FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 30 april 1996 *

1. I detta mål har domstolen ombetts avgöra frågan om giltigheten av två förordningar genom vilka det infördes minimipris vid import av frysta jordgubbar från Polen mellan juli 1990 och september 1991. Hauptzollamt (tullens huvudkontor) Stuttgart-West påförde en utjämningsavgift på den import som Binder GmbH & Co. International, kärande i målet vid den nationella domstolen, genomförde, då detta bolag inte iakttog kravet angående minimipris vid import. I ett förfarande vid Finanzgericht Baden-Württemberg har Binder ifrågasatt utjämningsavgiften och giltigheten av förordningarna om skyddsåtgärder. Finanzgericht har hänskjutit frågan om förordningarnas giltighet till domstolen.

De relevanta gemenskapsbestämmelserna

2. Under de år som föregick tillämpningen av de ifrågavarande skyddsåtgärderna, hade gemenskapen ingått en serie av årliga avtal med Polen, i vilka den polska regeringen åtog sig att säkerställa att ett genomsnittspris iakttogs för frysta jordgubbar som gemenskapen importerade från Polen. Det sista av dessa avtal avsåg det regleringsår som avslutades den 31 maj 1990. Det avtalet påverkades emellertid, såsom kommissionen förklarar i sitt skriftliga yttrande, av det politiska systemets sammanbrott i de central-och östeuropeiska länderna under år 1989. Liberaliseringen av det ekonomiska systemet i Polen medförde att de polska myndigheterna inte kunde kontrollera exporten eller garantera att det genomsnittspris för import som överenskommits med gemenskapen iakttogs.

3. Som en följd av dessa politiska förändringar sjönk priset på importerade frysta jordgubbar under de första fem månaderna av år 1990, samtidigt som importvolymen ökade. På begäran av Förenade kungarikets regering beslöt kommissionen att vidta skyddsåtgärder mot importen.

4. De bestämmelser enligt vilka kommissionen vidtog skyddsåtgärder finns i rådets förordning (EEG) nr 426/86 om den gemensamma organisationen av marknaden för bearbetade produkter av frukt och grönsaker (nedan kallad grundförordningen). [1] I artikel 1 i grundförordningen föreskrivs att den bland annat är tillämplig på frysta jordgubbar. Enligt artikel 15 erfordras en importlicens för frysta jordgubbar. Skyddsåtgärder

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT nr L 49, 1986, s. 1.

får vidtas enligt artikel 18, i vilken det föreskrivs följande:

"1. Om på grund av import eller export gemenskapens marknad för en eller flera av de produkter som anges i artikel 1 är utsatt för eller riskerar att utsättas för allvarliga störningar som kan äventyra målen i artikel 39 i fördraget, får lämpliga åtgärder vidtas för handeln med tredje land tills sådana störningar eller risken för dem har upphört.

Rådet skall, med kvalificerad majoritet och på förslag av kommissionen, anta tillämpningsföreskrifter för denna punkt och definiera i vilka fall och inom vilka gränser medlemsstaterna får vidta skyddsåtgärder.

2. Om den situation som avses i punkt 1 skulle uppstå, skall kommissionen, antingen på begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ, besluta om de åtgärder som krävs och meddela medlemsstaterna om dessa. Sådana åtgärder skall vara omedelbart tillämpliga.

Kommissionen skall fatta beslut om ansökningar från medlemsstaterna inom 24 timmar efter mottagandet.

3. Varje åtgärd som vidtas av kommissionen får hänskjutas till rådet av en medlemsstat inom tre arbetsdagar från dagen för meddelandet. Rådet skall sammanträda utan dröjsmål. Det får med kvalificerad majoritet ändra eller upphäva åtgärden i fråga".

5. Den andra meningen i artikel 18.1 genomfördes genom rådets förordning (EEG) nr 521/77 om tillämpningsföreskrifter för skyddsåtgärder på marknaden för bearbetade produkter av frukt och grönsaker (nedan kallad förordningen för genomförande) [2]. Förordningen för genomförande antogs ursprungligen för att den exakt likalydande artikel 14 i rådets förordning (EEG) nr 516/77 [3] skulle genomföras. När den förordningen ersattes av grundförordningen, behölls samma förordning för genomförande. De bestämmelser som är relevanta i detta mål finns i artiklarna 1 och 2 i förordningen för genomförande, vilka lyder enligt följande:

"Artikel 1

För att utvärdera huruvida den gemensamma marknaden i fråga om import eller export av

2 — EGT nr L 73, 1977, s. 28. Denna förordning upphävdes, med verkan från och med den 1 juli 1995, genom rådets förordning (EG) nr 3290/94 av den 22 december 1994 om de anpassningar och övergångsåtgärder som krävs inom jordbrukssektorn för att genomföra avtalen som slöts inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan (EGT nr L 349, 1994, s. 105); se artikel 6 och bilaga XIV.

3 — EGT nr L 73, 1977, s. 1.

en eller flera av de produkter som anges i artikel 1 i förordning (EEG) nr 516/77 drabbas eller hotas av allvarliga störningar, som kan äventyra de syften som anges i artikel 39 i fördraget, skall särskild hänsyn tas till

a) volymen av den faktiska eller förväntade importen eller exporten,

b) de produktkvantiteter som finns tillgängliga på den gemensamma marknaden,

c) priserna för gemenskapens produkter på den gemensamma marknaden eller den förväntade prisutvecklingen, särskilt varje överdriven prisstegring eller prissänkning i förhållande till de priser som rått under de närmast föregående åren,

d) om den situation som anges ovan uppstår som resultatet av import, de priser som erhålls på den gemensamma marknaden för produkter från tredje land under liknande förhållanden, särskilt varje överdriven prissänkning.

Artikel 2

1. Skulle den situation som anges i artikel 14.1 i förordning (EEG) nr 516/77 uppstå, skall de åtgärder som kan vidtas enligt punkt 2 och 3 i den artikeln vara:

a) Ifråga om produkter för vilka importlicens krävs:

— Att fullständigt eller partiellt avbryta licensutfärdandet. Nya ansökningar skall därför inte godtas.

— Att avslå alla eller vissa av de licensansökningar som behandlas.

b) ...

c) Ifråga om samtliga produkter:

— Om priset för en importprodukt faller under en viss miniminivå, att införa ett förfarande som innebär villkor om att den produkten får importeras endast till ett pris som inte är lägre än miniminivån.

...

2. De åtgärder som anges i punkt 1 får vidtas endast i sådan utsträckning och under en sådan tidrymd som anses absolut nödvändig. De skall vidtas med hänsyn till den speciella situationen för de produkter som redan är på väg till gemenskapen. De får inte utsträckas till att omfatta andra produkter än sådana som importeras från eller är avsedda för tredje land. De får begränsas till att gälla produkter som importeras från eller har sitt ursprung i vissa länder, till att gälla export till vissa länder eller till att gälla vissa kvaliteter eller utföranden. De får begränsas till att gälla import avsedd för särskilda områden i gemenskapen eller till att gälla export från sådana områden.

...".

6. I enlighet med grundförordningen och förordningen för genomförande tillämpades från och med den 31 juli 1990 minimipriser vid import av frysta jordgubbar från Polen med stöd av kommissionens förordning (EEG) nr 2198/90 om skyddsåtgärder tillämpliga på import av frysta jordgubbar och hallon samt tillfälligt konserverade jordgubbar och hallon med ursprung i Polen (nedan kallad den första förordningen om skyddsåtgärder) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. [4]

7. I ingressen hänvisas det till konkurrensen från tredje land vars priser är betydligt lägre än de priser som gemenskapens produkter kan försäljas till. Det påpekas att importen år 1989 och de första sex månaderna av år 1990 var betydligt högre än genomsnittet de tre senaste åren. Slutsatsen som dras i ingressen är att "under dessa omständigheter är gemenskapen utsatt för allvarliga störningar som kan äventyra de mål som anges i artikel 39 i fördraget" och att det är nödvändigt att tillämpa skyddsåtgärder. Syftet med dessa åtgärder är att "förhindra saluföring av importerade produkter till onormalt låga priser". Detta kan uppnås genom att minimipriser införs som skall iakttas vid import till gemenskapen. Nivån på dessa priser skulle bestämmas med hänsyn till de priser som tidigare hade överenskommits med det ifrågavarande landet samt kvaliteten på och utformningen av produkterna i fråga.

4 — EGT nr L 198, 1990, s. 53.

8. I den första förordningen om skyddsåtgärder föreskrivs följande som är av relevans för detta mål:

"Artikel 1

1. Vid import till gemenskapen av frysta jordgubbar ... med ursprung i Polen skall minimipriset vara det som anges nedan:

KN-nummer	Varuslag	Minimipris aqvid import (ecu/100 kg/net)
0811 10 90	Frysta jordgubbar utan tillsats av socker	88
...		

2. När importpriset understiger det minimipris som fastställts ovan skall en utjämningsavgift som motsvarar skillnaden mellan dessa båda priser uttas.

Artikel 2

1. Minimipriset vid import skall iakttas när importpriset uttryckt i den importerande medlemsstatens valuta inte är lägre än det minimipris vid import som är tillämpligt den dag övergång till fri omsättning beviljas.

...

Artikel 6

Denna förordning träder i kraft den tredje dagen efter att den offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Denna förordning är tillämplig till och med den 31 december 1990."

9. Den första förordningen om skyddsåtgärder ger ingen information om vilken växelkurs som skall användas för att omvandla minimipriset vid import till den importerande medlemsstatens valuta för att göra den jämförelse som krävs enligt artikel 1.2. Till följd av artikel 1 och 2 i rådets förordning (EEG) nr 1676/85 om beräkningskursens värde och om de omräkningskurser som skall tillämpas inom den gemensamma jordbrukspolitiken [5] [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] tillämpades jordbruksomräkningskurser automatiskt med avseende på den första förordningen om skyddsåtgärder, så att minimipriset vid import fastställdes till 88 "gröna" ecu/100 kg. Jordbruksomräkningskurser i vissa valutor skiljer sig avsevärt från omräkningskurser för ecu på den öppna marknaden.

Varor	Jordbruksomräkningskurser			
	1 ecu = DM	Tillämplig t. o. m.	1 ecu = DM	Tillämplig fr. o. m.
Bearbetade frukter och grönsaker:				
...				
— andra bearbetade frukter och grönsaker	2,34113	10.10.1990	2,35418	11.10.1990

10. Jordbruksomräkningskurser fastställdes i rådets förordning (EEG) nr 1678/85 [6]. Kommissionen anpassade emellanåt dessa kurser så att hänsyn togs till ändringar i det europeiska monetära systemet. Kurserna som tillämpades med avseende på den första förordningen om skyddsåtgärder angavs i kommissionens förordning (EEG) nr 2929/90 [7] [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]:

11. Den första förordningen om skyddsåtgärder ersattes från och med den 1 januari 1991 av kommissionens förordning (EEG) nr 3797/90 om skyddsåtgärder tillämpliga på import av vissa delvist bearbetade röda frukter med ursprung i Polen och Jugoslavien (den andra förordningen om skyddsåtgärder) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] [8].

12. I denna förordnings ingress hänvisas till de förhållanden under vilka den första förordningen om skyddsåtgärder antogs. Tillägget görs att "för närvarande är utbudet i Polen och Jugoslavien av de ifrågavarande varorna ansenligt", och att: "i avsaknad av ett

5 — EGT nr L 164, 1985, s. 1.
6 — EGT nr 164, 1985, s. 11.
7 — EGT nr L 279, 1990, s. 42; se bilaga III.
8 — EGT nr L 365, 1990, s. 22.

avtal med exportländerna om att iaktta ett pris fritt gränsen för resten av det föreliggande regleringsåret, kan stora kvantiteter komma att importeras till gemenskapen till mycket låga priser".

Det ansågs därför nödvändigt att behålla systemet med minimipris vid import. I ingressen hänvisas det också till behovet av att fastställa minimipriser vid import med beaktande av kvalitetsskillnader mellan olika varor och behovet av att uttryckligen fastställa den omräkningskurs som skall användas då minimipriset vid import omräknas till nationell valuta.

13. I den andra förordningen om skyddsåtgärder föreskrivs följande som är av relevans för detta mål:

"Artikel 1

1. Vid import till gemenskapen av

— frysta jordgubbar och hallon med ursprung i Polen, ...

...

skall minimipriset vid import vara det som anges nedan

(ecu/100 kg/net)

KN-nummer	Varuslag	Minimipris vid import
0811 10 90	Frysta jordgubbar utan	
ex 0811 10 90	tillsats av socker	92
ex 0811 10 90	Hela frukterandra	65

2. När importpriset understiger det minimipris som anges i punkt 1 skall en utjämningsavgift som motsvarar skillnaden mellan dessa båda priser uttas.

3. Minimipriset vid import skall omräknas till den nationella valutan i den medlemsstat där varan övergår till fri omsättning med användning av den omräkningskurs som det hänvisas till i artikel 3a i kommissionens förordning (EEG) nr 3152/85 [9] och som är tillämplig den dag som deklarationen om övergång till fri omsättning beviljas.

4. Det pris som fastställs för de varor som ovan betecknats som 'andra' skall tillämpas på andra varor än fryst hel frukt 'IQF' i klass 1, klass 'Extra' (jordgubbar) eller klass 'Extra' (hallon), bestyrkt av en polsk eller jugoslavisk kvalitetskontrollmyndighet och vilka vid övergång till fri omsättning åtföljs av ett intyg i vilket kvalitetsklassen anges.

De varor som inte uppfyller de ovan angivna villkoren skall övergå till fri omsättning om minimipriset avseende gruppen 'hela frukter' iakttas.

Artikel 2

1. Minimipriset vid import skall iakttas när importpriset uttryckt i den nationella valutan i den medlemsstat där varan övergår till fri omsättning inte är lägre än det minimipris vid import som är tillämpligt den dag som deklarationen om övergång till fri omsättning beviljas.

...

Artikel 5

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1991.

Den gäller till och med den 31 mars 1991."

14. Giltighetstiden för den andra förordningen om skyddsåtgärder förlängdes till och med den 31 juli 1991 genom kommissionens förordning (EEG) nr 810/91 [10] och därefter till och med den 25 september 1991

9 — EGT nr L 310, 1985, s. 1.

10 — EGT nr L 82, 1991, s. 49.

genom kommissionens förordning (EEG) nr 2152/91 [11]. I båda dessa förordningar hänvisas till fortsatt tillgång till avsevärda kvantiteter av de ifrågavarande varorna i Polen och Jugoslavien.

15. Grunden för omräkningen av minimipriset vid import till den nationella valutan i den importerande medlemsstaten angavs uttryckligen i artikel 1.3 i den andra förordningen om skyddsåtgärder så att den skulle överensstämma med den praxis som användes för minimipriser vid import av andra jordbruksprodukter. Den omräkningskurs som tillämpas är den representativa jordbrukskurs som användes för att beräkna de monetära utjämningsbeloppen. Den relevanta utjämningsavgiften den 1 januari 1991 var 2,35418 DM = 1 ecu. [12] Den 1 augusti 1991 var omräkningskursen densamma. [13]

16. Den sammanlagda verkan av minimipris vid export och jordbruksomräkningskurser framgår av följande tabell, som visar de genomsnittliga och de lägsta importpriserna i tyska mark vid olika tillfällen.

Frysta jordgubbar importerade från Polen	ecu/100 kg	DM/100 kg
Överenskommet genomsnittspris 1989/90 (till marknadskursen den 1.8.1990)	88 ecu (den fria marknadskursen)	181,95
Minimipris vid import t. o. m. den 10.10.1990	88 gröna ecu	206,02
Minimipris vid import fr. o. m. den 11.10.1990 t. o. m. den 31.12.1990	88 gröna ecu	207,17
Minimipris vid import den 1.1.1991		
— hela frukter	92 gröna ecu	216,58
— andra	65 gröna ecu	153,02
Minimipris vid import den 1.8.1991		
— hela frukter	92 gröna ecu	216,58
— andra	65 gröna ecu	153,02

17. Kommissionen har påpekat att minimiprissystemet vid import fortfarande tillämpas inom ramen för de avtal som gemenskapen ingått med Polen [14].

11 — EGT nr L 200, 1991, s. 16.

12 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3830/90, EGT nr L 369, 1990, s. 51.

13 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2197/91, EGT nr L 207, 1991, s. 42.

14 — Se rådets beslut (92/228/EEG) om Europeiska ekonomiska gemenskapens ingående av det preliminära avtalet om handel och handelsfrågor mellan å ena sidan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska kol-och stålgemenskapen och å andra sidan Republiken Polen, EGT nr 114, 1992, s. 1 (se bilagorna till avtalets bilagor VIIIb och Xc) samt rådets och kommissionens beslut (93/743/Euratom, EKSG, EG) om ingående av Europaavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Polen, å andra sidan, EGT nr L 348, 1993, s. 1 (se än en gång bilagorna till avtalets bilagor VIIIb och Xc).

Bakgrund och den nationella domstolens frågor

18. Mellan november 1990 och september 1991 importerade Binder frysta jordgubbar från Polen. Hauptzollamt Stuttgart-West, som är svarande i målet vid Finanzgericht, utförde en kontroll och drog slutsatsen att Binder inte följde de föreskrivna minimipriserna. Den ansåg att de priser som faktiskt avtalats var lägre än de priser som angavs i fakturorna (vilka motsvarade minimipriserna vid import) och att Binder tog igen skillnaden genom att fakturera underpriser vid import av frukt för vilka inga minimipriser gällde. Med stöd av förordningarna om skyddsåtgärder förpliktade därför Hauptzollamt Binder att betala en utjämningsavgift uppgående till 2 024 043,10 DM.

19. Binder inledde ett administrativt förfarande för att klaga mot utjämningsavgiften, i vilket Binder förnekade att det underskridit minimipriserna vid import. Detta förfarande har ännu inte avslutats. Hauptzollamt avslog en ansökan om uppskov av avgiftsbeslutets verkställighet.

20. Binder ansökte därefter om att Finanzgericht Baden-Württemberg skulle upphäva beslutet eller uppskjuta dess verkställighet genom ett interimistiskt beslut i enlighet med paragraf 69.3 i den tyska Finanzgerichtsordnung (rättegångsregler för finansdomstolen). I detta förfarande har Binder gjort gällande att förordningarna om skyddsåtgärder är ogiltiga.

21. Den 6 juli 1994 hänsköt Finanzgericht Baden-Württemberg frågan om huruvida dessa förordningar om skyddsåtgärder är giltiga till domstolen. Finanzgericht uppsköt vidare verkställigheten av Hauptzollamts avgiftsbeslut till dess EG-domstolen avgjort frågan, eftersom Binder ställt säkerhet.

22. Frågorna från Finanzgericht lyder enligt följande:

"1. Är kommissionens förordning (EEG) nr 2198/90 av den 27 juli 1990 om skyddsåtgärder tillämpliga på import av frysta jordgubbar och hallon samt tillfälligt konserverade jordgubbar och hallon med ursprung i Polen (EGT nr L 198, 28.7.1990, s. 53) ogiltig under hela sin giltighetstid fram till och med den 31 december 1990?

2. Är kommissionens förordning (EEG) nr 3797/90 av den 21 december 1990 om skyddsåtgärder tillämpliga på import av vissa delvist bearbetade röda frukter

med ursprung i Polen och Jugoslavien (EGT nr L 365, 28.12.1990, s. 22) ogiltig under sin inledande giltighetstid fram till den 31 mars 1991 samt under sin förlängda giltighetstid fram till den 31 juli 1991, därefter fram till den 25 september 1991 (kommissionens förordningar (EEG) nr 810/91 av den 27 mars 1991 och 2152/91 av den 22 juli 1991, om ändringar av förordning (EEG) nr 3797/90 [EGT nr L 82, 28.3.1991, s. 49, EGT nr L 200, 23.7.1991, s. 16])?"

Saken

23. Binder har inte inkommit med skriftligt yttrande i målet inför denna domstol. Det har endast spanska regeringen och kommissionen gjort. Av beslutet om begäran om förhandsavgörande framgår att Binder ifrågasätter giltigheten av förordningarna om skyddsåtgärder på tre grunder, av vilka den tredje består av tre delar.

a) Kommissionen hade inte behörighet att vidta skyddsåtgärder enligt grundförordningen, eftersom gemenskapens marknad, med hänsyn till de faktorer som enligt förordningen för genomförande skall beaktas, inte var utsatt för och inte riskerade att utsättas för allvarliga störningar.

b) I förordningarna om skyddsåtgärder saknas, i strid med artikel 190 i fördraget, tillräcklig motivering angående grunderna för deras antagande.

c) Förordningarna om skyddsåtgärder innebär ett åsidosättande av den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen genom att

i) det i den första förordningen om skyddsåtgärder, till skillnad från den andra förordningen om skyddsåtgärder, inte görs någon åtskillnad mellan olika kvalitetsklasser av importerade frysta jordgubbar,

ii) i och med att priserna knöts till den "gröna" ecun innehöll den första förordningen om skyddsåtgärder en förtäckt höjning av minimipriset vid import,

iii) förordningarna om skyddsåtgärder gällde längre än nödvändigt, eftersom värdet av varor som importerades från Polen översteg minimipriset innan giltighetstiden för förordningarna hade gått ut.

24. Binder har också ingivit ett sakkunnigutlåtande som behandlar sakförhållandena vad beträffar situationen på gemenskapens mark-

nad för jordgubbar. [15] Utlåtandet ger stöd för åsikten att gemenskapens marknad inte var utsatt för allvarliga störningar.

Störningar på marknaden

25. Det första argumentet som Binder har anfört är att kommissionen inte hade behörighet att vidta skyddsåtgärder enligt grundförordningen, eftersom gemenskapens marknad, med hänsyn till de faktorer som enligt förordningen skall beaktas, inte var utsatt för och inte riskerade att utsättas för allvarliga störningar. Denna förutsättning för att vidta åtgärder nämns i artikel 18.1 i grundförordningen. I artikel 1 i förordningen för genomförande anges fyra faktorer till vilka särskild hänsyn skall tas vid bedömningen av marknadsstörningar: a) volymen av den faktiska eller förväntade importen, b) de produktkvantiteter som finns tillgängliga inom gemenskapen, c) priserna på gemenskapens produkter och d) priserna för importerade varor.

26. I sakkunnigutlåtandet behandlas var och en av dessa fyra faktorer i tur och ordning. Vad beträffar punkt a) medges i utlåtandet att importen från Polen ökat, men det fastslås att detta berodde på en i gemenskapen ökad efterfrågan på frysta jordgubbar av hög kvalitet för bearbetning (för speciella produkter såsom sylt och yoghurt av bättre kvalitet) som inte kunde täckas av gemenskapens producenter utan krävde jordgubbar av sorten Senga Sengana. I Polen fanns det tillgång till Senga Sengana-jordgubbar, men inom gemenskapen odlas dessa endast i liten utsträckning. Senga Sengana-jordgubbar odlade inom gemenskapen bearbetas färska, utan att djupfrysas, varför det hävdas att de inte skyddas genom förordningarna om skyddsåtgärder. Vad beträffar punkt b) hävdas det i utlåtandet att ökningen av importen från Polen också berodde på att efterfrågan på frysta jordgubbar inte hade tillgodosetts inom gemenskapen. I utlåtandet hävdas att till följd av stora skördar under åren 1987—1989, under vilka överskottet av jordgubbar djupfrystes och såldes till en växande gemenskapsindustri för bearbetning, odlades färre jordgubbar inom gemenskapen, vilket ledde till att bearbetningsindustrins efterfrågan inte kunde täckas av gemenskapens produktion. Vad beträffar punkt c) hävdas det i utlåtandet att de i avtal överenskomna priserna för gemenskapsodlade jordgubbar avsedda för bearbetning i stort sett har varit stabila under åren 1989—1993. Vad beträffar d) görs det i utlåtandet gällande att genomsnittspriset för frysta jordgubbar importerade från Polen under åren 1990—1991 var högre än under år 1989. Slutligen görs det i utlåtandet gällande att eftersom endast 7 procent (under år 1992) av de gemenskapsodlade jordgubbarna var avsedda för bearbetning, kunde import av frysta jordgubbar avsedda för bearbetning aldrig innebära en risk för allvarliga störningar på gemenskapens marknad.

27. I sakkunnigutlåtandet verkar det i huvudsak påstås att frysta jordgubbar impor-

15 — Utlåtande av Dr. H. C. Behr och Dr. W. Ellinger vid Zentrale Markt-und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst-und Ernährungswirtschaft GmbH, februari 1994, bifogat till beslutet om förhandsavgörande.

terade från Polen uteslutande var av sorten Senga Sengana avsedda för högkvalitativ industriell bearbetning, att produktionen inom gemenskapen av Senga Senganajordgubbar var försumbar, att gemenskapens bearbetningsindustri inte kunde växla till andra jordgubbssorter och därför var helt beroende av importen av Senga Senganasorten.

28. Kommissionen och den spanska regeringen har försökt att vederlägga de argument som har framförts i sakkunnigutlåtandet.

29. Särskilt kommissionen har betonat att under de första fem månaderna av år 1990 var de polska myndigheterna inte längre i stånd att säkerställa att de överenskomna genomsnittliga importpriserna för frysta jordgubbar iakttogs. Importen under dessa fem månader, som hade uppgått till 23 499 ton, överskred redan den sammanlagda importvolymen för år 1989, som uppgått till 21 985 ton. [16] Med denna ökning följde en nedgång av genomsnittspriset för polska frysta jordgubbar från den överenskomna nivån 88 ecu/100 kg till 64 ecu/100 kg i maj och till 60 ecu/100 kg i juni 1990. Priserna på frysta jordgubbar som odlades och såldes inom gemenskapen föll också, liksom genomsnittspriset för all import från tredje land. Mot bakgrund av den situationen införde kommissionen skyddsåtgärder genom att anta den första förordningen om skyddsåtgärder. Kommissionen har också påpekat att inte alla frysta jordgubbar importerade från Polen var av sorten Senga Sengana. Det var enligt kommissionen nödvändigt att ta hänsyn till den rådande situationen på hela marknaden för frysta jordgubbar, och inte enbart den för vissa sorter, för vilken det inte fanns någon särskild statistik. Kommissionen anser också att gemenskapens bearbetningsindustri inte är beroende av en särskild jordgubbssort (Senga Sengana, såsom det påstås i utlåtandet), utan endast av jordgubbar av en viss kvalitet. Andra sorter, däribland de som odlas inom gemenskapen, kan vara av samma kvalitet.

30. Kommissionen har också hävdat att den inom jordbrukspolitiken, såsom den behöriga institutionen i en fråga som den aktuella, förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då den fastställer grunden för sina åtgärder, med den följden att domstolen endast kan utöva en begränsad kontroll.

31. Denna uppfattning anser jag inte vara helt korrekt. Det är naturligtvis riktigt att säga att när gemenskapens institutioner är tvungna att välja mellan olika åtgärder, vilka kan innefatta motstridiga politiska mål, måste de ges ett stort mått av handlingsfrihet. I sådana fall skall domstolen inte ersätta deras bedömningar med sin egen. När vidtagandet av den ifrågasatta gemenskapsåtgärden emellertid beror på vissa faktiska omständigheter måste domstolen enligt min mening kontrollera dessa omständigheter noggrant, även om den vanligtvis inte skulle fastslå att en sådan åtgärd är rättsstridig om

16 — Se statistikkontorets uppgifter i bilaga 1 till kommissionens yttrande.

den inte finner att bedömningen av fakta är uppenbart oriktig.

32. Båda situationerna kan uppstå i samma mål, men de kan och skall hållas isär. I målet Wuidart m. fl. förklarade domstolen följande: [17]

"Med hänsyn till att domstolsprövningen av att villkoren för genomförande av förbudet [diskrimineringsförbudet] har efterlevts, måste det fastställas att i frågor som rör den gemensamma jordbrukspolitiken har gemenskapslagstiftaren ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som den har ålagts genom artiklarna 40 och 43 i fördraget (se dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87 Schräder, Rec. 1989, s. 2237, punkt 22). Närmare bestämt, när gemenskapslagstiftaren är tvungen att i samband med att bestämmelser antas bedöma deras framtida verkningar, som inte exakt kan förutses, kan dennes bedömning endast kritiseras om den verkar vara uppenbart oriktig mot bakgrund av den information som var tillgänglig för den vid den tidpunkt då bestämmelserna i fråga antogs."

17 — Dom av den 21 februari 1990 (förenade målen C-267/88-C-285/88, Rec. s. I-435, punkt 14).

33. Domstolen har vidare nyligen fastställt följande: [18]

"[de behöriga organen] åtnjuter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då det rör sig om bedömningen av en invecklad ekonomisk situation. Vid granskningen av lagenligheten i utövningen av en sådan behörighet måste domstolen således begränsa sig till att undersöka om denna utövning lider av ett uppenbart fel eller maktmissbruk eller om institutionen uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning".

34. I det aktuella fallet handlar inte frågan om kommissionen har överskridit sitt utrymme för skön eller inte, utan om den har begått ett uppenbart fel. Mot bakgrund av de ovan nämnda uttalandena från domstolen är det, med avseende på denna fråga, av intresse att kommissionen var tvungen att handla på grundval av den information som vid den tidpunkten fanns tillgänglig för den och den var tvungen att bedöma både om det förekom allvarlig störning på marknaden eller inte, och den mer spekulativa frågan om gemenskapens marknad i framtiden skulle komma att bli utsatt för allvarlig störning. Vid tidpunkten då förordningen om skyddsåtgärder antogs hade inte kommissionen, och kunde inte kommissionen ha, tillgång till den detaljerade information som fanns i sakkunnigutlåtandet från 1994.

18 — Dom av den 29 februari 1996 (i de förenade målen C-296/93 och C-307/93, Frankrike och Irland mot kommissionen, REG s. I-795, punkt 31).

35. Kommissionen var dessutom tvungen att beakta om import av polska frysta jordgubbar allvarligt kunde medföra störningar inte bara på marknaden för frysta jordgubbar, utan hela marknaden för jordgubbar inom gemenskapen, i den mån som dessa varor konkurrerar med varandra [19]. Kommissionen var därför tvungen att beakta störningar, och risken för störningar, på marknaden för frysta jordgubbar, för jordgubbar avsedda för bearbetning och på marknaden för jordgubbar i allmänhet.

36. I mitten av 1990-talet stod kommissionen inför sammanbrottet av avtalet mellan gemenskapen och Polen och inför en avsevärd ökning av importen av polska frysta jordgubbar, vilket åtföljdes av ett prisfall på både gemenskapens och de polskimporterade jordgubbarna. Binders argument att efterfrågan inte hade tillgodosetts inom gemenskapen är inte övertygande och kan inte förklara de fallande priserna. I en situation där efterfrågan inte är tillgodosedd skulle en prisökning vara att vänta.

37. Statistikkontorets uppgifter som kommissionen har inkommit med visar en markerad försämring under de första sex månaderna år 1990 av tre av de fyra faktorer som kommissionen hade att beakta. Endast de kvantiteter som producerades inom gemenskapen förblev stabila. Detta var att vänta, eftersom det går en avsevärd tid mellan plantering och skörd. Det var enligt min mening med rätta som kommissionen drog slutsatsen att gemenskapens marknad för frysta jordgubbar var utsatt för, eller troligtvis skulle komma att utsättas för, allvarliga störningar. Syftet att skydda gemenskapens jordgubbsindustrin var i princip förenligt med artikel 39 i fördraget. Kommissionen hade därför rätt att vidta lämpliga skyddsåtgärder. Att fastställa ett minimipris vid import var i princip en lämplig åtgärd för att uppnå detta syfte, eftersom det skulle få den följden att den prisfördel upphörde som polska jordgubbar hade, och således slå mot orsaken till störningarna.

38. Några av uttalandena i sakkunnigutlåtandet verkar dessutom vara felaktiga mot bakgrund av den information som domstolen har tillgänglig. De uppgifter från statistikkontoret som kommissionen har ingivit motsäger till exempel argumentet att importökningen hade orsakats av en minskning av utbudet av gemenskapens frysta jordgubbar. De uppgifterna visar en måttlig ökning av handeln med frysta jordgubbar inom gemenskapen under de första sex månaderna år 1990, jämfört med de första sex månaderna år 1989, låt vara på bekostnad av en prissänkning (för att kunna bibehålla sin ställning i förhållande till den billigare importen). I sakkunnigutlåtandet medges att gemenskapens produktion av färska jordgubbar till rätt pris kan säljas för bearbetning. Med beaktande av hela marknaden för jordgubbar kunde därför billiga polska jordgubbar påverka marknaden för gemenskapens såväl färska som frysta jordgubbar och kunde till och med leda till

19 — Dom av den 3 februari 1981, Dervieu-Delahais m. fl. mot Directeur Général des Douanes et Droits Indirects (95/80, Rec. s. 317, punkt 11).

minskat odlande (som kan förklara produktionsfallet för frysta jordgubbar inom gemenskapen under år 1991 när skyddsåtgärderna fortfarande gällde).

39. Det faktum att priserna på gemenskapens jordgubbar förblev stabila under åren 1989—1993 måste likaså ses mot bakgrund av de skyddsåtgärder som kommissionen hade vidtagit. Det tyder på att dessa åtgärder ledde till att målet att skydda gemenskapens marknad mot störningar uppnåddes.

40. Påståendet att genomsnittspriset på importerade polska jordgubbar under åren 1990 och 1991 var högre än under år 1989 verkar också vara felaktigt. Enligt statistikkontorets uppgifter var genomsnittspriset på polska frysta jordgubbar lägre under både år 1990 och år 1991 än år 1989, trots skyddsåtgärderna.

41. Några av argumenten i sakkunnigutlåtandet fanns redan i en skrivelse daterad den 3 augusti 1990 från Waren-Verein der Hamburger Börse e. V. (förening för de företag som handlar med varor på Hamburgs börs) till Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaften und Forsten (Federala ministeriet för livsmedel, jord-och skogsbruk), i vilken det begärdes att den tyska regeringen skulle ingripa för att få den första förordningen om skyddsåtgärder upphävd. Skrivelsen innehåller inte några uppgifter som inte finns närmare angivna i sakkunnigutlåtandet. I skrivelsen framfördes vidare det argumentet att gemenskapens bearbetningsindustri redan hade avtal avseende import till priser som äventyrades av minimipriset vid import. Trots att detta argument inte omnämns i begäran om förhandsavgörande skall det noteras att domstolen tidigare har behandlat frågan angående berättigade förväntningar hos de ekonomiska aktörer som handlar med jordbruksprodukter. I målet Frankrike och Irland mot kommissionen erinrade domstolen om följande: [20]

"de ekonomiska aktörerna — om iakttagandet av skyddet för berättigade förväntningar ingår i gemenskapens grundläggande principer — har inte rätt att förankra sina berättigad förväntningar i upprätthållandet av en befintlig situation som kan förändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas utrymme för deras skönsmässiga bedömning. Detta gäller särskilt på ett område som det för de gemensamma organisationerna på marknaden, vars mål består i en konstant anpassning i förhållande till variationer i de ekonomiska förhållandena .... De ekonomiska aktörerna kan således inte åberopa en rättighet som har förvärvats vid upprätthållandet av en förmån som för dem följer av inrättandet av en gemensam organisation på marknaden och som de vid ett visst tillfälle har åtnjutit."

42. Jag drar följaktligen slutsatsen att det inte har visats att kommissionen gjorde några uppenbara bedömningsfel. Tvärtom verkar

20 — Nämnt ovan i fotnot 18.

det som det fanns en verklig risk för att gemenskapens marknad skulle utsättas för störningar, och det kan inte sägas att det var oskäligt att anta förordningen om skyddsåtgärder för att motverka sådana störningar, mot bakgrund av den information som fanns tillgänglig vid den aktuella tidpunkten.

Bristande motivering

43. Binder har hävdat att förordningarna om skyddsåtgärder är ogiltiga till följd av underlåtenhet att uppge de skäl på vilka de är grundade, vilket krävs enligt artikel 190 i fördraget. Binder har påstått att kommissionen inte beaktade situationen på hela marknaden för jordgubbar och inte klargjorde om de enskilda kriterierna i artikel 1 i förordningen för genomförande hade iakttagits.

44. Domstolen har konsekvent förklarat att av den motivering som krävs enligt artikel 190 i fördraget måste de skäl som legat till grund för akten framgå på ett sådant sätt att berörda personer kan försvara sina rättigheter och domstolen kan utföra sin domstolsprövning. Det behöver emellertid inte redogöras för detaljer avseende alla faktiska och rättsliga frågor, och hänsyn måste tas till praktiska möjligheter och den tid inom vilken beslutet skulle fattas. Kravet på att uppge skälen måste bedömas med hänsyn till, inte bara bestämmelsens ordalydelse, utan också dess sammanhang och till alla rättsliga föreskrifter i vilka den aktuella frågan regleras. [21]

45. I det aktuella fallet nämns i övervägandena till den första förordningen om skyddsåtgärder misslyckandet med avtalen om prisnivå samt den ökade volymen och prisfallet för import av polska frysta jordgubbar. I ingressen nämns att frysta jordgubbar importeras till priser som är avsevärt lägre än de priser som gemenskapsprodukter kan saluföras till och att gemenskapens marknad under dessa omständigheter är utsatt för allvarliga störningar som kan äventyra de mål som anges i artikel 39 i fördraget. Den andra förordningen om skyddsåtgärder innehåller liknande argument.

46. Enligt min mening innehåller beslutet om att vidta skyddsåtgärder en tillräcklig motivering i båda förordningarna om skyddsåtgärder. Såsom det har visats ovan innehåller motiveringen en korrekt angivelse av de faktorer som legat till grund för beslutet. Såsom det aktuella fallet visar gör dessutom motiveringen det möjligt för berörda personer att försvara sina rättigheter samt för domstolen att utföra sin domstolsprövning.

21 — Dom av den 14 februari 1990, Delacre m. fl. mot kommissionen (C-350/88, Rec. s. I-395, punkterna 15 och 16).

Proportionalitet

47. Förordningarna om skyddsåtgärder är inte endast underkastade den allmänna proportionalitetsprincipen utan också det särskilt stränga proportionalitetstest som föreskrivs i artikel 2.2 i förordningen för genomförande. Enligt den bestämmelsen får åtgärder vidtas "endast i sådan utsträckning och under en sådan tidsrymd som anses absolut nödvändig". [22] Binder har hävdat att de åtgärder som kommissionen vidtog inte uppfyller dessa krav.

48. Innan Binders enskilda argument prövas skulle jag vilja påpeka att, allmänt sett, tyder inte de verkningar som skyddsåtgärderna hade på importen från Polen på att dessa åtgärder var oproportionerliga. De uppgifter från statistikkontoret som kommissionen inkommit med visar att importen av frysta jordgubbar ökade avsevärt under åren 1990 och 1991, trots minimiprissystemet. [23] Dessutom ledde inte systemet till en ökning av priserna på importen i förhållande till de priser som togs ut år 1989.

22 — Se punkt 36 i mitt förslag till avgörande i målen Werner Faust (C-24/90, Rec. s. I-4905) och Wünsche (C-26/90, Rec. s. I-4961), domar av den 16 oktober 1991.

23 — Importen uppgick till 21 985 ton år 1989, 41 540 ton år 1990 och 62 934 ton år 1991.

49. Jag övergår nu till de tre argument som Binder har framfört som stöd för den grund som avser proportionalitet.

i) *Skillnad i kvalitet*

50. Binder har hävdat att kommissionen i den första förordningen om skyddsåtgärder borde ha fastställt olika minimipriser vid import för olika kvalitetsklasser av frysta jordgubbar. Kommissionen gjorde faktiskt en åtskillnad i den andra förordningen om skyddsåtgärder. I sakkunnigutlåtandet sägs att större delen av den polska importen bestod av jordgubbar av klass II, vilka är 20 till 30 procent billigare än jordgubbar av klass I.

51. Kommissionen har emellertid uppgivit att det i avtalet med Polen hade fastställts ett genomsnittspris, och därför hade inget kvalitetsintyg krävts (import av hög kvalitet hade balanserats mot import av låg kvalitet för att nå genomsnittspriset), och att det i juli 1990 inte fanns något tillförlitligt system för att kontrollera kvaliteten på polska jordgubbar. Från och med januari 1991 fanns ett system för officiella kvalitetsintyg och kommissionen ersatte den första förordningen om skyddsåtgärder med den andra förordningen om skyddsåtgärder, i vilken det fastställs olika minimipriser vid import för två olika kvalitetsklasser. Vid förhandlingen bestred

Binder att det inte fanns tillgång till några kvalitetsintyg i juli 1990. Kommissionens svar var att det vid den tidpunkten inte var möjligt för kommissionen att förlita sig på något system för kvalitetsintyg som skulle ha varit tillgängligt.

52. Jag godtar kommissionens argument att den inte var tvungen att fastställa olika minimipriser vid import för olika kvaliteter av frysta jordgubbar om detta framstod som omöjligt. I artikel 2.2 i förordning nr 521/77 ges kommissionen möjlighet, men inte skyldighet, att göra åtskillnad [24]. Kommissionen kunde i den första förordningen om skyddsåtgärder fastställa ett enda minimipris vid import till en nivå som var tillräckligt hög för att förhindra en betydande import av jordgubbar av lägre kvalitet.

ii) *Tillämpningen av den "gröna" omräkningskursen*

53. Den första förordningen om skyddsåtgärder innehöll inte någon uppgift angående vilken kurs som skulle tillämpas när minimipriset vid import omräknades till den importerande medlemsstatens valuta för att kunna göra jämförelsen med det faktiska importpriset. Enligt förordning nr 1676/85 [25] var jordbruksomräkningskurser automatiskt tillämpliga.

54. Kommissionen fastställde minimipriset vid import till samma nivå som det genomsnittspris som tidigare hade överenskommits i avtalet med Polen. Detta hade varit 88 ecu/100 kg, vilket enligt marknadskursen den 1 augusti 1990 motsvarade 181,90 DM/100 kg. Minimipriset vid import sattes emellertid till 88 "gröna" ecu/100 kg, vilket motsvarade 206,02 DM/100 kg. Vid tillämpningen av den första förordningen om skyddsåtgärder i Tyskland föreskrevs således enligt denna ett minimipris vid import som var 13,3 procent högre än det tidigare genomsnittspriset (även om denna ökning verkar ha varit mycket mindre i andra medlemsstater), medan genomsnittspriset under de senaste fyra åren endast hade ökat med i genomsnitt 1,4 procent per år. Syftet med den första förordningen om skyddsåtgärder uppgavs vara "att förhindra saluföring av importerade produkter till onormalt låga priser". [26]

55. Binder har med stöd av sakkunnigutlåtandet argumenterat att "importerade varor till onormalt låga priser" kunde väntas vara billigare än de genomsnittspris som överens-

24 — Se mitt förslag till avgörande av den 14 mars 1996 i målen Hüpeden & Co. KG mot Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-295/94, och Bernhard Pietsch mot Hauptzollamt Hamburg-Waltershof, C-296/94, punkt 56 (REG s. I-3375 resp. 3409).

25 — Nämnd i fotnot 5.

26 — Se det tredje övervägandet i den första förordningen om skyddsåtgärder.

kommits tidigare, vilka möjliggjorde import till både högre och lägre priser.

56. Kommissionen har påpekat att prisökningen var avsiktlig: det hade inte skett några prisökningar med anledning av de tidigare avtalen med Polen sedan år 1988, syftet var att gynna import av högre kvalitet, och de tidigare faktiska priserna hade varit högre än de genomsnittspriser som överenskommits med Polen.

57. Att minimipriset vid import inte sattes till en för hög nivå stöds enligt min mening av det faktum att import från Polen fortsatte att öka från år 1990 till år 1993, vilket framgår av statistikkontorets uppgifter som bifogats kommissionens yttrande. Kommissionen var inte på något sätt tvungen att bibehålla den genomsnittliga prisnivån enligt de tidigare avtalen. Den kunde fastställa minimipriset till en nivå som var lämplig för att skydda gemenskapens marknad, och den följande utvecklingen av importen från Polen visar att den valda nivån faktiskt var lämplig.

iii) *Varaktighet*

58. Binder har slutligen hävdar att förordningarna om skyddsåtgärder var gällande under en alltför lång tid, eftersom värdet av de produkter som importerades från Polen överskred 100 ecu/100 kg redan det fjärde kvartalet år 1990.

59. Kommissionen har hävdat att prisökningen endast visar att skyddsåtgärderna hade den avsedda effekten. Kommissionen har gjort gällande att ett upphävande av åtgärderna, i avsaknad av ett avtal med Polen om importpriser, skulle ha lett till en störning på gemenskapens marknad på nytt. När den andra förordningen om skyddsåtgärder upphörde att gälla ersattes den av ett avtal med Polen om minimipriser vid import av jordgubbar avsedda för bearbetning, vilket fortfarande är i kraft.

60. Enligt min mening var inte den tid under vilken förordningarna var gällande oproportionerligt lång, med tanke på att det genomsnittliga importpriset för frysta polska jordgubbar inte ökade under den tid som förordningarna var i kraft, jämfört med tiden innan skyddsåtgärderna vidtogs [27] och med hänsyn till att det saknades ett avtal med Polen.

27 — Se bilaga 1 till kommissionens yttrande.
1989 — månatligt medeltal 86,1 ecu, viktat medeltal (volym) 86,1 ecu
1990 — månatligt medeltal 80,0 ecu, viktat medeltal (volym) 76,4 ecu
1991 — månatligt medeltal 76,5 ecu, viktat medeltal (volym) 76,3 ecu

Förslag till avgörande

61. Följaktligen är jag av den åsikten att frågorna som Finanzgericht ställt skall besvaras enligt följande:

1) Det har inte vid prövningen av de frågor som har ställts uppkommit något som skulle kunna påverka giltigheten av kommissionens förordning (EEG) nr 2198/90 av den 27 juli 1990 om skyddsåtgärder tillämpliga på import av frysta jordgubbar och hallon samt tillfälligt konserverade jordgubbar och hallon med ursprung i Polen under hela den tidsperiod som den var gällande fram till den 31 december 1990.

2) Det har inte vid prövningen av de frågor som har ställts uppkommit något som skulle kunna påverka giltigheten av kommissionens förordning (EEG) nr 3797/90 av den 21 december 1990 om skyddsåtgärder tillämpliga på import av vissa delvist bearbetade röda frukter med ursprung i Polen och Jugoslavien, eller kommissionens förordning (EEG) nr 810/91 av den 27 mars 1991, eller kommissionens förordning (EEG) 2152/91 av den 22 juli 1991, genom vilka giltigheten av förordning nr 3797/90 förlängdes till den 31 juli 1991 respektive den 25 september 1991.