FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 26. juni 1997 *

1. I denne sag har Tribunale di Salerno, Italien, stillet forskellige præjudicielle spørgsmål om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer [1] (herefter »grundforordningen«), af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer [2] (herefter »gennemførelsesforordningen«) og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1443/93 af 10. juni 1993 om overgangsforanstaltninger vedrørende anvendelsen af EF's importordning for bananer i 1993 [3] (herefter »overgangsforordningen«). Spørgsmålene stilles bl.a. under henvisning til den fjerde Lomé-konvention af 15. december 1989 [4] (herefter »Lomé-konventionen«) og den dertil knyttede protokol nr. 5 (herefter »protokol nr. 5«).

De relevante fællesskabsretlige bestemmelser

2. Lomé-konventionens artikel 168 bestemmer følgende:

»1. Varer med oprindelse i AVS-staterne [5] fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fælleskabet.

2. a) Varer med oprindelse i AVS-staterne:

— som er opført på listen i bilag II til traktaten, når de er omfattet af en fælles markedsordning i henhold til traktatens artikel 40,

...

indføres i Fællesskabet uanset bestemmelserne i den almindelige ordning, der gælder for tredjelande, i henhold til følgende bestemmelser:

i) Varer, der i henhold til de på indførselstidspunktet gældende fællesskabsbestemmelser ikke

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 47, s. 1.

2 — EFT L 142, s. 6.

3 — EFT L 142, s. 16.

4 — Som blev godkendt ved Rådets og Kommissionens beslutning af 25.2.1991, EFT L 229, s. 1 (i den danske udgave fejlagtigt benævnt »afgørelse«, jf. pkt. 25 med note 13 i mit forslag til afgørelse af 24.6.1997 i sag C-122/95, Tyskland mod Rådet, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser).

5 — Lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, der har tiltrådt Lomé-konventionen.

omfattes af andre importforanstaltninger end told, indføres toldfrit.

ii) For andre varer end de under nr. i) nævnte træffer Fællesskabet de nødvendige foranstaltninger for at sikre en gunstigere behandling end den mestbegunstigelsesbehandling for samme varer, der indrømmes tredjelande.

...«

3. Protokol nr. 5 fastsætter i artikel 1, at »Ingen AVS-stat stilles med hensyn til sin udførsel af bananer til Fællesskabets marked ringere end tidligere eller i øjeblikket for så vidt angår den pågældende stats adgang til de traditionelle markeder og dens fordele på disse markeder.«

4. Fælleserklæringen om protokol nr. 5, som udgør bilag LXXIV til Lomé-konventionen (herefter »fælleserklæringen«) indeholder følgende udtalelse:

»... artikel 1 i protokol nr. 5 [er] ikke ... til hinder for, at Fællesskabet, efter i fuldt omfang at have rådført sig med AVS-staterne, opstiller fælles regler for bananer, såfremt ingen AVS-stat, der er traditionel leverandør til Fællesskabet, stilles ringere end tidligere eller i øjeblikket for så vidt angår den pågældende stats adgang til Fællesskabet og dens fordele i Fællesskabet ...«

5. Grundforordningens artikel 17, 1. afsnit, fastsætter, at indførsel af bananer til Fællesskabet kræver forelæggelse af en importlicens. Artikel 17, 2. afsnit, 2-3 pkt., fastsætter, at udstedelsen af licenserne er betinget af, at der stilles en garanti til sikring af, at forpligtelsen til at importere på de i forordningen fastsatte betingelser overholdes i licensens gyldighedsperiode [6].

6. Grundforordningens artikel 18 fastsætter et årligt toldkontingent på 2,1 mio. tons i 1994 og 2,2 mio. tons i 1995 for tredjelandsbananer og ikke-traditionelle AVS-bananer [7], og bestemmer, *at* der inden for toldkontingentet opkræves en told på 75 ECU pr. ton for indførsel af bananer fra tredjelande, *at* ikke-traditionelle AVS-bananer inden for toldkontingentet kan indføres toldfrit, og *at* tredjelandsbananer henholdsvis ikke-

6 — Undtagelsesbestemmelser kan fastsættes efter komitéproceduren i grundforordningens artikel 27. Dette er dog ikke sket i den foreliggende sag.

7 — Ved ikke-traditionelle AVS-bananer forstås bananer fra AVS-lande, der importeres til Fællesskabet ud over de traditionelle mængder, der er angivet i et bilag til grundforordningen. For Somalia er der fastsat en traditionel mængde på 60 000 tons.

traditionelle AVS-bananer, der importeres uden for kontingentet, pålægges en told på 850 ECU, henholdsvis 750 ECU pr. ton.

7. Gennemførelsesforordningen fastsætter i afsnit II om traditionelle AVS-bananer bl.a. følgende:

»*Artikel 14*

...

2. Ansøgninger om importlicenser indgives til myndighederne i en hvilken som helst medlemsstat i den første uge i den sidste måned i hvert kvartal.

...

Artikel 17

1. Importlicenserne udstedes senest den 21. i den sidste måned i hvert kvartal. Er denne dag ikke en arbejdsdag, udstedes licensen senest på den følgende arbejdsdag.

2. Importlicenserne er gyldige indtil den syvende dag i den fjerde måned efter udstedelsesmåneden.

...«

Sagens faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

8. Somalfruit SPA (herefter »Somalfruit«) er et somalisk selskab, der eksporterer bananer. Camar SPA (herefter »Camar«) er et italiensk selskab, der importerer bananer. Den 20. september 1994 ansøgte Camar Ministeriet for Udenrigshandel om importlicens til indførsel af 533 tons bananer fra Somalia, der skulle ankomme til Italien i sidste kvartal af 1994. Bananerne skulle fragå i den kvote af traditionelle AVS-bananer, som er reserveret for Somalia.

9. Ansøgningen blev i overensstemmelse med en udtalelse fra Kommissionen afslået af Ministeriet for Udenrigshandel under henvisning til, at ansøgningen ikke var indgivet i den første uge af den sidste måned i hvert kvartal, jf. artikel 14, stk. 2, i gennemførelsesforordningen.

10. Camar og Somalfruit indgav herefter begæring til Tribunale di Salerno om foreløbige forholdsregler. Tribunale di Salerno konkluderede, at der foreligger import af ikke-traditionelle AVS-bananer uden for toldkontingentet på 2,1 mio. tons, såfremt afslaget på importlicens er lovligt. På denne baggrund pålagde Tribunale di Salerno det lokale toldkontor at fortolde ladningen og lade den overgå til fri omsætning mod betaling af 750 ECU pr. ton eller mod fremlæggelse af en kautionsforsikringspolice på et tilsvarende beløb.

11. Camar og Somalfruit har anlagt sag mod Finansministeriet og Ministeriet for Udenrigshandel vedrørende lovligheden af afslaget på ansøgningen om importlicens og med påstand om erstatning. Tribunale di Salerno har ved kendelse af 12. oktober 1995 udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [grundforordningen] gyldig, for så vidt som der derved gøres indskrænkninger i retten til at indføre bananer fra Somalia, dvs. retten til adgang, der er anerkendt ved [Lomé-konventionen], ved [protokol nr. 5] og [fælleserklæringen]? Dette spørgsmål stilles navnlig på baggrund af følgende bestemmelser i forordningen:

1A) Bestemmelserne om forskellige indførselsordninger for traditionelle bananer, ikke-traditionelle bananer og bananer, som overskrider en i den forbindelse fastsat mængde, hvorved der sker en række mængdemæssige begrænsninger;

1B) Bestemmelsen om, at der kræves et importdokument og i tilslutning hertil krav om sikkerhedsstillelse, hvorved det bemærkes, at nævnte dokument ikke har et rent statistisk formål og kræver opfyldelse af byrdefulde og vanskeligt opfyldelige betingelser;

1C) Bestemmelsen om indførelse af en told på 750 ECU pr. ton for indførsel af mængder af bananer, som overskrider toldkontingentet;

2) Er [gennemførelsesforordningen] og [overgangsforordningen] som suppleret og ændret ved senere forordninger gyldige, for så vidt som der ved disse forordninger er sket en unødvendig og — når henses til det tilstræbte mål — uforholdsmæssig indskrænkning, sammentrængning eller begrænsning af adgangen for bananer fra Somalia, således som denne er sikret ved de i spørgsmål 1 omhandlede konventionsbestemmelser samt ved selve [grundforordningen]? Dette spørgsmål bygger navnlig på følgende bestemmelser i de nævnte forordninger:

2A) Bestemmelsen om, at fristen for indgivelse af ansøgning om importlicens udløber tre måneder og tre uger før den økonomiske transak-

tion, som licensen vedrører, samt den bestemmelse, hvorved det tidsrum, hvori ansøgningen kan indgives, kun udgør en (uafkortet) uge fire gange årligt.

2B) Bestemmelsen om, at overskridelse af fristen for indgivelse af ansøgning medfører fortabelse af retten til at indføre i et helt kvartal, uden at der samtidig er givet særlige bestemmelser eller undtagelsesbestemmelser om force majeure-tilfælde, ekstraordinære situationer og dermed ligestillede tilfælde.

2C) Bestemmelsen om, at udstedelse af licens forudsætter, at der er stillet sikkerhed.«

Forholdet til Lomé-konventionen

12. Med det første spørgsmål og det første led af det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i realiteten oplyst, om grundforordningen, henholdsvis gennemførelsesforordningen er ugyldige som stridende mod Lomé-konventionen.

13. Den franske regering, Rådet og Kommissionen har anført, at Somalia ikke har ratificeret Lomé-konventionen, og at Camar og Somalfruit derfor ikke kan angribe gyldigheden af fællesskabsretten med henvisning til denne konvention.

14. Camar og Somalfruit erkender, at Somalia ikke har ratificeret Lomé-konventionen, men gør gældende, at konventionen alligevel er bindende for Fællesskabet i forhold til produkter fra Somalia, idet fællesskabsretten behandler Somalia som en AVS-stat. Selv om det antages, at udstrækningen af Lomé-konventionen til Somalia er af ensidig karakter, er Fællesskabet forpligtet til at respektere konventionen. Camar og Somalfruit har endvidere anført, at Lomé-konventionen har sædvaneretlig gyldighed for Somalia.

15. Somalia har ikke ratificeret Lomé-konventionen. Forudsætningen for Fællesskabets tilsagn i Lomé-konventionen mv. om at begunstige visse produkter fra Somalia må efter min opfattelse antages at have været, at Somalia ratificerede konventionen og dermed på sin side påtog sig de af konventionen følgende forpligtelser, der jo er modstykket til og modydelsen for de af konventionen følgende rettigheder. Denne forudsætning har imidlertid vist sig ikke at holde stik.

16. Det er oplyst, at AVS-EF-Ministerrådet den 28. juni 1996 vedtog følgende konklusioner vedrørende Somalia:

»AVS-EF-Ministerrådet

1. bekræfter Somalias politiske tiltrædelse af Lomé-konventionen, selv om landet på grund af omstændigheder, som det ikke selv er herre over, ikke har været i stand til at undertegne konventionen;

...«

Denne konklusion er efter min opfattelse en tilkendegivelse af politisk karakter og kan næppe antages at binde Fællesskabet retligt i forhold til Somalia på en sådan måde, at dette land over for Fællesskabet kan påberåbe sig Lomé-konventionens regler.

17. Den fælles markedsordning for bananer behandler imidlertid i overensstemmelse med denne politiske tilkendegivelse Somalia som et AVS-land og tildeler Somalia en kvote traditionelle AVS-bananer. Anbringendet om, at Fællesskabet herved skulle være blevet forpligtet over for Somalia i overensstemmelse med Lomé-konventionen, er efter min opfattelse ikke holdbart. At Fællesskabet faktisk og politisk ensidigt begunstiger Somalia, kan ikke medføre nogen forpligtelse i forhold til Somalia, da der jo netop er tale om en ensidig begunstigelse fra Fællesskabets side.

18. Der er heller ikke under sagen anført noget, der efter min opfattelse kan give støtte til den antagelse, at Somalia gennem en retssædvane skulle være blevet part i konventionen. Dette måtte jo forudsætte, at Somalia på sin side ved en handlemåde, der opfyldte de strenge krav til at være en folkeretlig sædvane, havde forpligtet sig til at opfylde de af konventionen følgende forpligtelser, der er modstykket til og modydelsen for erhvervelsen af rettigheder efter konventionen. Det er der imidlertid efter det oplyste om de herskende forhold i Somalia intet grundlag for at antage.

19. Efter min opfattelse kan der herefter ikke under en sag, der vedrører bananer fra Somalia, rejses spørgsmål om gyldigheden af Fællesskabets markedsordning for bananer under henvisning til Lomé-konventionen. Den del af spørgsmålene, der vedrører fællesskabsrettens overensstemmelse med Lomékonventionen, er således hypotetiske i forhold til den sag, der foreligger til pådømmelse for den nationale ret.

20. Som følge af den hypotetiske karakter af denne del af spørgsmålene kunne man overveje, om Domstolen burde afvise at give en besvarelse heraf med den begrundelse, at den savner kompetence hertil. Imidlertid må det i den forbindelse erindres, at den præjudicielle procedure efter traktatens artikel 177 bygger på et samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter og har til formål at frembringe en besvarelse, der er nyttig for afgørelsen af de sager, der verserer ved de nationale retter. Jeg finder det mest hensigtsmæssigt, at Domstolen giver den nationale ret en besvarelse, der klart siger, at Lomékonventionen ikke er relevant i den foreliggende sag.

21. På denne baggrund skal jeg foreslå Domstolen at besvare det første spørgsmål og det første led af det andet spørgsmål, der vedrører gennemførelsesforordningens overensstemmelse med Lomé-konventionen, med, at der under en sag om opkrævning af told for bananer, der er importeret fra et land, der ikke har ratificeret Lomé-konventionen, ikke opstår spørgsmål om, hvorvidt grundforordningen og gennemførelsesforordningen er ugyldige som stridende mod bestemmelser i Lomé-konventionen.

Forholdet til grundforordningen

22. Med det andet led af det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om gennemførelsesforordningen eller overgangsforordningen er ugyldige som stridende mod grundforordningen.

23. Jeg skal bemærke, at der i overgangsforordningen er fastsat overgangsforanstaltninger vedrørende anvendelsen af EF's importordning for bananer i 1993. Overgangsforordningen har derfor ingen betydning for sagen for den nationale ret, der vedrører import af bananer i sidste kvartal af 1994. Spørgsmålet herom er således hypotetisk i forhold til den sag, der forelægges for den nationale dommer, og bør derfor ikke besvares.

24. Camar og Somalfruit har anført, at gennemførelsesforordningens artikel 14, stk. 2, bør fortolkes således, at fristoverskridelse ikke afskærer erhvervsdrivende fra at ansøge om licens til import af bananer fra et AVS-land, så længe det pågældende lands kvote af traditionelle AVS-bananer ikke er udtømt. En modsat fortolkning ville være i strid med proportionalitetsprincippet, artikel 17 i grundforordningen samt artikel 16, stk. 3, i gennemførelsesforordningen, hvorefter ikke-traditionelle AVS-bananer er bananer, der importeres, efter at der er udstedt importli-

censer for hele den traditionelle importmængde. I sagen for den nationale ret var der ikke udstedt licenser for hele den traditionelle importmængde fra Somalia.

25. Den franske og den italienske regering samt Rådet har anført, at gennemførelsesforordningen ikke er i strid med grundforordningen.

26. Efter artikel 14, stk. 2, i gennemførelsesforordningen skal ansøgninger om importlicens til traditionelle AVS-bananer indgives i den første uge i den sidste måned i hvert kvartal. Senest 2 dage efter fristens udløb giver de nationale myndigheder Kommissionen meddelelse om, for hvor stor en mængde der er ansøgt om licens, og Kommissionen fastsætter herefter hurtigst muligt, for hvor stor en mængde der kan udstedes licenser, jf. artikel 16, stk. 1. Såfremt ansøgningerne om licenser til import af bananer fra et AVS-land angår en mængde, der er større end den traditionelle mængde for det pågældende land, fastsætter Kommissionen en fælles nedsættelsesprocent, der anvendes på alle licensansøgninger vedrørende bananer fra dette land. Når der er udstedt importlicenser for de samlede traditionelle mængder med samme oprindelse, underretter Kommissionen medlemsstaterne og de erhvervsdrivende om, at al yderligere import fra det pågældende land i det pågældende år betragtes som ikke-traditionel AVS-import. Importlicenserne udstedes senest den 21. i samme måned, jf. gennemførelsesforordningens artikel 17, stk. 1, og er gyldige indtil den syvende dag i den fjerde måned efter udstedelsesmåneden, jf. artikel 17, stk. 2.

27. Fristen for indgivelse af importlicens udløber således tre uger før det kvartal, som den importlicens, der er ansøgt om, vedrører. De to første uger medgår til beregning og udstedelse af licenserne, der herefter foreligger en uge før begyndelsen af det kvartal, hvori de skal anvendes.

28. Fristen for indgivelse af ansøgning om importlicens er påkrævet af flere grunde. For det første skal Kommissionen foretage en række beregninger og herunder fastsætte en fælles nedsættelsesprocent, såfremt ansøgningerne for et bestemt AVS-land angår en samlet mængde, der overstiger landets traditionelle mængde. Disse beregninger kan kun foretages, såfremt der i kraft af en frist kan skabes overblik over, for hvor store mængder der er ansøgt om importlicenser. For det andet giver fristen mulighed for, at de administrative opgaver kan afsluttes, og licenserne udstedes, inden begyndelsen af det kvartal, licenserne vedrører.

29. Traditionelle mængder, der ikke opbruges i første, andet eller tredje kvartal, overføres til det eller de følgende kvartaler i

samme år. Traditionelle mængder, der ikke opbruges i fjerde kvartal, overføres derimod efter gennemførelsesforordningen ikke til næste år og går dermed tabt. Dette er imidlertid en følge af, at der efter grundforordningens system er tale om en årlig traditionel mængde. For at fordele denne årlige traditionelle mængde mellem de konkurrerende ansøgninger er der simpelthen behov for en frist. At Kommissionen i gennemførelsesforordningen har valgt at gøre dette kvartalsvis, kan ikke give mig anledning til kritik. Det giver bedre mulighed for at administrere mængderne på en fleksibel måde end en fordeling én gang om året, og omvendt ville det jo være væsentlig mere administrationskrævende, hvis man skulle fordele kontingentet for hver dag, hver uge eller hver måned.

30. Man kan efter min opfattelse heller ikke fortolke fristreglerne i gennemførelsesforordningen således, at der kan ses bort fra ansøgningsfristen i tilfælde, hvor den traditionelle mængde ikke er opbrugt ved de ansøgninger, der er indgivet rettidigt. Dels er der ikke i gennemførelsesforordningens tekst noget holdepunkt for, at der skulle gælde noget sådant. Dels ville en sådan fortolkning gøre det nødvendigt at opstille en yderligere frist for indgivelse af ansøgning om andel i den traditionelle mængde bananer fra det pågældende land, som ikke er opbrugt ved de importlicenser, der er tildelt på grundlag af de ansøgninger, der blev indgivet i tide, bl.a. med henblik på at fastsætte en fælles nedsættelsesprocent, hvis der blev søgt om større mængder, end der nu ville være til rådighed som uopbrugte. Det er således under alle omstændigheder nødvendigt at have en frist.

31. Hvis de erhvervsdrivende ønsker at drage fordel af den toldfritagelse, som markedsordningen indebærer for traditionelle AVS-bananer fra Somalia, må det være et mindstekrav, at de indgiver deres ansøgning i tide. At gennemførelsesforordningen ikke indeholder nogen undtagelse fra fristen for indgivelse af ansøgning, kan således efter min opfattelse ikke føre til, at gennemførelsesforordningen skulle være ugyldig.

32. Det er ikke som nævnt i den nationale rets spørgsmål gennemførelsesforordningen, men derimod grundforordningen, der i artikel 17, stk. 2, foreskriver, at udstedelse af licenserne er betinget af, at der stilles garanti. Der opstår derfor ikke spørgsmål om, hvorvidt gennemførelsesforordningen skulle være i strid med grundforordningen på dette punkt.

33. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare det andet spørgsmål med, at gennemgangen i lyset af forelæggelseskendelsen og det i øvrigt under sagen fremkomne af gennemførelsesforordningen intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dennes gyldighed.

Forslag til afgørelse

34. På denne baggrund skal jeg foreslå Domstolen at besvare de af Tribunale di Salerno stillede spørgsmål således:

1) Under en sag om opkrævning af told for bananer, der er importeret fra et land, der ikke har ratificeret den fjerde Lomé-konvention af 15. december 1989, opstår der ikke spørgsmål om, hvorvidt Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer er ugyldige som stridende mod denne konvention.

2) Gennemgangen i lyset af forelæggelseskendelsen og det i øvrigt under sagen fremkomne af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dennes gyldighed.