknad genom en sänkning av den specifika tullen. Enligt proportionalitetsprincipen är det i stället enbart ett krav på att det inte uppbärs någon specifik tull som

klart överskrider vad som är nödvändigt för att utesluta det ekonomiska intresset av sådan import.

111. En sådan teoretiskt abstrakt invändning är emellertid inte övertygande i praktiken. Som jag angett ovan präglas marknaden för champinjonkonserver av kraftiga prisvariationer.⁴⁸ Detta har till följd att den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt skulle ha olika effekt beroende på hur hög prisskillnaden är. Tullen skulle alltså teoretiskt kunna bli så hög att import till gemenskapen slutade vara intressant, eller till och med ännu högre. Beloppet skulle emellertid även kunna hålla sig under detta tröskelvärde och därmed göra tillträdet till gemenskapsmarknaden ekonomiskt intressant. Det är sålunda inte uteslutet att fastställandet av en specifik tull som under en viss period unilateralt underskrider den avtalade högsta tullsatsen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt på grund av de kraftiga prisvariationerna gör marknadstillträdet attraktivt för ekonomiska aktörer från andra WTO-medlemmar, utan att gemenskapens ekonomiska aktörer i utbyte garanteras ett motsvarande tillträde till de andra WTO-medlemmarnas marknader.

48 — Se punkterna 97 och 98 i detta förslag till avgörande.

112. Sålunda ska det konstateras att en unilaterala tillämpning av en lägre specifik tull än den avtalade högsta tullsatsen enligt gemenskapens bindningslistor vid WTO inte kan anses utgöra ett mildare medel. En sådan tillämpning är inte ägnad att på ett jämförbart effektivt sätt uppnå gemenskapens handelspolitiska mål.

115. Inledningsvis vill jag påpeka att en specifik tull inte kan anses oproportionerlig enbart på grund av att den innebär ett fastställande av en fast tullsats för olika kvalitetsklasser av samma produkt. Frågan huruvida en fast tullsats är nödvändig är beroende av en rad omständigheter, bland annat huruvida den är lämpad att uppnå dessa mål på ett effektivt sätt.⁴⁹

c) Anpassning av den specifika tullen efter kvalitetsklasser

116. I förevarande fall synes tillämpningen av en fast tullsats inte vara uppenbart onödig.

113. Slutligen har Finanzgericht också hänvisat till att den specifika tullen inte gör någon skillnad mellan champinjoner av olika kvalitet. Sålunda uppkommer frågan huruvida den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt ska betraktas som uppenbart onödig av denna anledning.

117. För det första har rådet påpekat att det föreligger en substitutionseffekt mellan de enskilda kvalitetsklasserna för svampkonserver. Om gemenskapen skulle ha olika tullsatser för champinjonkonserver av olika kvalitet skulle detta ge importörerna ett incitament att ange en lägre kvalitet än den faktiska för att kunna åtnjuta den lägre tullsatsen. För att motverka detta skulle det krävas förstärkta kontroller, vilket i sin tur skulle innebära en högre belastning för tullmyndigheterna.

114. Jag anser att även denna fråga ska besvaras nekande.

49 — Se dom av den 11 februari 1988 i mål 77/86, The National Dried Fruit Trade Association (REG 1988, s. 757), punkt 29.

118. För det andra skulle en unilateral distinktion mellan champinjonkonserver av olika kvalitetsklasser inte på samma sätt vara ägnad att uppnå gemenskapens handelspolitiska mål. Som jag redan redogjort för ovan,⁵⁰ kan det på grund av de kraftiga prisvariationerna för svampkonserver inte uteslutas att tillämpningen av en lägre tull för champinjonkonserver av lägre kvalitet inte enbart sänker den specifika tullen till en nivå från vilken import av champinjonkonserver blir ekonomiskt ointressant, utan även ännu lägre. Då skulle det bli ekonomiskt attraktivt att importera champinjonkonserver till gemenskapen och tillträdet till gemenskapsmarknaden skulle följaktligen förbättras. För gemenskapen torde det bli mycket svårt att förhandla fram en motsvarande kompensation från de andra WTO-medlemmarna för en sådan förbättring av marknadstillträdet som beviljas unilateralt och utanför förhandlingsrundorna.

d) Större subventionering av gemenskapsproducenterna

120. Slutligen kan Barsoum Chabos argument, att en större subventionering av gemenskapsproducenterna skulle vara ett möjligt mildare medel, inte heller godtas. Oberoende av huruvida en sådan åtgärd skulle vara förenlig med jordbruksavtalet eller inte ska det påpekas att en alternativ åtgärd som kan medföra betydande finansiell börda för gemenskapen inte utan vidare kan betraktas som en mildare åtgärd.

e) Resultat

119. En uppdelning efter kvalitetsklasser kan således inte uppenbart betraktas som ett mildare medel för att uppnå gemenskapens handelspolitiska mål.

121. Följaktligen ska det konstateras att det inte har framkommit att det utöver den specifika tullen på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt finns något uppenbart mildare medel för att uppnå de jordbruks- och handelspolitiska målen i förevarande fall.

50 — Punkterna 109–112 i detta förslag till avgörande.

6. Tullen är inte uppenbart oproportionerlig uppenbart oproportionerligt att ge gemenskapens handelspolitiska mål företräde i ett sådant fall.

C — Sammanfattning

122. Slutligen kan uppbörden av en specifik tull på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt inte heller anses uppenbart oproportionerlig. Visserligen kan tillämpningen av denna tull medföra betydande börda för en importör. Emellertid kan det i ett sådant fall som det förevarande inte anses uppenbart oproportionerligt att ge gemenskapens handelspolitiska mål företräde. Å ena sidan måste hänsyn nämligen tas till de betydande handelspolitiska fördelar som uppnås genom tarifieringen av handelshindren.⁵¹ Å andra sidan ska man inte bortse från att en förtänksam importör enbart skulle importera varor till gemenskapen om detta vore ekonomiskt lönsamt. Av denna anledning drabbas i första hand sådana importörer som uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter om de importerade varorna eller har begått misstag. Oavsett huruvida det är fråga om en uppsåtlig handling eller ett misstag anser jag inte att det är

123. Vid prövningen har det inte framkommit några omständigheter som talar för att uppbörden av en specifik tull på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt på champinjonkonserver som importeras till gemenskapen utöver den kontingent som föreskrivs i förordning nr 1864/2004 i dess ändrade lydelse strider mot proportionalitetsprincipen.

124. I kompletterande syfte ska det erinras om att värdetullen uppgår till 14,9 procent och inte till 18,4 procent, som Finanzgericht har utgått från.⁵²

51 — Se OECD, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture, A preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in OECD Countries*, Paris, 1995, s. 29.

52 — Se de bestämmelser som nämns i punkterna 19–22 och 70 i detta förslag till avgörande.

VII — Förslag till avgörande

125. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens fråga på följande sätt:

Vid prövningen av den specifika tull på 222 euro per 100 kg avrunnen nettovikt, som enligt kommissionens förordning (EG) nr 1719/2005 av den 27 oktober 2005 om ändring av bilaga I till förordning (EEG) nr 2658/87, uppbärs vid sådan import av konserverade svampar av släktet *agaricus* (KN-nummer 20031030) som överstiger den tullkvot som föreskrivs i kommissionens förordning (EG) nr 1864/2004 av den 26 oktober 2004 om öppnande och förvaltning av tullkvoter för konserverad svamp som importeras från tredjeland, i dess ändrade lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1995/2005 av den 7 december 2005 om ändring av förordning (EG) nr 1864/2004, har det inte framkommit någon omständighet som påverkar dess giltighet i förhållande till proportionalitetsprincipen.