

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F.G. JACOBS

fremsat den 2. december 2004 (1)

Sag C-342/03

Kongeriget Spanien

mod

Rådet for Den Europæiske Union

1. I denne sag har Spanien nedlagt påstand om, at Rådets forordning (EF) nr. 975/2003 af 5. juni 2003 om åbning og forvaltning af et toldkontingent for indførsel af tunfiskekonserver henhørende under KN-kode 1604 14 11, 1604 14 18 og 1604 20 70 (2) annulleres.

Den anfægtede forordning og dens baggrund

2. I november 2001 blev Fællesskabet, Thailand og Filippinerne enige om at afholde konsultationer for at undersøge, i hvilket omfang Thailands og Filippinernes legitime interesser blev uretmæssigt forringet af præferencetoldbehandlingen for tunfiskekonserver med oprindelse i landene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet (herefter »AVS-landene«).

3. På daværende tidspunkt tildelte Fællesskabet tunfiskekonserver med oprindelse i AVS-landene fuldstændig fritagelse fra toldafgift, mens tunfisk med oprindelse i Thailand og Filippinerne var undergivet en toldafgift fastsat til 24%.

4. Da konsultationerne ikke førte til en gensidigt acceptabel løsning, blev Fællesskabet, Thailand og Filippinerne enige om at overgive sagen til mægling ved Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO«).

5. Den 20. december 2002 anbefalede mægleren, at Fællesskabet for 2003 åbnede et toldkontingent på 25 000 tons tunfiskekonserver fra Thailand og Filippinerne undergivet en toldafgiftssats på 12%.

6. Dette blev gennemført ved forordning nr. 975/2003 (herefter »forordningen« eller »den anfægtede forordning«) med hjemmel i artikel 133 EF.

7. Toldkontingentet var opdelt i fire dele: 52% af den årlige mængde for indførsel med oprindelse i Thailand, 36% for indførsel med oprindelse i Filippinerne, 11% for indførsel med oprindelse i Indonesien og 1% for indførsel med oprindelse i andre tredjelande.

8. Til støtte for sin annullationspåstand har Spanien fremsat otte anbringender.

Tilsidesættelse af princippet om fællesskabspræference

9. Spanien gør gældende, at forordningen udgør en tilsidesættelse af princippet om fællesskabspræference, der er et af principperne i traktaten (3) og udgør grundlaget for den fælles toldtarif (4), eftersom sådanne foranstaltninger alene kan vedtages, såfremt fællesskabsproduktionen er utilstrækkelig (5).

10. Dette argument kan jeg ikke tiltræde. Domstolen har udtrykkeligt fastslået, at princippet om fællesskabspræference ikke udgør et retskrav, hvis tilsidesættelse kan gøre den omhandlede foranstaltning ugyldig.

Konkurrencefordrejning

11. Spanien gentager, at foranstaltninger såsom forordningen kun må vedtages, hvis fællesskabsproduktionen er utilstrækkelig til at forsyne Fællesskabets marked. Hvis dette ikke er tilfældet, vil foranstaltningen fordreje konkurrencevilkårene på markedet.

12. Det er imidlertid klart, at enhver nedsættelse af toldafgifterne på produkter, der indføres fra tredjelande, kan have en vis indvirkning på konkurrencen mellem disse produkter og tilsvarende produkter fra Fællesskabet til ulempe for sidstnævnte. Spaniens argumentation ville i yderste konsekvens betyde, at Fællesskabet aldrig ville kunne sætte toldafgifterne ned på importerede varer. Det er klart, at det ikke kan forholde sig således, og det ville under alle omstændigheder være i strid med artikel 131 EF, der fastslår, at ved at oprette en toldunion har medlemsstaterne bl.a. til hensigt at bidrage til en sænkning af toldskrankerne i den internationale handel. Som Kommissionen, der har interveneret til støtte for Rådet, bemærker, ville en mere indgående analyse føre til det standpunkt, at det er toldafgifterne selv, der fordrejer konkurrencen, mens deres afskaffelse genetablerer markedets ligevægt.

Procedurefejl

13. Spanien bemærker, at det følger af fast retspraksis, at de garantier, som fællesskabsretten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling, bl.a. omfatter kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag (6). Spanien gør gældende, at forordningen ikke har støtte i nogen undersøgelse, der påviser, at den er nødvendig, og at den derfor blev vedtaget under tilsidesættelse af administrative procedureregler.

14. Det er imidlertid klart, at forordningen ikke er resultatet af en administrativ procedure, men en lovgivningsprocedure. Artikel 230 fastslår, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i annulationssøgsmål, der indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning. De væsentlige formelle mangler, der kan medføre annulation af en fællesskabsretsakt, omfatter ikke forpligtelsen til at foretage en konsekvensanalyse, hvilket er det, Spanien egentlig gør gældende.

15. Under alle omstændigheder blev forordningen imidlertid, som det klart fremgår af betragtningerne hertil (7), vedtaget på baggrund af en WTO-mæglingsprocedure og navnlig med henblik på at gennemføre mæglerens anbefalinger. Mæglerens udtalelse, hvortil der udtrykkeligt henvises i betragtningerne til forordningen, og som Spanien har fremlagt for Domstolen, viser, at denne foretog en nøje undersøgelse af de berørte markeder for tunfiskekonserver, idet han

navnlig tog oplysninger vedrørende fællesskabsproduktion og forbrug samt fællesmarkedets evne til at optage yderligere import i betragtning. De ved forordningen fastsatte satser og mængder svarer stort set til de tal, som WTO's mægler kom frem til i lyset af denne undersøgelse. Det er således ikke tilfældet, at forordningen blev vedtaget uden hensyn til dens eventuelle virkning.

Tilsidesættelse af Cotonou-aftalens artikel 12

16. Spanien gør gældende, at der er sket tilsidesættelse af Cotonou-aftalens (8) artikel 12.

17. Cotonou-aftalen har til formål at befordre og fremskynde den økonomiske, kulturelle og sociale udvikling i gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet (»AVS-staterne«) med det sigte at bidrage til fred og sikkerhed og fremme et stabilt og demokratisk politisk klima.

18. Artikel 12, stk. 1, bestemmer følgende:

19. »Såfremt Fællesskabet som led i udøvelsen af sine beføjelser påtænker at træffe en foranstaltning, som kan berøre AVS-staternes interesser for så vidt angår denne aftales mål, underretter det i god tid disse herom [...]. Med henblik herpå giver Kommissionen samtidig AVS-staternes sekretariat meddelelse om forslagene til foranstaltninger af denne art.«

20. Spanien gør gældende, at selv om der den 28. januar 2003 i Bruxelles blev afholdt et møde med tuneksportørerne fra AVS-staterne, fandt dette møde sted, før Kommissionen fremsatte forslaget til forordningen den 27. marts 2003 (9), hvorfor AVS-aftalens artikel 12 blev tilsidesat.

21. Ifølge Rådet underrettede Fællesskabet regelmæssigt AVS-staterne om udviklingen i det omhandlede spørgsmål. Ud over mødet den 28. januar 2003 blev emnet drøftet ved flere lejligheder, herunder på møder med AVS-staterne den 6. maj 2002, den 1. marts 2003 og den 25. marts 2003. Rådet har fremlagt kopi af referaterne af disse møder, der underbygger dets anbringender. Spanien gør gældende, at også disse møder fandt sted før fremlæggelsen af forslaget til forordningen, men som det bemærkes af Rådet, kan det tænkes, at det ville være mindre nyttigt at give meddelelse om et forslag efter dets vedtagelse end underretning forud herfor. Endvidere nævner Spanien i sin replik et møde i forbindelse med Cotonou-aftalen, der fandt sted i Brazzaville (Republikken Kongo) fra den 31. marts til den 3. april 2003, på hvilket der blev vedtaget en resolution mod den foreslåede løsning på tvisten. Det kan af denne omstændighed udledes, at der var foretaget underretning og drøftelser inden for rammerne af Cotonou-aftalen.

22. Det fremgår således, at Cotonou-aftalens artikel 12 ikke blev tilsidesat.

Tilsidesættelse af præferenceaftaler

23. Spaniens næste anbringende vedrører påståede tilsidesættelser af præferenceaftaler, som Fællesskabet har indgået med (i) AVS-staterne og (ii) de stater, der er omfattet af – i henhold til Spaniens terminologi – narkotikaordningen under GSP (arrangementet med generelle toldpræferencer). Denne henvisning vedrører den særlige ordning til bekæmpelse af produktion af og handel med narkotika, der udgør en del af arrangementet med generelle toldpræferencer, der for nærværende er fastsat (ligesom det var tilfældet på det relevante tidspunkt) i Rådets forordning nr. 2501/2001 (10).

24. Spanien gør gældende, at de omhandlede aftaler giver præferencebehandling, der gør det muligt for tunfiskekonserves med oprindelse i AVS-staterne og de af narkotikaordningen omfattede stater at komme ind på Fællesskabets marked. Spanien fremfører, at det ved den anfægtede

forordning pålagte toldkontingent vil undergrave disse præferenceaftaler, fordi kontingentet vil gøre det muligt for tunfiskekonserves fra udviklingslande at konkurrere med tunfiskekonserves med oprindelse i AVS-staterne og de af narkotikaordningen under GSP omfattede stater. Endvidere pålægger disse aftaler tunfiskekonserves strengere oprindelsesregler end dem, der følger af forordningen, hvorfor de ved forordningen fastsatte kontingenter skader de stater, der har indgået præferenceaftaler med Fællesskabet.

25. Jeg vil undersøge de to dele af Spaniens anbringende hver for sig.

AVS-staterne

26. Den af Spanien påberåbte aftale, som Kommissionen har indgået med AVS-staterne, er Cotonou-aftalen (11). Denne aftale hjemler den fuldstændige afskaffelse af toldafgifter (12), hvorimod det ved forordningen åbnede toldkontingent er underlagt en afgift på 12%. Jeg kan derfor ikke se, hvorledes forordningen skulle kunne antages at undergrave Cotonou-aftalen.

27. Endvidere er de i Cotonou-aftalen fastsatte toldpræferencer ikke underlagt nogen kvantitativ begrænsning, mens forordningen derimod åbner et kontingent på 25 000 tons, hvilket ifølge Kommissionen (der for så vidt angår dette punkt ikke er blevet modsagt af Spanien) udgør knap 10% af den samlede indførsel fra både AVS-landene og de af narkotikaordningen under GSP omfattede stater.

28. Under alle omstændigheder er den eneste retlige forpligtelse, der påhviler Fællesskabet i henhold til Cotonou-aftalen for så vidt angår indførsler, at disse skal fritages for toldafgift, idet der ikke findes nogen bestemmelse, der sikrer modtagerstaten hverken en præferencetoldmargin eller en mindste indførselsmængde i forhold til andre staters indførselsmængder. Selv hvis forordningen således havde de virkninger, som Spanien har gjort gældende, ville der ikke foreligge nogen modstrid med de tidligere ordninger.

De af narkotikaordningen under GSP omfattede stater

29. Spanien henviser til en præferenceaftale mellem Fællesskabet og de af narkotikaordningen under GSP omfattede stater. Som Kommissionen har anført, er de af Fællesskabet til de af narkotikaordningen under GSP omfattede modtagerlande tildelte toldpræferencer imidlertid ikke genstand for nogen aftale med disse lande. De er derimod ensidige præferencer, som meddeles af Fællesskabet i forbindelse med de ovennævnte »særlige ordninger til bekæmpelse af produktion af og handel med narkotika« (13).

30. Disse ordninger omfatter, at tolden i den fælles toldtarif suspenderes for »varer, som ifølge bilag IV er omfattet af de særlige ordninger til bekæmpelse af produktion af og handel med narkotika, der er omhandlet i afsnit IV, og som har oprindelse i et land, der ifølge kolonne I i bilag I er omfattet af disse ordninger« (14). Disse varer omfatter imidlertid tilsyneladende ikke tunfiskekonserves (15).

31. Selv hvis de af Kommissionen i henhold til narkotikaordningen under GSP meddelte præferenceordninger var udstrakt til at omfatte tunfiskekonserves, er det min opfattelse, at den anfægtede forordning af de grunde, som er anført ovenfor i forbindelse med det første led af Spaniens anbringende angående Cotonou-aftalen, ikke kan siges at underminere disse ordninger.

Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

32. Spanien gør gældende, at forordningen udgør en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. De omhandlede forventninger er tilsyneladende dem, som tilhører

erhvervsdrivende i Fællesskabet, der er gået med til investeringer i AVS-landene og i de af narkotikaordningen under GSP omfattede stater. Spanien gør gældende, at forordningen vil påvirke investeringer, der er foretaget i disse stater, hvilket vil have negative konsekvenser for deres økonomier, fordi disse investeringer kan forsvinde, hvis de ophører med at være gevinstgivende.

33. Jeg medgiver, at der er en vis vanskelighed forbundet med at følge dette argument. I det omfang, det gøres gældende, at erhvervsdrivende i Fællesskabet kan have en berettiget forventning om, at økonomierne i AVS-landene og de af narkotikaordningen under GSP omfattede stater ikke vil opleve nedgang, forekommer det noget fantasifuldt. Det er under alle omstændigheder klart, at berettigede forventninger ikke i almindelighed tilsidesættes af lovgivning, der udstedes i overensstemmelse med et af institutionerne udøvet skøn.

34. Som anført af Spanien, har Domstolen ganske vist fastslået, at »der [...] intet [er] til hinder for, at en medlemsstat under et annulationssøgsmål gør gældende, at en retsakt fra institutionerne strider mod visse borgeres berettigede forventning« (16). I den efterfølgende præmis i denne dom fastslog Domstolen i fortsættelse heraf imidlertid, at »da Fællesskabets institutioner har et skøn ved valget af de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre den fælles handelspolitik, har de erhvervsdrivende ikke nogen berettiget forventning om, at den eksisterende situation vil blive opretholdt, idet institutionerne under udøvelse af deres skøn kan beslutte at ændre denne« (17).

35. I denne sag er det min opfattelse, at det er umuligt at se, hvorledes enten Cotonou-aftalen eller narkotikaordningen under GSP (selv hvis denne havde betydning) skulle kunne skabe en rimelig forventning om, at Fællesskabet ikke ville åbne noget toldkontingent for tunfiskekonserver med oprindelse i Thailand og Filippinerne.

Manglende begrundelse

36. Spanien gør gældende, at forordningen udgør en tilsidesættelse af betingelsen i artikel 253 EF, hvorefter forordninger skal begrundes: Den første betragtning til forordningen henviser blot til WTO-mæglerens udtalelse, der ikke var retligt bindende for Fællesskabet, og forordningen behandler ikke problemet i sin helhed, eftersom det ikke undersøges, hvilken indvirkning forordningens foranstaltninger vil få på konserverindustrien i Fællesskabet.

37. I realiteten indeholder betragtningerne til forordningen, når disse læses samlet, en hel del mere end blot en henvisning til mæglerens udtalelse. Betragtningerne lyder i deres helhed som følger:

»(1) I november 2001 blev Fællesskabet, Thailand og Filippinerne enige om at afholde konsultationer for at undersøge, i hvilket omfang Thailands og Filippinerne legitime interesser blev uretmæssigt forringet som resultat af gennemførelsen af præferencetoldbehandlingen for tunfiskekonserver med oprindelse i AVS-lande. Da det ikke lykkedes parterne at finde en gensidigt acceptabel løsning, blev Fællesskabet, Thailand og Filippinerne enige om at overgive sagen til mægling. Den 20. december 2002 afgav mægleren en udtalelse, hvorefter Fællesskabet skulle åbne et MFN-baseret toldkontingent på 25 000 tons for 2003 til en værditoldsats inden for kontingentet på 12%.

(2) I ønsket om at få løst dette langvarige problem har Kommissionen besluttet at godtage forslaget. Der bør derfor åbnes et tillægskontingent for en begrænset mængde tunfiskekonserver.

(3) Det er nødvendigt at tildele landespecifikke dele af kontingentet til de lande, som har en væsentlig interesse i at levere tunfiskekonserver på grundlag af de mængder, hver af dem har

leveret på ikke-præferentielle betingelser i et repræsentativt tidsrum. Den resterende del af kontingentet skal være til rådighed for alle andre lande.

(4) For at garantere en optimal udnyttelse af toldkontingentet vil den bedste måde til forvaltning af kontingentet være at følge den kronologiske orden for antagelsen af angivelserne for overgang til fri omsætning.

(5) For at garantere en effektiv forvaltning af kontingentet bør det kræves, at der fremlægges et oprindelsescertifikat for indførsel af tunfiskekonserves fra Thailand, Filippinerne og Indonesien, som er de største leverandører, og som kontingentet specielt henvender sig til.

(6) De foranstaltninger, der er nødvendige til at gennemføre denne forordning, bør vedtages i overensstemmelse med Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen.«

38. Disse betragtninger forekommer mig at udgøre en fuldt tilstrækkelig begrundelse, der i det hele opfylder den af Domstolen opstillede betingelse, hvorefter betragtningerne til en almenyldig retsakt skal angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsaken er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde (18). Det er korrekt, således som Spanien gør gældende, at betragtningerne ikke behandler foranstaltningernes indvirkning på konservesindustrien i Fællesskabet. Da der imidlertid ikke findes noget krav herom, kan denne udeladelse ikke udgøre grundlag for annullation.

Magtfordrejning

39. Endelig gør Spanien gældende, at forordningen er ugyldig på grund af magtfordrejning, fordi den tildelte kontingentet til modtagerstaterne vilkårligt, idet den ikke blot omfattede Thailand og Filippinerne, men også Indonesien, og idet den overlod saldoen til tredjelande. Spanien er af den opfattelse, at de i forordningen fastsatte procentsatser strider mod selve kontingentbegrebet og nærmere synes at være resultatet af politiske forhandlinger. Spanien gør endvidere gældende, at tildelingen af disse toldpræferencer vil skabe en farlig præcedens, der med sikkerhed vil give anledning til adskillige anmodninger om tilsvarende behandling fra stater, der mener, de bliver skadet af præferenceaftalerne mellem Fællesskabet og de af narkotikaordningen under GSP omfattede lande. Endvidere kan AVS-landene og de af narkotikaordningen under GSP omfattede lande føle sig udsat for forskelsbehandling på grund af forskellene i bestemmelserne om oprindelse og derfor indbringe problemet for WTO.

40. Det er fast retspraksis, at en retsakt kun er behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (19). Spanien har ikke fremlagt sådanne beviser. Det er derfor min opfattelse, at Spaniens sidste anbringende bør forkastes, uden at det er fornødent at undersøge Kommissionens forklaring (der umiddelbart virker overbevisende) på, hvorfor de af Spanien i denne henseende fremsatte anbringender er udtryk for en fejlagtig opfattelse.

Forslag til afgørelse

41. Jeg foreslår derfor Domstolen at

- 1) frifinde Rådet for Den Europæiske Union
- 2) tilpligte Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger med undtagelse af

Kommissionens omkostninger, idet Kommissionen, der har intervenseret i sagen, bør bære sine egne omkostninger.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – EUT L 141, s. 1.

3 – Spanien henviser til dom af 13.3.1968, sag 5/67, Beus, Sml. 1965-1968, s. 469, org.ref.: Rec. s. 125, på s. 146.

4 – Dom af 10.12.1987, sag 232/86, Nicolet Instrument, Sml. s. 5025, præmis 13.

5 – Dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 50.

6 – Dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14.

7 – Betragtningerne er i det hele anført i punkt 36.

8 – Partnerskabsaftale mellem på den ene side medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater, undertegnet i Cotonou den 23.6.2000, EFT L 317, s. 3.

9 – KOM(2003) 141 endelig udg.

10 – Rådets forordning (EF) nr. 2501/2001 af 10.12.2001 om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer for perioden fra den 1.1.2002 til den 31.12.2004, EFT L 346, s. 1.

11 – Jf. punkt 17 og fodnote 8.

12 – Jf. artikel 1 i aftalens bilag V.

13 – Jf. punkt 22.

14 – Jf. artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 2501/2001.

15 – Jf. artikel 4 i forordning nr. 2501/2001 og listen i forordningens bilag IV.

16 – Dom af 19.11.1998, sag C-284/94, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7309, præmis 42.

17 – Dommens præmis 43, der henviser til flere afgørelser.

18 – Dom af 22.11.2001, sag C-310/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8853, præmis 189.

19 – Dom af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 137.