FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 4. juli 1996 *

Indledning

1. Finanzgericht des Landes Brandenburg har i denne sag anmodet Domstolen om at tage stilling til forskellige spørgsmål i relation til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1932/93 af 16. juli 1993 om beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår indførsel af surkirsebær [1] (herefter »forordning nr. 1932«).

De relevante fællesskabsretlige regler

2. Den fælles markedsordning for frugt og grøntsager er baseret på Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 [2] (herefter »grundforordningen«). Grundforordningen indeholder i afsnit IV regler om ordningen for samhandelen med tredjelande. Det bestemmes således, at der, for at forstyrrelser som følge af tredjelandes tilbud til unormalt lave priser kan undgås, hvert år fastsættes referencepriser, der er gældende for hele Fællesskabet. Såfremt indgangsprisen for de indførte produkter fra tredjelande er lavere end referenceprisen, kan der opkræves en udligningsafgift som tillæg til tolden.

Grundforordningens artikel 29 omhandler beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af alvorlige forstyrrelser af markedet. Artikel 29 har følgende ordlyd:

»1. Der kan i samhandelen med tredjelande anvendes egnede foranstaltninger

— såfremt markedet inden for Fællesskabet for et eller flere af de i artikel 1 nævnte produkter på grund af indførsel eller udførsel rammes eller trues af alvorlige forstyrrelser, som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare.

— ...

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 174, s. 35.

2 — Om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager (EFT 1972 II, s. 423, org. ref.: JO L 118, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2454/72 af 21.11.1972 (EFT 1972, november, s. 59, org. ref.: JO L 266, s. 1).

Disse foranstaltninger kan kun anvendes, henholdsvis indtil den faktiske forstyrrelse eller truslen herom er ophørt, eller indtil de mængder, der er trukket ud af handelen eller er opkøbt, er formindsket mærkbart.

2. Indtræder den i stk. 1 omhandlede situation, beslutter Kommissionen på begæring af en medlemsstat eller på eget initiativ de nødvendige foranstaltninger; disse meddeles medlemsstaterne og finder umiddelbart anvendelse. Har Kommissionen fået forelagt en begæring fra en medlemsstat, træffer den afgørelse herom inden 24 timer efter begæringens modtagelse.

3. Enhver medlemsstat kan for Rådet indbringe den af Kommissionen trufne foranstaltning inden 3 arbejdsdage efter dagen for dens meddelelse. Rådet træder omgående sammen. Det kan ændre eller ophæve den pågældende foranstaltning i overensstemmelse med den i traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte afstemningsmåde.«

Efter grundforordningens artikel 32 nedsættes der en forvaltningskomité for frugt og grøntsager, som består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har en repræsentant for Kommissionen som formand.

3. Rådets forordning (EØF) nr. 2707/72 af 19. december 1972 [3] fastsætter betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grøntsager (herefter »beskyttelsesforordningen«). Der er i artikel 1 fastsat de kriterier, der skal tages hensyn til ved vurderingen af, om markedssituationen er truet (omfanget af den ind- eller udførsel, som er eller kan forventes gennemført, de disponible varer på Fællesskabets marked, de på Fællesskabets marked konstaterede priser for indenlandske varer eller disse prisers forventede udvikling).

Beskyttelsesforordningens artikel 3, stk. 1, første led, fastsætter, hvilke forholdsregler der kan træffes, hvis den situation, der er beskrevet i artikel 29, stk. 1, første led, i grundforordningen, opstår. Det drejer sig om suspension af ind- eller udførsel eller opkrævning af eksportafgifter.

4. Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1234/93 af 19. maj 1993 [4] er der fastsat referencepriser for kirsebær for høståret 1993 (herefter »referenceprisforordningen«).

5. Efter at Kommissionen havde konstateret, at indførslerne af kirsebær var stigende,

3 — EFT 1972, 31. december, s. 3, org. ref.: JO L 291, s. 3.
4 — EFT L 124, s. 32.

indførte den ved forordning (EØF) nr. 1796/93 af 30. juni 1993 [5] en ordning med importlicenser.

2. Når importprisen er lavere end den i stk. 1 omhandlede minimumspris, opkræves der en udligningsafgift svarende til forskellen mellem disse to priser.«

6. Ved forordning (EØF) nr. 1931/93 af 16. juli 1993 [6] besluttede Kommissionen at ophøre med at anvende referenceprisen for surkirsebær (herefter »forordning nr. 1931«).

Forordning nr. 1932 trådte i kraft den 18. juli 1993, dagen efter offentliggørelsen den 17. juli 1993 i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Den tyske version (og kun denne version) anvendte i titlen, i betragtningerne og i selve bestemmelserne ordet »Süßkirschen« (søde kirsebær) i stedet for det korrekte ord »Sauerkirschen« (surkirsebær). Der var imidlertid i den tyske udgave henvist til den korrekte KN-kode 0809 2060, der omfatter surkirsebær. I den tyske udgave af EFT L 176 af 20. juli 1993 blev der optrykt en berigtigelse til den tyske version af forordning nr. 1932, ifølge hvilken minimumsprisordningen udelukkende vedrørte surkirsebær.

7. Samme dag, den 16. juli 1993, indførte Kommissionen endvidere ved forordning nr. 1932 under henvisning til artikel 29 i grundforordningen en ordning med en minimumsimportpris og udligningsafgifter for produkter, der ikke overholdt denne pris.

Det bestemmes således i artikel 1 i forordning nr. 1932, at

Sagens faktiske omstændigheder

»1. ved indførsel til Fællesskabet af surkirsebær henhørende under KN-kode 0809 2020 og 0809 2060 er den minimumspris, der skal overholdes, fastsat til 47,63 ECU/100 kg netto.

8. Konservenfabrik Lubella Friedrich Büker GmbH & Co. KG (herefter »Lubella«) fremstiller konservesprodukter. Den 19. og 20. juli 1993 lod Lubella via en speditør tre lastvognsladninger på i alt 42 868 kg friske surkirsebær (omfattet af KN-kode 0809 2060) fra Polen toldbehandle ved Zollamt Forst-autobahn med henblik på overgang til fri omsætning i Fællesskabet. Ved afgørelser af

5 — Om importlicenser for kirsebær fra tredjelande, EFT L 163, s. 28.

6 — EFT L 174, s. 34.

19. juli 1993 og 20. juli 1993 blev der opkrævet 1 798,19 DM i EURO-told og 1 476,22 DM i omsætningsafgift ved indførsel. Toldværdien udgjorde i alt 14 655,60 DM.

Ved afgørelse af 18. oktober 1993 efteropkrævede Hauptzollamt Cottbus i alt 33 412,28 DM i afgift. Efteropkrævningen blev begrundet med henvisning til forordning nr. 1932, hvorefter der ved indførsel af varer henhørende under KN-kode 0809 2060 (surkirsebær) gjaldt en minimumsprisordning på 112,13 DM pr. 100 kg.

9. Efter forgæves administrativ klage over denne efteropkrævning har Lubella anlagt sag ved Finanzgericht des Landes Brandenburg under påberåbelse af såvel materielle som formelle mangler ved forordning nr. 1932.

De præjudicielle spørgsmål

10. Den nationale ret har ved kendelse af 21. februar 1995 udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [forordning nr. 1932], som affattet ved berigtigelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende af 20. juli 1993 L 176, s. 29, udstedt på en retligt set gyldig måde?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Gælder bestemmelserne i [forordning nr. 1932] også ved import af surkirsebær til og med den 20. juli 1993?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende:

a) Var forudsætningerne for en markedsordningsforanstaltning for surkirsebær opfyldt i 1993?

b) Er minimumsprisordningen en tilladt og egnet foranstaltning til fjernelse af en markedsforstyrrelse?

c) Er minimumsprisordningen forenelig med interimsaftalerne af 25. februar 1992 mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken

Polen, Republikken Ungarn og Den Tjekkiske og Slovakiske Føderative Republik?«

Det første spørgsmål

11. Den nationale ret har i det første og det tredje spørgsmål rejst spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 1932 dels under henvisning til omstændighederne i forbindelse med vedtagelsen af forordningen (spørgsmål 1), dels under henvisning til forordningens indhold (spørgsmål 3). Jeg finder det hensigtsmæssigt at behandle disse to spørgsmål i forlængelse af hinanden, inden jeg behandler spørgsmål 2.

12. Den nationale ret ønsker som nævnt med det første spørgsmål Domstolens stillingtagen til, om forordning nr. 1932 er udstedt på en retligt set gyldig måde, idet der ikke er indhentet en udtalelse fra en forvaltningskomité, idet der ikke er indrømmet medlemsstaterne en frist til at rette henvendelse til Rådet, og idet indholdet er upræcist. Spørgsmålet om forordningens angiveligt upræcise indhold hænger efter min opfattelse sammen med spørgsmål 3, der også omhandler gyldigheden af forordningen, hvorfor jeg vil behandle denne problemstilling under min besvarelse af dette spørgsmål.

13. Kommissionen og den spanske regering, som er de eneste, der har afgivet indlæg i sagen, finder ikke grundlag for, at forordning nr. 1932 ikke skulle være udstedt på en retligt set gyldig måde. Kommissionen har således anført, at proceduren for fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger er fastlagt i grundforordningens artikel 29, stk. 2 og 3, og at denne procedure ikke forudser forelæggelse for forvaltningskomitéen. Der er endvidere ikke i forordning nr. 1932 indrømmet medlemsstaterne en frist til at rette henvendelse til Rådet. En sådan forpligtelse følger hverken af artikel 29 i grundforordningen eller af Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 [7] om de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen.

14. Jeg skal fremhæve, at den omtvistede minimumsprisforordning er udstedt på grundlag af artikel 29 i grundforordningen, der i stk. 2 og 3 indeholder bestemmelser om proceduren ved fastsættelsen af beskyttelsesforanstaltninger. Den procedure, som Kommissionen skal følge, er beskrevet i artikel 29, stk. 2, og indeholder ikke noget krav om forelæggelse for forvaltningskomitéen. Efter artikel 33 i grundforordningen skal et udkast til foranstaltninger kun forelægges for forvaltningskomitéen, når der i de pågældende bestemmelser »henvises til den i denne artikel fastlagte fremgangsmåde«. Der henvises ikke i grundforordningens artikel 29, stk. 2, til artikel 33. Kommissionen var således ikke forpligtet til at indhente en udtalelse fra forvaltningskomitéen, inden den udstedte forordning nr. 1932.

7 — EFT L 197, s. 33.

15. Artikel 3 i Rådets afgørelse 87/373 om de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, har følgende ordlyd:

»Følgende procedure kan anvendes, når Rådet tillægger Kommissionen beføjelse til at træffe afgørelse om beskyttelsesforanstaltninger:

— Kommissionen underretter Rådet og medlemsstaterne om enhver afgørelse vedrørende sådanne beskyttelsesforanstaltninger.

Det kan bestemmes, at Kommissionen, inden den træffer sin afgørelse, skal høre medlemsstaterne i henhold til bestemmelser, der skal fastsættes i hvert enkelt tilfælde.

— enhver medlemsstat kan indbringe Kommissionens afgørelse for Rådet inden for en frist, der skal fastsættes i den pågældende retsakt.

...«

Der er i overensstemmelse med denne bestemmelse i artikel 29, stk. 3, i grundforordningen, til hvilken forordning nr. 1932 udgør gennemførelsesbestemmelser, indført en regel om, at enhver medlemsstat »for Rådet [kan] indbringe den af Kommissionen trufne foranstaltning inden 3 arbejdsdage efter dagen for dens meddelelse«. Denne frist gælder for alle beskyttelsesforanstaltninger, der vedtages i medfør af artikel 29, og der er således ingen grund til at gentage denne frist i de retsakter, der som f.eks. forordning nr. 1932 konkret gennemfører beskyttelsesforanstaltningerne. Medlemsstaterne kunne således inden 3 arbejdsdage efter dagen for meddelelsen af de af Kommissionen trufne beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af surkirsebær have indbragt foranstaltningerne for Rådet.

16. Det er herefter min opfattelse, at omstændighederne omkring vedtagelsen af forordning nr. 1932 ikke påvirker gyldigheden af denne forordning. Inden jeg kommer med mit forslag til besvarelse af spørgsmål 1, vil jeg behandle spørgsmål 3, der ligeledes angår gyldigheden af forordningen.

Det tredje spørgsmål

17. Den nationale ret ønsker med det tredje spørgsmål Domstolens stillingtagen til spørgsmålet om gyldigheden af forordning nr. 1932 under henvisning til en række

anbringender, som Lubella har gjort gældende under hovedsagen. Jeg vil nedenfor behandle hvert af de af Lubella rejste spørgsmål for sig.

Fejlen i den tyske version af forordning nr. 1932

18. Den nationale ret er i tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1932 på baggrund af, at indholdet skulle være upræcist, idet forordningens (tyske) tekst (som den fremstod inden berigtigelsen) alene refererer til søde kirsebær, mens den nævnte KN-kode utvivlsomt kun omfatter surkirsebær.

19. Kommissionen har anført, at gyldigheden af forordning nr. 1932 ikke påvirkes af fejlen i den tyske version, idet indholdet af forordningen fremgår klart. Forordningen omhandler således efter alle sprogversioner, undtagen den tyske, surkirsebær. Den tyske version indeholdt en fejl, som straks den 20. juli 1993 blev berigtiget.

20. Som den nationale ret fremhæver, er der i den tyske version af forordning nr. 1932 modstrid mellem ordlyden, der taler om søde kirsebær, og den angivne KN-kode, der omfatter surkirsebær. Dette er imidlertid kun tilfældet for den oprindelige tyske version af forordning nr. 1932, idet alle de andre sproglige versioner korrekt angår surkirsebær, og fejlen i den tyske version blev berigtiget i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 20. juli 1993.

21. Domstolen har i dom af 7. juli 1988 [8] udtalt, at

»... det på grund af nødvendigheden af en ensartet anvendelse og dermed fortolkning må være udelukket, at en bestemmelse 'betragtes isoleret i en af sine versioner, idet det tværtimod er påkrævet, at den fortolkes i overensstemmelse såvel med ophavsmandens virkelige vilje som med det af ham forfulgte mål, navnlig i lyset af dens affattelse på alle sprogene'«.

Domstolen har endvidere i dom af 2. juni 1994 [9] udtalt, at

»ifølge Domstolens faste praksis er det nødvendigt ved fortolkningen af en EF-forskrift ikke blot at tage hensyn til dennes ordlyd, men også til dens sammenhæng og det

8 — Sag 55/87, Moksel mod BALM, Sml. s. 3845, præmis 15.

9 — Sag C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Sml. I, s. 2305, præmis 21.

formål, der tilstræbes med de regler, som den indgår i ...«.

22. Det er således kun i de tilfælde, hvor en uklar tekst ikke kan fortolkes ud fra disse i Domstolens praksis fastlagte metoder, at gyldigheden af den pågældende fællesskabsforskrift eventuelt kan påvirkes.

23. En sammenligning af den tyske version af forordning nr. 1932 med de andre sproglige versioner af forordningen gør det uden videre klart, at den tyske version er behæftet med fejl for så vidt angår angivelsen søde kirsebær, og at der rettelig burde have været angivet surkirsebær, svarende til den også i den tyske version korrekt nævnte KN-kode.

24. Det er endvidere oplyst, at der på kirsebærmarkedet altid kun havde været problemer i relation til indførsler af surkirsebær, mens indførsler af søde kirsebær aldrig havde givet anledning til problemer. Forordning nr. 1931, der blev udstedt samtidig med forordning nr. 1932, omhandlede da også ligeledes problemerne med indførsler af surkirsebær. Heller ikke ud fra sammenhængen og formålet med det regelkompleks, som forordning nr. 1932 indgår i, kunne der således være tvivl om, at denne udelukkende tog sigte på surkirsebær. Den af den nationale ret påpegede usikkerhed i den oprindelige tyske version af forordningen kunne således fjernes ved en simpel fortolkning, og der er således intet grundlag for at antage, at forordningen skulle være ugyldig af denne grund.

Indførelsen af en minimumsprisordning

25. Lubella har gjort gældende, at betingelsen om, at der skulle foreligge en markedsforstyrrelse eller en fare herfor, ikke var opfyldt, idet importen af surkirsebær fra tredjelande til Fællesskabet var faldende, og idet der ikke var grund til at forvente noget usædvanligt stort prisfald på indenlandske varer. Endvidere har Lubella anført, at indførelsen af en minimumsprisordning ikke var tilladt i henhold til beskyttelsesforordningen, ligesom den var et uegnet middel til at fjerne en markedsforstyrrelse, idet den ikke var i stand til at bidrage til en stabilisering af markedsprisen.

26. Den spanske regering har anført, at Kommissionen i sager som denne har et vidt skøn, og at det fremgår af de indledende bemærkninger til forordning nr. 1932 sammenholdt med bemærkningerne til forordning nr. 1931, at Kommissionen har sikret

sig, at de kriterier for indførelse af beskyttelsesforanstaltninger, der er nævnt i artikel 1 i beskyttelsesforordningen, var opfyldt.

27. Kommissionen er af den opfattelse, at der på det tidspunkt, hvor beskyttelsesforanstaltningerne blev truffet, var risiko for en alvorlig forstyrrelse af markedet for surkirsebær, idet antallet af indførsler af surkirsebær var steget kraftigt i 1990 og 1991 og siden havde holdt sig på samme høje niveau. Dette havde medført et alvorligt prisfald i 1992, og det var for at undgå en tilsvarende situation i 1993, at der måtte træffes beskyttelsesforanstaltninger. Selv om artikel 3 i beskyttelsesforordningen kun udtrykkeligt nævner muligheden af suspension af indførsler, kunne der i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet indføres en minimumsprisordning. Ordningen tillod en stabilisering af markedsprisen og blev ikke gennemført, før det var klart, at det første beskyttelsessystem med ordningen med importlicenser ikke var tilstrækkeligt.

28. Lad mig indledningsvis fremhæve, at efter artikel 1 i beskyttelsesforordningen er kriterierne i forbindelse med anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grøntsager omfanget af den ind- eller udførsel, som er eller kan forventes gennemført, de disponible varer på Fællesskabets marked og de på Fællesskabets marked konstaterede priser for indenlandske varer eller disse prisers forventede udvikling.

29. Domstolen har i dom af 21. februar 1990 [10] udtalt, at

»... fællesskabslovgiver ved den fælles landbrugspolitik råder over vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt i traktatens artikler 40 og 43 ... Når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse.«

Domstolen har endvidere i dom af 29. februar 1996 [11] udtalt, at

»... Kommissionen ..., når der er tale om en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, har et vidt skøn. Ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, skal den nationale ret begrænse sig til at undersøge, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om myndigheden åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn.«

10 — Forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435.

11 — Forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795.

Det skal på denne baggrund undersøges, om Kommissionens vurdering af situationen på markedet for surkirsebær var åbenbart urigtig, samt om den af Kommissionen valgte foranstaltning var åbenbart uhensigtmæssig i forhold til de forfulgte formål.

30. Det fremgår af det af Kommissionen oplyste, at indførslerne af surkirsebær fra tredjelande til Fællesskabet og priserne på disse bær i perioden 1990-1993 var som følger [12]:

	Indførsler	Pris
1990	24 934 t	0,77 ECU
1991	54 425 t	0,86 ECU
1992	53 521 t	0,59 ECU
1993	31 989 t	0,72 ECU

Kommissionen har endvidere oplyst, at den eksplosionsagtige udvikling i antallet af indførsler af surkirsebær fra 1990 til 1991 (mere end en fordobling) skyldtes den meget dårlige høst af surkirsebær inden for Fællesskabet i 1991, som medførte stor knaphed på surkirsebær og en relativt høj pris på disse bær i forhold til tidligere år. I 1992 var høsten af surkirsebær inden for Fællesskabet normaliseret, men på trods af denne gode høst forblev indførslen af surkirsebær fra tredjelande (Polen) på samme høje niveau som i 1991. Resultatet heraf var, som det fremgår af ovenstående tal, et prisfald på disse bær på knap 32% i 1992.

Der måtte på denne baggrund efter Kommissionens opfattelse forudses et yderligere prisfald eller en opretholdelse af prisniveauet på indenlandske surkirsebær, der allerede i 1992 var lavere end normalt, hvis der ikke blev gennemført beskyttelsesforanstaltninger til at imødegå markedsforstyrrelsen. Der måtte ligeledes forventes et fortsat prisfald på surkirsebær fra Polen, hvilket senere bekræftedes af, at den gennemsnitlige pris for hele 1993, hvor der midt på året blev indført beskyttelsesforanstaltninger, på trods af disse foranstaltninger var lavere end tidligere repræsentative år, f.eks. 1990 (0,72 ECU i 1993 mod 0,77 ECU i 1990).

31. Det fremgår således af Kommissionens oplysninger, at Kommissionen vurderede de kriterier, der efter beskyttelsesforordningen skal anvendes i forbindelse med gennemførelsen af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grøntsager. Kommissionen havde under hensyn til de oplysninger om markedssituationen for surkirsebær i 1993, som Kommissionen havde adgang til, efter min opfattelse god grund til at vurdere, at markedet var udsat for alvorlige forstyrrelser, og havde dermed ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at imødegå disse forstyrrelser.

12 — Kilde: EUROSTAT — COMEXT.

32. Efter artikel 29, stk. 1, i grundforordningen kan der i samhandelen med tredjelande anvendes egnede foranstaltninger, såfremt markedet inden for Fællesskabet rammes eller trues af alvorlige forstyrrelser. Efter artikel 29, stk. 2, beslutter Kommissionen i disse tilfælde de nødvendige foranstaltninger.

33. Det bestemmes i artikel 3, stk. 1, i beskyttelsesforordningen, at der kan træffes forholdsregler i form af suspension af ind- eller udførsel eller opkrævning af eksportafgifter, hvis den ovennævnte situation opstår.

Artikel 3, stk. 1, i beskyttelsesforordningen nævner som beskyttelsesforanstaltning over for indførsler fra tredjelande, at der kan ske suspension af disse indførsler. Imidlertid fremgår det af femte betragtning til beskyttelsesforordningen, at »de ovenfor omtalte forholdsregler skal kunne afpasses efter omstændighederne for at undgå, at de får andre virkninger end de tilsigtede«.

Disse umiddelbart modstridende formuleringer i beskyttelsesforordningen må efter min opfattelse fortolkes således, at den fuldstændige suspension af indførsler fra tredjelande som nævnt i beskyttelsesforordningens artikel 3, stk. 1, må anses for at være den mest vidtgående foranstaltning, som Kommissionen kan træffe, men at Kommissionen som det mindre i det mere også må kunne træffe andre, mindre vidtgående foranstaltninger med henblik på at begrænse indførsler, der kan true Fællesskabets markedsordning på dette område. Der kan opstå tilfælde af så alvorlige forstyrrelser af markedet, at et fuldstændigt ophør af samhandelen er et nødvendigt og proportionalt indgreb. Kommissionen skal vurdere den konkrete situation, og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet kun gennemføre de mindre indgribende foranstaltninger, der efter omstændighederne er passende for at imødegå den pågældende forstyrrelse af markedet.

Indførelsen af en minimumsprisordning er en mindre indgribende sanktion end en fuldstændig suspension af indførslen af varer fra et tredjeland, hvorfor der som udgangspunkt intet er til hinder for Kommissionens valg af denne foranstaltning til at imødegå markedsforstyrrelser. Minimumsprisordningen skal dog i det konkrete tilfælde være passende og nødvendig for at beskytte det pågældende marked.

34. Det fremgår af det af Kommissionen oplyste, at det i 1993 var nødvendigt at formindske det betydelige antal af indførsler af surkirsebær fra Polen for at beskytte Fællesskabets produktion af disse bær. Det var imidlertid efter Kommissionens opfattelse

ikke nødvendigt fuldstændigt at suspendere indførslerne fra Polen, idet dette kunne have medført vareknaphed i forarbejdningsindustrien.

Kommissionen forsøgte først at regulere markedet med indførelsen af ordningen med importlicenser, men da Kommissionens løbende informationer om markedssituationen viste, at dette ikke var tilstrækkeligt til at imødegå markedsforstyrrelserne, indførte Kommissionen minimumsprisordningen.

Det fremgår endvidere af det oplyste, at antallet af indførsler af surkirsebær fra Polen først efter gennemførelsen af minimumsprisordningen i 1993 faldt, således at prisen på indenlandske bær stabiliserede sig. De af Kommissionen trufne foranstaltninger opfyldte dermed deres formål med at beskytte markedet mod forstyrrelser.

35. Indførelsen af en minimumsprisordning må således anses for at have været en passende foranstaltning, da den havde til formål at udligne den lavere pris på surkirsebær fra Polen, som var årsag til forstyrrelsen af markedet, og endog faktisk havde den ønskede virkning.

36. Det må på denne baggrund efter min opfattelse konkluderes, at der intet er fremkommet til støtte for, at Kommissionen skulle have truffet en urigtig afgørelse eller have overskredet grænserne for sit skøn.

Princippet om den berettigede forventning

37. Det er Lubellas opfattelse, at minimumsprisordningen blev indført under tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning, idet sæsonen på tidspunktet for indførelsen af ordningen var vidt fremskreden, og idet Kommissionen året før på trods af et stort antal indførsler af surkirsebær ikke havde truffet beskyttelsesforanstaltninger. Selv en opmærksom iagttager af markedet havde således ikke kunnet forvente indførelsen af ordningen.

38. Kommissionen og den spanske regering har heroverfor anført, at den indførte minimumsprisordning ikke kan anses for at tilsidesætte princippet om den berettigede forventning, idet enhver økonomisk forsigtig og klog virksomhed måtte forvente, at reglerne blev tilpasset markedssituationen.

39. Domstolen har allerede i sin ovennævnte dom af 29. februar 1996 haft lejlighed til at

udtale sig om princippet om den berettigede forventning i relation til erhvervsdrivende inden for landbrugssektoren. Domstolen har således fastslået, at [13]

»... selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation ... Det følger heraf, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for disse virksomheder er resultatet af indførelsen af den fælles markedsordning, og som de har haft fordel af på et givet tidspunkt ...«

40. I det foreliggende tilfælde følger det af artikel 29 i grundforordningen, at der i samhandelen med tredjelande kan anvendes egnede foranstaltninger, såfremt markedet inden for Fællesskabet på grund af indførsel eller udførsel rammes eller trues af alvorlige forstyrrelser. Indtræder denne situation, beslutter Kommissionen de nødvendige foranstaltninger, som meddeles medlemsstaterne og umiddelbart finder anvendelse. Kommissionen har således netop til opgave nøje at overvåge markedssituationen for f.eks. surkirsebær og efter sit skøn tilpasse markedsordningerne til den økonomiske situation.

13 — Præmis 59.

Kommissionens beføjelser må endvidere anses for at være kendt af de erhvervsdrivende inden for området, hvorfor enhver økonomisk forsigtig og klog virksomhed til stadighed må forvente, at reglerne bliver tilpasset markedssituationen.

41. Lubellas anbringende om, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skulle være tilsidesat ved udstedelsen af forordning nr. 1932, kan på denne baggrund efter min opfattelse ikke tiltrædes.

Begrundelse

42. Forordning nr. 1932 er efter Lubellas opfattelse ikke tilstrækkeligt begrundet, idet ikke alle de væsentligste beslutningselementer er offentliggjort.

43. Kommissionen og den spanske regering mener imidlertid, at ordningen må anses for at være tilstrækkeligt begrundet, idet det af betragtningerne til forordning nr. 1932 i sammenhæng med betragtningerne til forordning nr. 1931 af samme dato klart fremgår, hvorfor det var nødvendigt at træffe de omtvistede beskyttelsesforanstaltninger.

44. Efter traktatens artikel 190 skal fællesskabsforskrifter begrundes. Domstolen har i dom af 14. februar 1990 [14] vedrørende kravene til denne begrundelse udtalt, at

»... den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, ifølge Domstolens praksis klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret ...

Det kræves dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Ifølge fast praksis skal spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område ... Desuden må kravene til en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til ...«

14 — Sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395.

45. Første betragtning til forordning nr. 1932 henviser til beskyttelsesforordningen, hvoraf betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grøntsager fremgår. I anden betragtning til forordning nr. 1932 henvises til forordning nr. 1931 af samme dato, hvorefter referenceprisen for surkirsebær ikke længere skal anvendes i 1993. Der gøres endvidere rede for, at dette vil medføre en påvirkning af afsætningen af fællesskabsproduktionen af surkirsebær af konkurrencen fra tredjelande, der tilbyder priser, der ligger mærkbart under de priser, som fællesskabsprodukterne kan afsættes til. Tredje betragtning introducerer en ordning med en minimumsimportpris og udligningsafgifter som de mest hensigtsmæssige midler til at imødegå forstyrrelsen af fællesmarkedet.

Af betragtningerne til forordning nr. 1931 fremgår det, at markedssituationen for surkirsebær er præget af for stort udbud, hvorfor anvendelse af referenceprisen kan medføre forvridninger.

46. Det er min opfattelse, at disse betragtninger til forordning nr. 1931 og forordning nr. 1932 udgør en tilstrækkelig begrundelse for beslutningen om at indføre beskyttelsesforanstaltninger på markedet for surkirsebær, idet der heri er indeholdt tilstrækkelige oplysninger om retsgrundlaget og de faktiske forhold, hvorpå retsakten bygger.

Interimsaftalerne

47. Lubella har endelig gjort gældende, at indførelsen af minimumsordningen ikke er forenelig med artiklerne 14 og 15 i interimsaftalerne om handel og handelsanliggender mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab på den ene side og henholdsvis Republikken Polen, Republikken Ungarn og Den Tjekkiske og Slovakiske Føderative Republik på den anden side [15] (herefter »interimsaftalerne«), idet der ikke efter indførelsen af ordningen blev indledt konsultationer med de kontraherende stater.

48. Kommissionen har anført, at bestemmelserne i interimsaftalen med Republikken Polen, som er den relevante aftale i denne sag, er respekteret.

49. Det følger af interimsaftalernes artikel 14, at Fællesskabet skal foretage en afskaffelse af de kvantitative importrestriktioner for landbrugsprodukter med oprindelse i de tre tredjelande samt for visse landbrugsprodukters vedkommende, herunder surkirsebær, en afgiftsnedsættelse inden for rammerne af Fællesskabets toldkontingenter eller toldnedsættelse på de i bilag VIIIa og VIIIb til aftalen fastlagte betingelser.

Aftalernes artikel 15 bestemmer:

»Uanset andre bestemmelser i denne aftale, særlig artikel 24, indleder begge parter, såfremt importen af varer med oprindelse i den ene part, som er genstand for de i henhold til artikel 14 indrømmede lempelser, i betragtning af landbrugsmarkedernes særlige følsomhed giver anledning til alvorlige forstyrrelser af den anden parts markeder, omgående konsultationer med henblik på at finde en passende løsning. Den berørte part kan, indtil en sådan løsning foreligger, træffe sådanne foranstaltninger, som den skønner nødvendige.«

50. Kommissionen har oplyst, at den den 19. juli 1993, dvs. dagen efter ikrafttrædelsen af minimumsprisordningen, underrettede Republikken Polens repræsentation om den indførte beskyttelsesforanstaltning samt fremsendte den officielle tekst til forordningen. Allerede samme dag reagerede Republikken Polens repræsentation med en verbalnote, hvori man anmodede om optagelse af forhandlinger vedrørende den indførte ordning. Kommissionen imødekom straks denne anmodning, og forhandlingerne førte til gennemførelsen af en ny mindstepris for surkirsebær.

15 — Aftalerne blev godkendt ved Rådets afgørelser 92/228/EØF, 92/229/EØF og 92/230/EØF af 25.2.1992, EFT L 114, s. 1, EFT L 115, s. 1, og EFT L 116, s. 1, og trådte i kraft ved den efterfølgende notifikation af de kontraherende stater.

51. Det følger således af artikel 15 i interimsaftalerne, at den berørte part i tilfælde af alvorlige forstyrrelser af markedet kan træffe de foranstaltninger, som den skønner nødvendige, ligesom det fremgår af det oplyste, at Kommissionen har overholdt forpligtelsen om omgående at indlede konsultationer med henblik på at finde en løsning på problemet. Jeg finder på denne baggrund ikke, at indførelsen af minimumsprisordningen kan anses for at være uforenelig med artikel 15 i interimsaftalen med Republikken Polen.

52. Sammenfattende skal jeg herefter konkludere, at ingen af de rejste problemstillinger efter min opfattelse påvirker gyldigheden af forordning nr. 1932.

53. Det første og det tredje spørgsmål må herefter besvares med, at undersøgelsen af de forelagte spørgsmål i lyset af forelæggelseskendelsen og det i øvrigt under sagen fremkomne intet har frembragt, som kan påvirke gyldigheden af forordning nr. 1932.

Det andet spørgsmål

54. Efter forelæggelseskendelsen drejer nærværende sag sig om indførsler af surkirsebær, der fandt sted den 19. og 20. juli 1993. Den nationale ret er i tvivl om, hvorvidt forordningen, der først blev berigtiget den 20. juli 1993, finder anvendelse på disse indførsler.

55. Kommissionen og den spanske regering har gjort gældende, at forordning nr. 1932 ikke blot kan fortolkes på baggrund af sin tyske version, og derfor også fandt anvendelse på indførsler, der fandt sted den 19. og 20. juli 1993. Dette er ikke et tilfælde af tilbagevirkende kraft.

56. Efter traktatens artikel 191 træder fællesskabsforskrifter i kraft på det i retsakterne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter den pågældende retsakts offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Forordning nr. 1932 blev offentliggjort den 17. juli 1993 og trådte efter sit indhold i kraft den 18. juli 1993, dagen efter offentliggørelsen. At der var en fejl i den tyske version ved, at der var nævnt søde kirsebær i stedet for surkirsebær, berører ikke ikrafttrædelsestidspunktet, idet det som nævnt ovenfor i pkt. 23 var muligt ved en simpel fortolkning i lyset af de andre sproglige versioner og den sammenhæng og det formål, hvori forordningen indgik, at fastlægge indholdet af forordningen også forud for berigtigelsen den 20. juli 1993.

57. Der er således ikke tale om, at der ved berigtigelsen af den ukorrekte tyske tekst er tillagt de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser tilbagevirkende kraft, idet forordning nr. 1932 i sin oprindelige udgave

som tidligere nævnt ikke blot kunne fortolkes på baggrund af en enkelt af de sproglige versioner, men måtte fortolkes i lyset af samtlige sproglige versioner samt den sammenhæng og det formål, hvori den indgik.

58. Det andet spørgsmål må herefter besvares med, at bestemmelserne i forordning nr. 1932 også gælder for indførsler af surkirsebær, der fandt sted den 19. og 20. juli 1993.

Forslag til afgørelse

59. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare de stillede spørgsmål således:

1) Undersøgelsen af de forelagte spørgsmål i lyset af forelæggelseskendelsen og det i øvrigt under sagen fremkomne har intet frembragt, som kan påvirke gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1932/93 af 16. juli 1993 om beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår indførsel af surkirsebær.

2) Bestemmelserne i den nævnte forordning gælder også for import af surkirsebær den 19. og den 20. juli 1993.