

Conclusions

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 2 december 2004(1)

## Mål C-342/03

**Konungariket Spanien**

**mot**

**Europeiska unionens råd**

1. I förevarande mål har Konungariket Spanien yrkat att rådets förordning (EG) nr 975/2003 av den 5 juni 2003 om öppnande och förvaltning av en tullkvot för import av konserverad tonfisk enligt KN-nummer 1604 1411, 1604 1418 och 1604 2070 skall ogiltigförklaras. (2)

### **Den omtvistade förordningen och dess bakgrund**

2. I november 2001 kom gemenskapen, Thailand och Filippinerna överens om att hålla samråd för att undersöka i vilken utsträckning Thailands och Filippinernas berättigade intressen otillbörligen kränks till följd av förmånsbehandlingen i tullhänseende av konserverad tonfisk med ursprung i staterna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (nedan kallade AVS-staterna).

3. Vid den tiden medgav gemenskapen fullständig tullfrihet för konserverad tonfisk med ursprung i AVS-staterna, medan konserverad tonfisk från Thailand och Filippinerna belades med en tullsats på 24 procent.

4. Eftersom en ömsesidigt godtagbar lösning inte hade kunnat uppnås kom gemenskapen, Thailand och Filippinerna överens om att hänskjuta frågan till medling inom Världshandelsorganisationen (WTO).

5. Den 20 december 2002 avgav medlaren ett yttrande enligt vilket gemenskapen bör öppna en tullkvot om 25 000 ton år 2003 med en värdetullsats inom kvoten på 12 procent.

6. Detta yttrande genomfördes genom förordning nr 975/2003 (nedan kallad förordningen eller den omtvistade förordningen), vilken antogs med stöd av artikel 133 EG.

7. Tullkvoten delades upp i fyra delar: 52 procent av den årliga volymen avsattes för import med ursprung i Thailand, 36 procent för import med ursprung i Filippinerna, 11 procent för import med ursprung i Indonesien och 1 procent för import med ursprung i andra tredjeländer.

8. Konungariket Spanien har anfört åtta grunder till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring.

### **Åsidosättande av principen om gemenskapspreferens**

9. Konungariket Spanien har gjort gällande att förordningen innebär ett avsteg från principen om gemenskapspreferens, som är en av fördragets principer (3) och som ligger till grund för den gemensamma tulltaxan, (4) eftersom de åtgärder som föreskrivs i förordningen endast får vidtas när gemenskapens egen produktion är otillräcklig.

10. Jag delar inte den bedömningen. Domstolen har uttryckligen fastslagit att principen om gemenskapspreferens inte är ett rättsligt krav som kan medföra att en rättsakt skall anses vara ogiltig. (5)

## **Snedvridning av konkurrensen**

11. Konungariket Spanien har upprepat att en åtgärd som förordningen endast får vidtas när gemenskapsproduktionen är otillräcklig för att tillgodose gemenskapsmarknadens behov. När så inte är fallet kommer åtgärden att snedvrida konkurrensen på den marknaden.

12. Varje minskning av den tullsats som åläggs varor som importeras från tredje land kan i någon mån påverka konkurrensen mellan dessa varor och motsvarande gemenskapsprodukter, till nackdel för de senare. Konungariket Spaniens argument skulle logiskt innebära att gemenskapen aldrig skulle kunna minska tullsatsen på importerade varor. Så är helt klart inte fallet. I alla händelser skulle det strida mot artikel 131 EG, i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna genom att upprätta en tullunion avser att bland annat bidra till en sänkning av tullmurarna i den internationella handeln. Såsom kommissionen, som har intervenerat till stöd för rådets talan, har anfört, leder en närmare bedömning till slutsatsen att det är tullar som snedvrider konkurrensen, och att deras undanröjande skulle återupprätta jämvikten på marknaden.

## **Åsidosättande av förfarandebestämmelser**

13. Konungariket Spanien har gjort gällande att det i rättspraxis har fastslagits att gemenskapsrättsliga bestämmelser om administrativa förfaranden i synnerhet medför en skyldighet för den berörda institutionen att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet, (6) och att förordningen inte grundas på någon undersökning som visar att den var nödvändig. Det innebar således ett åsidosättande av bestämmelser om det administrativa förfarandet att anta förordningen.

14. Förordningen har emellertid inte antagits till följd av ett administrativt förfarande, utan till följd av ett lagstiftningsförfarande. Enligt artikel 230 EG är domstolen behörig att pröva en talan om ogiltighet rörande bristande behörighet, rörande åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av detta fördrag eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning, eller rörande maktmissbruk. De väsentliga formföreskrifter vars åsidosättande kan medföra att gemenskapslagstiftning ogiltigförklaras innefattar inte ett krav på att genomföra en konsekvensbedömning, vilket är vad konungariket Spanien påstår.

15. I alla händelser antogs förordningen, såsom anges i ingressen till densamma, (7) mot bakgrund av ett medlingsförfarande inom WTO och för att genomföra de förslag som medlaren lämnat. Medlarens yttrande, vilket det uttryckligen hänvisats till i ingressen och vilket konungariket Spanien har ingivit till domstolen, visar att denne gjort en mycket ingående undersökning av marknaden för konserverad tonfisk, och särskilt beaktat uppgifter rörande produktion och konsumtion inom gemenskapen samt gemenskapens förmåga att tåla en ökad import. Omfattningen av den tullkvot som föreskrivs i förordningen motsvarar i stora drag de slutsatser som medlaren kommit fram till mot bakgrund av den undersökningen. Det är således inte så att förordningen antagits utan att hänsyn tagits till dess möjliga konsekvenser.

## **Åsidosättande av artikel 12 i Cotonouavtalet**

16. Konungariket Spanien har gjort gällande att artikel 12 i Cotonouavtalet har åsidosatts. (8)

17. Cotonouavtalet syftar till att främja den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen i AVS-staterna, för att bidra till fred och säkerhet samt för att främja ett stabilt och demokratiskt politiskt klimat.

18. I artikel 12 första stycket föreskrivs följande:

"... skall gemenskapen, om den vid utövandet av sina befogenheter avser att vidta en åtgärd som skulle kunna påverka AVS-staternas intressen vad beträffar detta avtals mål, i god tid i förväg underrätta dessa stater. Kommissionen skall i detta syfte samtidigt tillställa AVS-staternas sekretariat sina förslag till åtgärder."

19. Konungariket Spanien har gjort gällande att även om det hölls ett möte med tonfiskexportörer från AVS-staterna i Bryssel den 28 januari 2003 ägde det mötet rum innan kommissionen lade fram förslaget till förordningen, den 27 mars 2003. (9) Artikel 12 i Cotonouavtalet har således inte iakttagits.

20. Enligt rådet har gemenskapen regelbundet informerat AVS-staterna om hur denna sak utvecklades. Förutom det möte som hölls den 28 januari 2003 togs frågan upp vid flera tillfällen,

bland annat vid möten med AVS-staterna den 6 maj 2002, den 1 mars 2003 och den 25 mars 2003. Rådet har ingett kopior av protokollen från dessa möten, vilka stöder dess påståenden. Konungariket Spanien har inväntat att dessa möten även ägt rum innan förslaget till förordning lades fram. Såsom rådet har påpekat vore det dock av mindre värde att underrätta om ett förslag efter det att det har antagits än att lämna en underrättelse i förväg. Konungariket Spanien har vidare i sin replik omnämnt ett möte enligt Cotonouavtalet som hölls i Brazzaville (Kongo) från den 31 mars till den 3 april 2003, vid vilket en resolution antogs mot den föreslagna lösningen av tvisten. Utifrån denna omständighet kan slutsatsen dras att information och meningsutbyte har skett inom ramen för Cotonouavtalet.

21. Artikel 12 i Cotonouavtalet har således inte åsidosatts.

#### **Åsidosättande av förmånsavtal**

22. Konungariket Spaniens nästa grund rör påstådda åsidosättanden av förmånsavtal mellan gemenskapen och (i) AVS-staterna och (ii) de stater som omfattas av – med konungariket Spaniens terminologi – OAT (ordning med allmänna tullförmåner) rörande narkotika. Denna hänvisning rör den "särskilda ordningen för att bekämpa tillverkning av och handel med narkotika," som utgör en del av ordningen för allmänna tullförmåner som för närvarande anges (och vid den relevanta tidpunkten angavs) i rådets förordning nr 2501/2001. (10)

23. Konungariket Spanien har gjort gällande att dessa avtal medför en förmånsbehandling som gör det möjligt att sälja konserverad tonfisk med ursprung i AVS-staterna och de stater som omfattas av OAT rörande narkotika på gemenskapsmarknaden. Den tullkvot som fastställts i den omtvistade förordningen kommer enligt Konungariket Spanien att undergräva dessa förmånsavtal, eftersom dessa tullkvoter kommer att göra det möjligt för konserverad tonfisk från utvecklade länder att konkurrera med konserverad tonfisk från AVS-staterna och de stater som omfattas av OAT rörande narkotika. Dessutom är ursprungskraven enligt dessa avtal strängare än dem som anges i förordningen. De tullkvoter som fastställts i förordningen skadar sålunda de stater som ingått förmånsavtal med gemenskapen.

24. Jag kommer att behandla de två delarna av denna grund var för sig.

#### *AVS-staterna*

25. Det avtal mellan gemenskapen och AVS-staterna som Konungariket Spanien åberopat är Cotonouavtalet. (11) I det avtalet föreskrivs total tullfrihet (12) medan den tullkvot som förordningen ger är föremål för en tullsats på 12 procent. Jag kan därför inte förstå hur förordningen skulle kunna undergräva Cotonouavtalet.

26. De tullförmåner som anges i Cotonouavtalet är vidare inte föremål för någon kvantitativ begränsning. I förordningen däremot medges en kvot på 25 000 ton, vilket enligt kommissionen (och Konungariket Spanien har inte framfört någon invändning på denna punkt) endast utgör 10 procent av den totala importen från AVS-staterna och de stater som omfattas av OAT rörande narkotika tillsammans.

27. I alla händelser är den enda rättsliga förpliktelse som Cotonouavtalet medför för gemenskapen när det gäller import att den skall vara tullfri. Det finns ingen bestämmelse som garanterar AVS-staterna någon lägsta tullförmån eller någon minsta volym i förhållande till import från andra stater. Även om förordningen skulle ha den verkan som Konungariket Spanien har gjort gällande skulle den inte strida mot dessa tidigare överenskommelser.

#### *Staterna som omfattas av OAT rörande narkotika*

28. Konungariket Spanien har hänvisat till ett förmånsavtal mellan gemenskapen och de stater som omfattas av OAT rörande narkotika. Såsom kommissionen påpekat är de tullförmåner som följer av OAT rörande narkotika inte föremål för något avtal mellan gemenskapen och dessa stater. De är ensidiga förmåner som gemenskapen beviljat inom ramen för den "särskilda ordningen för att bekämpa tillverkning av och handel med narkotika" som angivits ovan. (13)

29. Denna särskilda ordning inbegriper att "produkter som enligt bilaga IV omfattas av den särskilda ordningen för att bekämpa tillverkning av och handel med narkotika och som har ursprung i ett land som enligt kolumn I i bilaga I omfattas av den ordningen" skall vara helt befriade från värdetullar enligt Gemensamma tulltaxan. (14) Konserverad tonfisk omfattas inte av den

ordningen. (15)

30. Även om konserverad tonfisk skulle ha omfattats av de förmåner som gemenskapen beviljat genom OAT rörande narkotika, anser jag att den omtvistade förordningen, av samma skäl som angivits ovan rörande Cotonouavtalet, inte kan sägas undergräva den ordningen.

#### **Åsidosättande av skyddet för berättigade förväntningar**

31. Konungariket Spanien har gjort gällande att förordningen medför ett åsidosättande av skyddet för berättigade förväntningar. Dessa förväntningar är uppenbarligen de förväntningar som aktörer inom gemenskapen som samtyckt till investeringar i AVS-staterna och de stater som omfattas av OAT rörande narkotika har haft. Konungariket Spanien har anfört att förordningen kommer att påverka de investeringar som gjorts i dessa stater, vilket kommer att påverka dessa staters ekonomi i negativ riktning, eftersom investeringarna kan upphöra om de inte längre är lönsamma.

32. Jag finner det inte helt lätt att förstå detta argument. I den utsträckning det innebär att gemenskapsföretag kan ha berättigade förväntningar på att ekonomin i AVS-staterna och i de stater som omfattas av OAT rörande narkotika inte skall försämrats förefaller det vara en smula fantasifullt. Det står i alla händelser klart att berättigade förväntningar allmänt sett inte kan åsidosättas genom lagstiftning som antas inom ramen för en institutions utrymme för skönsmässig bedömning.

33. Domstolen har visserligen, såsom Konungariket Spanien har anfört, slagit fast att det "finns ... inget som hindrar att en medlemsstat i samband med en talan om ogiltigförklaring gör gällande att en rättsakt från institutionerna kränker vissa enskildas berättigade intressen". (16) I följande punkt i den domen uttalade domstolen emellertid att "gemenskapsinstitutionerna [har] ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av de medel som är nödvändiga för att genomföra den gemensamma handelspolitiken och ... de ekonomiska aktörerna [kan] därför inte ... ha berättigade förväntningar på vidmakthållandet av en situation, som kan ändras genom beslut som institutionerna fattar inom ramen för sin skönsmässiga bedömning". (17)

34. I förevarande mål kan jag inte se hur vare sig Cotonouavtalet eller OAT rörande narkotika (även om denna ordning var relevant) skulle kunna ge upphov till några berättigade förväntningar på att gemenskapen inte skulle öppna en tullkvot för konserverad tonfisk med ursprung i Thailand och Filippinerna.

#### **Åsidosättande av motiveringsskyldigheten**

35. Konungariket Spanien har gjort gällande att förordningen åsidosätter kravet i artikel 253 EG om att förordningar skall vara motiverade, eftersom det i det första skälet i ingressen endast hänvisats till yttrandet från WTO-medlaren, vilket inte binder gemenskapen, och eftersom förordningen inte bygger på en helhetsbedömning genom att verkningarna av dessa åtgärder för konserveringsindustrin i gemenskapen inte undersökts.

36. Ingressen innehåller i dess helhet en hel del förutom denna enkla hänvisning till medlarens yttrande. Den har följande lydelse:

" (1) I november 2001 kom gemenskapen, Thailand och Filippinerna överens om att hålla samråd för att undersöka i vilken utsträckning Thailands och Filippinernas berättigade intressen otillbörligen kränks till följd av förmånsbehandlingen i tullhänseende av konserverad tonfisk med ursprung i staterna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (AVS). Någon ömsesidigt godtagbar lösning nåddes inte, och gemenskapen, Thailand och Filippinerna kom därför överens om att använda medling. Den 20 december 2002 avgav medlaren ett yttrande enligt vilket gemenskapen bör öppna en tullkvot enligt principen om mest gynnad nation om 25 000 ton 2003 med en värdetullsats inom kvoten på 12 %.

(2) Med hänsyn till gemenskapens önskan att lösa detta långvariga problem har gemenskapen beslutat att godta detta förslag. Därför bör en tilläggstullkvot för en begränsad volym konserverad tonfisk öppnas.

(3) Landsspecifika andelar inom kvoten bör tilldelas de länder som har ett betydande intresse av att leverera konserverad tonfisk, på basis av den mängd som vart och ett av dem under en representativ tidsperiod levererar enligt villkor som inte berättigar till förmånsbehandling. Den

återstående delen av kvoten bör kunna utnyttjas av alla andra länder.

(4) Det bästa sättet att garantera optimal användning av tullkvoten är att följa den kronologiska ordning i vilken deklarationerna för övergång till fri omsättning antagits.

(5) För att garantera en effektiv förvaltning av denna kvot bör det dessutom krävas att det för import av konserverad tonfisk med ursprung i Thailand, Filippinerna och Indonesien, som är huvudleverantörer och de största förmånstagarna inom kvoten, uppvisas ett ursprungscertifikat.

(6) De åtgärder som är nödvändiga för att genomföra denna förordning bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.”

37. Dessa skäl förefaller mig vara en fullgod motivering. Den uppfyller de krav som slagits fast i domstolens praxis om att ingressen till en generellt tillämplig rättsakt skall ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av denna akt och de allmänna mål som skall uppnås med densamma. (18) Det är riktigt att ingressen, såsom konungariket Spanien har gjort gällande, inte innehåller någon bedömning av verkningarna för konserveringsindustrin inom gemenskapen. Eftersom det inte finns något krav på att en sådan bedömning skall göras, är detta emellertid inte något skäl för att ogiltigförklara rättsakten.

### **Maktmissbruk**

38. Konungariket Spanien har slutligen anfört att förordningen är ogiltig till följd av maktmissbruk, eftersom kvoterna tilldelats godtyckligt, genom att inte bara Thailand och Filippinerna utan även Indonesien tilldelats kvoter, och genom att lämna resten till tredje länder. Konungariket Spanien anser att de procentandelar som fastställts i förordningen strider mot själva begreppet kvoter, och att de snarare förefaller vara resultatet av politiska förhandlingar. Konungariket Spanien har vidare anfört att meddelandet av tullförmåner skapar ett farligt prejudikat som kommer att ge upphov till många krav på likvärdig behandling från stater som anser sig vara förfördelade av förmånsavtal mellan gemenskapen och de stater som omfattas av OAT rörande narkotika. Även AVS-staterna och de stater som omfattas av OAT rörande narkotika kan komma att uppfatta sig vara diskriminerade till följd av skillnaderna beträffande ursprungsregler, och därför påtala dessa problem inför WTO.

39. Enligt fast rättspraxis innebär en rättsakt maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet. (19) Konungariket Spanien har inte anfört några omständigheter som visar att så skulle vara fallet. Enligt min mening skall denna grund för ogiltighetstalan avfärdas utan att det är nödvändigt att pröva kommissionens förklaringar (vilka vid första påseendet förefaller vara övertygande) med avseende på varför Konungariket Spaniens påståenden i denna del är oriktiga.

### **Förslag till avgörande**

40. Jag föreslår mot denna bakgrund att domstolen skall

1) ogilla talan,

2) förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för kommissionens kostnader, eftersom den i egenskap av intervenient skall bära sina egna rättegångskostnader.

1 – Originalspråk: engelska.

2 – EUT 2003 L 141, s. 1.

3 – Konungariket Spanien har hänvisat till dom av den 13 mars 1968 i mål 5/67, Beus (REG 1968, s. 83), på s. 98.

4 – Dom av den 10 december 1987 i mål 232/86, Nicolet Instrument (REG 1987, s. 5025), punkt 13.

5 – Dom av den 14 juli 1994 i mål C-353/92, Grekland mot rådet (REG 1994, s. I-3411), punkt 50.

6 – Dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München (REG 1991, s. I-5469; svensk specialutgåva, volym 11, s. 453), punkt 14.

7 – Ingressen har återgivits i dess helhet i punkt 36 nedan.

8 – Partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, EGT L 317, s. 3.

9 – KOM(2003) 141 slutlig.

10 – Rådets förordning (EG) nr 2501/2001 av den 10 december 2001 om tillämpning av en ordning med allmänna tullförmåner under perioden den 1 januari 2002–31 december 2004, EGT L 346, s. 1.

11 – Se punkt 17 och fotnot 8 ovan.

12 – Se artikel 1 i bilaga V till avtalet.

13 – Se punkt 22 ovan.

14 – Se artikel 10.1 i förordning nr 2501/2001.

15 – Se artikel 4 i och förteckningen i bilaga IV till förordning nr 2501/2001.

16 – Dom av den 19 november 1998 i mål C-284/94, Spanien mot rådet (REG 1998. s. I-7309), punkt 42.

17 – Punkt 43 i domen, i vilken det hänvisas till ett stort antal rättsfall.

18 – Dom av den 22 november 2001 i mål C-301/97, Nederländerna mot rådet (REG 2001, s. I 8853), punkt 189.

19 – Dom av den 22 november 2001 i mål C-110/97, Nederländerna mot rådet (REG 2001, s. I 8763), punkt 137.