FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 24 juni 1997 *

1. Genom ansökan som inkom till domstolen den 10 april 1995 har Förbundsrepubliken Tyskland, med stöd av Konungariket Belgien, väckt talan mot rådet med yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.1 första strecksatsen i rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar — vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet — av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986—1994) (nedan kallat rådsbeslutet) [1], jämförd med punkt 1 i Marrakechprotokollet i bilaga 1 A till Avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen, såvitt rådet därigenom godkänt ett ramavtal om bananer med Costa Rica, Colombia, Nicaragua och Venezuela (nedan kallat ramavtalet om bananer). Förbundsrepubliken Tyskland har vidare yrkat att rådet skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna.

2. Rådet har, med stöd av Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och kommissionen, i första hand yrkat att talan skall avvisas och i andra hand att talan skall ogillas. Rådet har dessutom yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

3. Genom rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer [2] (nedan kallad grundförordningen) infördes en gemensam organisation av marknaden för bananer som ersatte de olika systemen i medlemsstaterna. Dessa system kunde delas upp i två grupper. I den ena gruppen, vilken bland annat omfattade Frankrike, Spanien och Förenade kungariket, hade egenproduktion och AVS-produktion [3] en gynnad ställning. I den andra gruppen, som bland annat omfattade Tyskland, Belgien och Nederländerna, kunde import av latinamerikanska bananer ske utan någon begränsning beträffande kvantitet [4].

* Originalspråk: danska.

1 — EGT L 336, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3.

2 — EGT L 47, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 129.

3 — "AVS" är en förkortning för de länder i Afrika, Västindien och Stilla havet med vilka gemenskapen har ingått Lomékonventionen.

4 — Se andra övervägandet i grundförordningen.

4. Grundförordningens ingress innehåller bland annat följande överväganden:

"För att gemenskapen skall kunna respektera gemenskapspreferensen och dess olika internationella skyldigheter bör den gemensamma organisationen av marknaden tillåta att bananer producerade i gemenskapen och bananer från de AVS-stater som är traditionella leverantörer avyttras på gemenskapens marknad till priser som är rimliga för såväl producenter som konsumenter, men utan att importen av bananer från andra tredje länder undergrävs [tredje övervägandet];

för att säkerställa en tillfredsställande avsättning för bananer som är producerade i gemenskapen och för produkter med ursprung i AVS-staterna inom ramen för avtalen enligt Lomékonventionen, samtidigt som traditionella handelsmönster så långt det är möjligt bibehålls, bör det varje år öppnas en tullkvot. Inom ramen för denna skulle det, å ena sidan, vid import av bananer från tredje land uttagas en tullavgift på 100 ecu per ton, motsvarande den aktuella tullsatsen enligt Gemensamma tulltaxan, och, å andra sidan, enligt de avtal som nämnts ovan, inte uttagas någon tull vid import av icke-traditionella bananer från AVS-staterna ... [tionde övervägandet]

tullsatserna för import utöver tullkvoten måste vara så höga att de säkerställer att gemenskapens produktion och de traditionella kvantiteterna från AVS-staterna kan avyttras under godtagbara villkor [5]" [elfte övervägandet].

5. Avdelning III i grundförordningen innehåller bestämmelser om utjämningsstöd till förmån för gemenskapsproduktionen. Enligt artikel 12.2 får ersättning utbetalas för försäljning av som mest 854 000 ton (nettovikt) EG-bananer. Ersättningen beräknas på grundval av skillnaden mellan en fast referensinkomst och den faktiska genomsnittliga produktionsinkomsten under det aktuella året.

6. Avdelning IV i grundförordningen innehåller bestämmelser om handeln med tredje länder. I artikel 15 definieras "traditionella AVS-bananer" med hänvisning till de kvantiteter, uppdelat på varje AVS-stat, som föreskrivs i bilagan till grundförordningen. Härav framgår att den totala kvantiteten traditionella AVS-bananer uppgår till 857 700 ton. "Icke-traditionella AVS-bananer" är

5 — Tullsatsen för import utöver tullkvoten är enligt artikel 18 andra punkten i grundförordningen 750 ecu per ton för icke-traditionella AVS-bananer och 850 ecu per ton för tredjelandsbananer.

enligt samma bestämmelse import från en AVS-stat utöver de kvantiteter som föreskrivs i bilagan eller import från AVS-stater som inte omfattas av bilagan. "Bananer från tredje land" definieras som import från andra tredje länder än AVS-staterna, vilket i praktiken innebär de latinamerikanska producentländerna.

7. Artikel 18.1 och artikel 19 har följande lydelse:

"*Artikel 18*

1. Varje år skall öppnas en tullkvot på 2 miljoner ton (nettovikt) för import av bananer från tredje land och av icke-traditionella AVS-bananer.

Bananer från tredje land som importeras inom ramen för tullkvoten skall beläggas med en avgift på 100 ecu per ton medan import av icke-traditionella AVS-bananer inte skall beläggas med någon tull.

...

Artikel 19

1. Tullkvoten skall från och med den 1 juli 1993 öppnas med följande procentsatser:

a) 66,5 procent till de aktörer som har avyttrat bananer från tredje land och/eller icke-traditionella AVS-bananer (nedan kallade tredjelandsimportörer)

b) 30 procent till de aktörer som har avyttrat gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer (nedan kallade EG- och AVS-importörer)

c) 3,5 procent till de aktörer etablerade i gemenskapen som sedan 1992 har börjat avyttra andra bananer än gemenskapsbananer och/eller traditionella AVS-bananer (nedan kallade nya aktörer)

..."

8. De bananproducerande länderna Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua och Venezuela fann att deras möjligheter att få avsättning för sina bananer inom gemenskapen hade minskat väsentligt som en följd av grundförordningens bestämmelser. De anmodade därför den 19 februari 1993 gemenskapen att inleda förhandlingar i enlighet med artikel XXIII första stycket i Allmänna tull- och handelsavtalet (nedan kallat GATT). Enligt denna bestämmelse kan en avtalspart, som anser att en av dess rättigheter har gått förlorad eller blivit kringskuren, inleda förhandlingar i syfte att erhålla kompensation för detta.

9. Den 3 juni 1993 begärde kommissionen rådets bemyndigande att inleda förhandlingar i bananfrågan i enlighet med bestämmelsen i artikel XXVIII i GATT, enligt vilken en avtalspart har möjlighet att inleda förhandlingar om ändring av tidigare förpliktelser [6].

10. Den 29 september 1993 föreslog de ständiga representanternas kommitté (nedan kallad Coreper) rådet att bevilja förhandlingsmandat i enlighet härmed. Enligt vad som upplysts beslutade rådet den 18 och den 19 oktober 1993 i enlighet med Corepers förslag.

11. Den 28 och den 29 mars 1994 enades kommissionen med Colombia, Costa Rica, Nicaragua och Venezuela om fyra separata, likalydande utkast till avtal beträffande gemenskapens ordning för import av bananer. Till vart och ett av dessa dokument är fogat som bilaga 1 ett dokument benämnt "ramavtal om bananer".

I vart och ett av de undertecknade dokumenten, som bär titeln "Förhandlingsresultat", anges följande:

"Det bifogade avtalsförslaget om bananer är ett tillfredsställande resultat av förhandlingarna om bananer i samband med Uruguayrundan.

Avtalet utgör också resultatet av de förhandlingar och samråd som enligt artikel XXVIII ägde rum mellan EG och de ovan nämnda länderna i fråga om bananer.

Avtalet utgör dessutom en reglering av den tvist om bananer som behandlas i en rapport av expertgruppen inom GATT. Det har således överenskommits att Colombia, Costa

6 — Kommissionens dokument 7201/93, GATT 90, se kommissionens dokument SEC (93) 866 final.

Rica, Nicaragua, Venezuela och EG skall avstå från att begära att den ovan nämnda expertgruppens rapport godkänns [7].

Colombia, Costa Rica, Nicaragua och Venezuela har kommit överens om att inte inleda något GATT-förfarande för avgörande av tvister mot den gemenskapsrättsliga ordningen för import av bananer under perioden för det bifogade avtalet."

I punkt 1 i bilagan (ramavtalet om bananer) fastställs den totala tullkvoten till 2 100 000 ton för år 1994 och till 2 200 000 ton för år 1995 och följande år, med reservation för att denna kvantitet kan komma att höjas till följd av gemenskapens utvidgning [8].

Den totala tullkvoten delas därefter i punkt 2 upp i särskilda kvoter fördelade mellan Costa Rica (23,4 procent av kvoten), Colombia (21,0 procent), Nicaragua (3 procent) och Venezuela (2 procent), medan resterande bananproducerande tredjeländer tilldelas en kvotandel på 46,32 procent för år 1994 och på 46,51 procent för år 1995. Slutligen tilldelas Dominikanska republiken och andra AVS-stater en fast kvot på 90 000 ton icke-traditionella AVS-bananer, som utgör den resterande delen av tullkvoten.

Punkt 6 i ramavtalet har följande lydelse:

"Förvaltningen av kvoterna ... förblir oförändrad i förhållande till [grundförordningen]. Emellertid kan de leverantörsländer som tilldelats en särskild kvot utfärda speciella exportlicenser för en kvantitet på upp till 70 procent av deras kvot, eftersom dessa licenser är en förutsättning för gemenskapens utfärdande av licenser för import av bananer från dessa länder för aktörer i 'kategori A' och i 'kategori C'.

Bemyndigande att utfärda dessa särskilda exportlicenser ges av kommissionen för att göra det möjligt att förbättra regelbundenheten och stabiliteten i handelsförbindelserna mellan producenter och importörer och under förutsättning att exportlicenserna utfärdas utan någon som helst diskriminering mellan aktörerna."

7 — Den 18 december 1994 hade, enligt uppgift, en grupp experter i sin rapport uttalat, att grundförordningen var i strid med GATT. Rapporten antogs emellertid inte.

8 — Den totala tullkvoten höjdes ytterligare år 1996 till 2 553 000 ton för att täcka den ökade efterfrågan som var resultatet av de nya medlemsstaternas inträde i Europeiska unionen; se artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1559/96 av den 30 juli 1996 om höjning av den tullkvot för import av bananer för 1996 som föreskrivs i artikel 18 i rådets förordning (EEG) nr 404/93 (EGT L 193, s. 12).

I punkt 7 fastställs tullsatsen för kvoten till 75 ecu.

Det framgår vidare av punkt 10 i avtalet att "avtalet skall infogas i gemenskapens 'lista' för Uruguayrundan".

Slutligen framgår det av punkt 11 att avtalet är ett uttryck för ett biläggande av en tvist beträffande gemenskapens ordning för bananer och att avtalets parter avstår från att begära att expertgruppens rapport om tvisten godkänns.

12. Den 15 april 1994 undertecknade rådets ordförande och kommissionären Sir Leon Brittan på gemenskapens vägnar Uruguayrundans slutakter, medan medlemsstaterna för egen del undertecknade dessa såvitt avsåg de delar som föll inom området för nationell behörighet. Slutakterna innehåller en sammanfattning av resultaten av Uruguayrundans handelsförhandlingar, bland annat avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (nedan kallat WTO-avtalet) [9].

13. Av artikel II.2 i WTO-avtalet framgår att de avtal och därmed förknippade rättsliga instrument, som omfattas av bilagorna 1, 2 och 3 (de multilaterala handelsavtalen), utgör integrerade delar av avtalet och är bindande för alla medlemmar. Bilaga 1 A till WTO-avtalet utgörs av multilaterala avtal rörande varuhandeln. Häribland ingår Allmänna tull- och handelsavtalet som benämns "GATT 1994".

14. Till GATT 1994 är fogat ett protokoll benämnt "Marrakech-protokollet". Som bilaga till detta protokoll är för varje medlem fogad en lista, som fastställer varje medlems medgivanden och åtaganden. Den lista som gäller gemenskapen har beteckningen "Lista LXXX". "Lista LXXX" fastställer i spalt 3 och 4 under rubriken "Färska bananer, undantaget mjölbananer" kvotens storlek (2 200 000 ton) och den tullsats som skall tillämpas inom ramen för kvoten (75 ecu/ton). "Lista LXXX" innehåller också en spalt 7 med titeln "Andra villkor och betingelser". I denna spalt står det, beträffande bananer, "som anges i bilagan". Denna bilaga innehåller ramavtalet om bananer återgivet i sin helhet.

15. Den 26 oktober 1994 ingav Förbundsrepubliken Tyskland en begäran till domstolen om yttrande i enlighet med artikel 228.6 i fördraget, om förenligheten av ramavtalet om

9 — EGT L 336, s. 3 ff; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 5.

bananer med fördraget och grundläggande gemenskapsrättsliga principer.

16. 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 [10], ändrades artikel 18.1 i grundförordningen på så sätt, att tullkvoten höjdes med 200 000 ton till 2 000 000 ton och importavgiften för tredjelandsbananer reducerades med 25 ecu till 75 ecu per ton. Vidare infördes i förordningens artikel 20, som innehåller bemyndigande för kommissionen att besluta om tillämpningsföreskrifter, ett bemyndigande för kommissionen att vidta åtgärder för att tillförsäkra fullgörandet av de åtaganden som följer av de avtal som gemenskapen har slutit i enlighet med artikel 228 i fördraget.

17. Genom rådsbeslutet av den 22 december 1994, som antogs enhälligt och utan att Förbundsrepubliken Tyskland inväntade domstolens yttrande med anledning av Förbundsrepublikens begäran av den 26 oktober 1994, godkände rådet de avtal som var resultatet av förhandlingarna inom ramen för Uruguayrundan.

Artikel 1 i rådsbeslutet lyder således:

"*Artikel 1*

1. På Europeiska gemenskapens vägnar godkänns, vad gäller den del som omfattas av dess behörighet, följande avtal och multilaterala rättsakter:

— [WTO-avtalet] samt de avtal som återges i bilagorna 1—3 i detta avtal.

...

2. Texterna till avtalen och rättsakterna som avses i denna artikel bifogas detta beslut.

3. Rådets ordförande bemyndigas att utse den person som skall vara behörig att vidta den åtgärd som föreskrivs i artikel XIV i Avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen i syfte att binda den Europeiska gemenskapen beträffande den del av avtalet som omfattas av dess behörighet."

10 — EGT L 349, s. 105; svensk specialutgåva, område 3, volym 66, s. 52.

18. Rådsbeslutet har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning den 23 december 1994 under rubriken II Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk, även om det aktuella numret dock enligt uppgift var tillgängligt först den 13 februari 1995. Som bilaga till rådsbeslutet är fogat WTO-avtalet och dess bilagor 1—3, däribland, som bilaga 1 A, GATT 1994 med Marrakech-protokollet anslutet. Efter återgivandet av Marrakech-protokollet anförs, i den text som offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, följande: "[Medlemmarnas godkända listor biläggs Marrakech-protokollet i traktatkopian av WTO-avtalet]" [11].

19. Som tidigare nämnts väckte Förbundsrepubliken Tyskland den 10 april 1995 talan mot rådet i detta mål med yrkande om ogiltigförklaring av artikel 1.1 första strecksatsen i rådsbeslutet, jämförd med punkt 1 i Marrakech-protokollet i bilaga 1 A till WTO-avtalet, såvitt rådet därigenom godkänner ramavtalet om bananer.

20. Den 13 december 1995 avvisade domstolen [12] den begäran som Förbundsrepubliken Tyskland den 26 oktober 1994 hade gett in i enlighet med artikel 228.6 i fördraget om yttrande beträffande förenligheten av ramavtalet om bananer med fördraget och grundläggande gemenskapsrättsliga principer, med hänvisning till att syftet med förfarandet för begäran om yttrande är att få till stånd ett föregående yttrande och till att begäran av denna anledning inte längre hade något föremål eftersom det aktuella internationella avtalet redan var ingånget.

Upptagande till sakprövning

21. Rådet har yrkat att målet skall avvisas och har till stöd för detta anfört en rad grunder beträffande tiden för anhängiggörande och betydelsen av att ramavtalet har godkänts av gemenskapen och är en del av den helhet som WTO-avtalet utgör. Dessa grunder behandlas var för sig i det följande. Rådet har vidare yrkat avvisning av en särskild grund, som har gjorts gällande av den belgiska regeringen och som avser förfarandet i samband med ingåendet av ramavtalet. Detta avvisningsyrkande behandlas avslutningsvis.

11 — Ramavtalet ingår, som ovan nämnts, i den lista som avser gemenskapen.

12 — Yttrande 3/94 (REG 1995, s. I-4577).

Fristen för talans väckande i artikel 173 femte stycket i fördraget

22. Rådet har med stöd av den spanska regeringen, den franska regeringen och kommissionen gjort gällande att talan har väckts efter att den frist på två månader som föreskrivs i artikel 173 femte stycket i fördraget har löpt ut. Denna frist bör enligt rådet räknas från den 22 december 1994, när Tyskland genom sin representant i rådet fick kännedom om rådsbeslutet.

23. Den tyska regeringen har gjort gällande att talan har väckts i rätt tid. Det är fråga om en rättsakt som har offentliggjorts, och det följer då uttryckligen av artikel 173 femte stycket i fördraget att fristen på två månader löper från offentliggörandet, vilken tidpunkt enligt domstolens praxis skall räknas från den dag då det relevanta numret av Europeiska gemenskapernas officiella tidning var tillgängligt.

24. Artikel 173 femte stycket i fördraget har följande lydelse:

"Talan som avses i denna artikel skall väckas inom två månader från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs klaganden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om åtgärden, allt efter omständigheterna."

25. Det rådsbeslut [13] som yrkandet om ogiltigförklaring avser offentliggjordes den 23 december 1994 tillsammans med nämnda bilagor, inklusive Marrakech-protokollet. Att den lista, som för gemenskapens vidkommande är knuten till Marrakech-protokollet, inte återges i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, eftersom det i en parentes hänvisas till traktatkopian av WTO-avtalet, kan knappast ha någon betydelse i detta avseende. Det är rådsbeslutet som sådant som angrips och detta är ju offentliggjort, oavsett om en bilaga till en bilaga till beslutet inte har återgetts i den offentliggjorda texten.

26. Enligt vad som upplysts var det aktuella numret av Europeiska gemenskapernas officiella tidning inte tillgängligt förrän den 13 februari 1995. Det följer av domstolens praxis att det vid ett sådant tillfälle är datumet för det faktiska offentliggörandet som skall läggas till grund [14].

27. Förbundsrepubliken väckte talan den 10 april 1995, det vill säga inom två månader efter det faktiska offentliggörandet, varför

13 — Fotnot som enbart är relevant för den danska versionen.

14 — Se domstolens dom av den 9 januari 1990 i mål C-337/88, SAFA (REG 1990, s. I-1), punkt 12.

förutsättningen enligt artikel 175 femte stycket vid en första anblick synes vara uppfylld.

28. Det måste emellertid undersökas om en närmare tolkning av denna bestämmelses ordalydelse och syfte kan leda till att bestämmelsen skall tolkas restriktivt, på så sätt att fristen inte skall räknas från offentliggörandet när offentliggörandet inte är obligatoriskt.

29. Artikel 173 femte stycket i fördraget anger fristen som två månader "från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs klaganden ... allt efter omständigheterna".

30. Uttrycket "allt efter omständigheterna" ["alt efter sin art" i dansk version] skall förstås på så sätt att det hänvisar till att vissa rättsakter offentliggörs, medan andra delges den adressat till vilken de är riktade. Den tidpunkt då klaganden fick kännedom om rättsakten har enligt artikel 173 femte stycket endast betydelse när rättsakten varken är offentliggjord eller delgiven den som klagar.

31. Det skulle otvivelaktigt kunna anföras att uttrycket "allt efter omständigheterna" hänvisar till bestämmelsen i artikel 191, som innehåller regler om vilka rättsakter som skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning och vilka rättsakter som skall delges dem till vilka de är riktade. Om detta hade varit meningen skulle det emellertid ha legat närmare till hands att ange ett sådant samband mellan bestämmelserna på ett tydligare sätt än som nu har gjorts, till exempel genom att i artikel 173 femte stycket föra in en hänvisning till artikel 191. Som bestämmelsen nu är avfattad hänvisar artikel 173 femte stycket endast till att vissa rättsakter, allt efter omständigheterna, vid tidpunkten för fristen är offentliggjorda, medan andra varken är offentliggjorda eller delgivna klaganden.

32. Det enklaste är således att ta artikel 173 femte stycket bokstavligt och räkna tvåmånadersfristen från offentliggörandet, när ett sådant faktiskt har ägt rum. En bestämmelse om tidsfrister, som avgör medlemsstaternas och medborgarnas möjlighet att väcka talan vid domstolen beträffande gemenskapens rättsakter, bör vara så klar som möjligt. Det kan inte vara meningen att medborgarna själva skall anställa undersökningar huruvida ett offentliggörande, som har ägt rum, är obligatoriskt eller inte. Enkelhet och klarhet är nödvändiga, i synnerhet när det gäller medlemsstaternas och medborgarnas tillgång till rättsmedel.

33. Talefristen i artikel 173 femte stycket har två syften. För det första skall klaganden tillförsäkras en viss rimlig tid för att bedöma om det finns grund för att angripa rättsakten och ges tid för att i så fall utarbeta en ansökan [till domstolen]. För det andra skall den garantera att en rättsakt inte blir föremål för talan om ogiltighetsförklaring efter det att en viss frist har löpt ut. Domstolen har i detta sammanhang uttalat att endast en strikt tillämpning av fristen i artikel 173 femte

stycket är förenlig med rättssäkerheten och nödvändigheten av att undvika varje särbehandling eller godtycke i rättstillämpningen [15].

34. En tolkning som innebär att fristen räknas från offentliggörandet i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, oavsett om detta är obligatoriskt eller inte, garanterar enligt min uppfattning att hänsynen till rättssäkerheten iakttas. Såväl kravet på att klaganden skall garanteras en rimlig frist för att tillvarata sina intressen som kravet att medborgarna, institutionerna och medlemsstaterna efter utgången av en viss tid skall kunna förlita sig på att rättsakten äger laga kraft, talar för att den regel som används vid fastställandet av den tidpunkt från vilken fristen börjar löpa skall vara klar och otvetydig, på så sätt att medborgarna, institutionerna och medlemsstaterna vet exakt från vilken tidpunkt fristen räknas och därmed också när den löper ut. Att beräkna fristen från rättsaktens offentliggörande garanterar denna klarhet.

35. Med en restriktiv tolkning av artikel 173 femte stycket, på så sätt att talefristen beträffande offentliggöranden som inte är obligatoriska skulle räknas från den tidpunkt när rättsakten kommer till klagandens kännedom, skulle man inte uppnå nödvändig klarhet och precision, eftersom fastställandet av denna tidpunkt ofta kommer att förutsätta en konkret bevisvärdering. Denna tidpunkt bör därför, i enlighet med ordalydelsen i artikel 173 femte stycket, endast användas för beräkning av fristen i de fall då rättsakten rent faktiskt inte har offentliggjorts eller delgetts klaganden.

36. Att Förbundsrepubliken Tyskland redan vid tidpunkten för antagandet av rådsbeslutet fick kännedom om detsamma kan inte medföra någon skillnad. Denna situation motsvarar helt och hållet den när en medlemsstat vill föra talan mot till exempel en förordning antagen av rådet, där fristen alltid skall räknas från offentliggörandet, oavsett denna vetskap.

37. Det är mot denna bakgrund min uppfattning att talan inte har väckts för sent.

Betydelsen av att ramavtalet har trätt i kraft

38. Rådet har gjort gällande att ett beslut varigenom gemenskapen ansluter sig till ett internationellt avtal inte kan angripas genom en begäran om ogiltigförklaring, eftersom

15 — Se till exempel domstolens dom av den 5 februari 1992 i mål C-59/91, Frankrike mot kommissionen (REG 1992, s. I-525), punkt 8.

avtalet har blivit bindande gentemot avtalsslutande tredje länder. Tyskland kunde endast ha röstat emot beslutet, som krävde enhällighet.

39. Den tyska regeringen har emot detta gjort gällande att det skulle vara i strid med fördragets system om det inte var möjligt att angripa en rättsakt genom vilken ett ingånget internationellt avtal genomförs. Den belgiska regeringen har i detta sammanhang tillfogat att ett åsidosättande av ramavtalet enbart kommer att få till följd att gemenskapen och de avtalsslutande latinamerikanska länderna inom ramen för GATT måste inleda förhandlingar om ett nytt avtal eller om en annan form för ersättning.

40. I yttrande 3/94 av den 13 december 1995 slog domstolen som nämnts fast att Förbundsrepubliken Tysklands begäran om ett yttrande enligt artikel 228.6 i fördraget, om ramavtalets förenlighet med fördraget, inte längre hade något föremål efter det att ramavtalet hade blivit en integrerad del av de avtal som var resultatet av förhandlingarna inom ramen för Uruguayrundan, och som hade godkänts av gemenskapen. Det var därför inte längre fråga om ett tilltänkt avtal som förutsätts i artikel 228.6.

41. Domstolen uttalade följande i punkterna 20, 21 och 22 i detta yttrande:

"Det kan inte anses att denna tolkning skulle innebära ett ifrågasättande av det rättsliga skyddet för den institution eller medlemsstat som har begärt yttrande vid en tidpunkt då avtalet ännu inte slutits (punkt 20).

Som redan har angivits syftar förfarandet i artikel 228.6 främst till att förebygga svårigheter till följd av för gemenskapen bindande internationella avtals oförenlighet med fördraget, och inte till att skydda intressen och rättigheter för den medlemsstat eller institution som begär yttrande (punkt 21).

Den stat eller institution som begär yttrande har under alla omständigheter möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av rådets beslut att sluta avtalet och att därvid framställa yrkande om interimistiska åtgärder" (punkt 22).

42. Av detta följer att det enligt fördragets system finns möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av den gemenskapsrättsakt

varigenom gemenskapen godkänner ett internationellt avtal [16]. I det motsatta fallet skulle institutionernas utövande av sin behörighet på det internationella området undandras den domstolskontroll som föreskrivs i artikel 173 [17].

43. Det får i förekommande fall avgöras enligt folkrätten, däribland Wienkonventionen av den 21 mars 1986 om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan, huruvida en ogiltigförklaring av en intern rättsakt, varigenom ett internationellt avtal godkänns, medför att gemenskapen folkrättsligt befrias från de internationella åtaganden som följer av det aktuella avtalet [18].

Betydelsen av att ramavtalet är integrerat i WTO-avtalet

44. Slutligen har rådet, som en förlängning av den i punkt 38 nämnda grunden, gjort gällande att yrkandet om ogiltigförklaring skall ogillas eftersom en ogiltigförklaring av ramavtalet, som är en del av det samlade resultatet av Uruguayrundan, skulle kunna rubba balansen i den samlade helheten. Rådet har till stöd härför hänvisat till domen av den 28 april 1988 i förenade målen 31/86 och 35/86, LAISA [19], som rörde en talan om ogiltigförklaring av en rad bestämmelser i bilaga I till akten om villkoren för Spaniens och Portugals anslutning och anpassningarna av fördragen.

45. Jag ska i sammanhanget anmärka att domstolen avvisade talan om ogiltigförklaring i LAISA-målet med hänvisning till bristande behörighet. Den bristande behörigheten bestod i att det inte var fråga om en rättsakt utfärdad av rådet utan om *primärrättsliga regler* som enligt akten endast kunde suspenderas, ändras eller upphävas i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i de ursprungliga fördragen.

46. Domstolens hänvisning i punkt 15 i denna dom till att anslutningsakten var resultatet av anslutningsförhandlingarna, vilka utgjorde en helhet, bör enligt min uppfattning inte ryckas ur sitt sammanhang och överföras på andra situationer än de som behandlades i det konkreta målet. Det avgörande i målet var att det inte var fråga om en *sekundär rättsakt* utfärdad av rådet, utan däremot en *primärrättslig rättsakt*, som inte omfattades av artikel 173 i fördraget, vilken enligt sakens natur inte omfattar ogiltigförklaring av sådana regler. Domstolen saknade därför behörighet att döma i saken.

16 — Se vidare domstolens dom av den 9 augusti 1994 i mål C-327/91, Frankrike mot kommissionen (REG 1994, s. I-3641; svensk specialutgåva, häfte 16), punkterna 15 och 16, och av den 27 september 1988 i mål 165/87, kommissionen mot rådet (REG 1988, s. 5545; svensk specialutgåva, häfte 9), samt domstolens yttrande 1/75 av den 11 november 1975 (REG 1975, s. 1355; svensk specialutgåva, häfte 2).

17 — Se punkt 16 i den ovan i fotnot 16 nämnda domen av den 9 augusti 1994.

18 — Se punkt 25 i den ovan i fotnot 16 nämnda domen av den 9 augusti 1994.

19 — REG 1988, s. 2285.

47. I det aktuella målet rör det sig om en sekundär rättsakt antagen av rådet i form av ett beslut. En sådan rättsakt omfattas av artikel 173 i fördraget, som ger domstolen en generell behörighet att pröva lagenligheten av rättsakter som antas av rådet.

48. Vidare framgår det enligt min uppfattning, underförstått av yttrande 3/94, att institutionerna och medlemsstaterna har möjlighet att angripa delar i ett rådsbeslut som genomför ett internationellt avtal i dess helhet. I annat fall skulle det rättsliga skydd som följer av möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring, vilken domstolen uttryckligen tillerkände i punkt 22 i yttrandet, vid en rad tillfällen sakna faktiskt innehåll.

49. Talan bör därför enligt min uppfattning inte heller på denna grund bifallas.

Konungariket Belgiens invändning om rättegångshinder

50. Den belgiska regeringen har självständigt gjort gällande att kommissionen utan rådets samtycke har gjort ramavtalet till en del av resultatet av Uruguayrundan, varför ramavtalet är behäftat med ett väsentligt formfel. Detta medför dels att det bör finnas möjlighet att angripa detta avtal oberoende av det samlade resultatet av Uruguayrundan, dels att ramavtalet bör ogiltigförklaras.

51. Rådet har beträffande detta gjort gällande att denna grund skall avvisas, eftersom Konungariket Belgien i sin egenskap av intervenient inte kan gå utom ramen för saken som den har avgränsats genom ansökan. Vidare har rådets godkännande av det samlade resultatet av Uruguayrundan ratihaberat eventuella formfel.

52. Jag vill framhäva, att yrkanden som framställs i en ansökan om intervention, enligt artikel 37 tredje stycket i stadgan, endast kan gå ut på att biträda en av parternas yrkanden. Även om det som utgångspunkt inte finns något som hindrar att intervenienten stöder sitt yrkande på andra grunder än de som anförts av den till vars förmån interventionen sker [20], är det dock under förutsättning att dessa grunder inte går utanför ramen för den väckta talan, såsom den är avgränsad i ansökan och i svaromålet [21]. Dels ankommer det i enlighet med allmänna processrättsliga principer på parterna att avgränsa talan, på så sätt att de inte senare kan komma att behöva behandla omständigheter som de inte själva har dragit in i processen. Dels är det med hänsyn till målets

20 — Se till exempel domstolens dom av den 23 februari 1961 i mål 30/59, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet (REG 1961, s. 3; svensk specialutgåva, häfte 1).

21 — Härvid hänvisas till förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i förenade målen T-447/93, T-448/93 och T-449/93, AITEC mot kommissionen (REG 1995, s. II-1971), punkt 122.

utredning och handläggning inte ändamålsenligt att tillåta att det i målet förs in omständigheter som saknar anknytning till de frågor som parterna har tagit upp. Det kan i detta avseende hänvisas till att parterna enligt artikel 42.1 i rättegångsreglerna är förhindrade att åberopa nya grunder under processens gång.

53. Den grund som åberopats av den belgiska regeringen stöder sig enligt min uppfattning på sakomständigheter, som inte omfattas av den talan som väckts av Förbundsrepubliken Tyskland. Enligt min uppfattning går därför den grund som åberopats av den belgiska regeringen, om åsidosättande av väsentliga formföreskrifter i samband med kommissionens förhandling av ramavtalet, utanför ramen för den väckta talan och bör avvisas.

Prövning i sak

54. Den tyska regeringen har, med stöd av den belgiska regeringen, gjort gällande att ramavtalet strider mot en rad grundläggande gemenskapsrättsliga principer, däribland rätten att fritt utöva näringsverksamhet, äganderätten, skyddet för berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen och förbudet mot diskriminering.

55. Rådet har, med stöd av den spanska regeringen, den franska regeringen och kommissionen, gjort gällande att ramavtalet på samtliga punkter är förenligt med gemenskapsrätten.

56. Inledningsvis vill jag notera att domstolen i sin dom i mål C-280/93, Tyskland mot rådet [22], har slagit fast att grundförordningens system, med en tullkvot för tredjelandsbananer och icke-traditionella AVS-bananer och med en fördelning av denna kvot med 70 procent till de importörer som traditionellt har marknadsfört tredjelandsbananer och till nya aktörer och med 30 procent till de aktörer som traditionellt har marknadsfört gemenskaps- och AVS-bananer, inte strider mot de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna.

57. Ramavtalet om bananer, som rådet genom rådsbeslutet godkände som en del av WTO-avtalet, ändrar grundförordningen på fyra punkter. Dels ökas tullkvoten med 200 000 ton och importtullen minskas med 25 ecu till 75 ecu, dels delas ungefär hälften av tullkvoten upp i särskilda länderkvoter, och det införs för denna del av kvoten ett system med exportlicenser. Enligt detta system har exportlandet rätt att kräva att tredjelandsimportörer och nya aktörer har sådana licenser, vilket i sin tur är en förutsättning

22 — Dom av den 5 oktober 1994 (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, häfte 16).

för att dessa aktörer skall kunna importera produkterna till gemenskapen. Det är endast systemet med länderkvoter och med exportlicenser som angrips.

Systemet med länderkvoter

58. Den tyska regeringen har, med stöd av den belgiska regeringen, gjort gällande att systemet med särskilda länderkvoter begränsar aktörernas möjlighet att importera från andra länder och att det kan frånhända dem värdet av varumärken som baseras på ursprungslandet.

59. Rådet har, med stöd av den spanska regeringen, den franska regeringen och kommissionen, beträffande detta anfört att gemenskapen har rätt att tilldela bestämda tredje länder särskilda fördelar i form av exportkvoter.

60. Jag vill framhäva att domstolen i sin dom av den 28 oktober 1982 i mål 52/81, Faust mot kommissionen [23], slog fast att det i gemenskapsrätten inte finns någon allmän princip som ålägger gemenskapen att i sina externa förbindelser i varje hänseende behandla olika tredje länder lika. Det framgår av samma dom att det inte heller är i strid med gemenskapsrätten att aktörerna inom gemenskapen inbördes behandlas olika, när denna särbehandling automatiskt följer av särbehandlingen av de tredje länder som aktörerna har handelsförbindelser med.

61. Gemenskapsrätten skyddar således inte aktörerna mot eventuella negativa verkningar av gemenskapens politiska förbindelser med tredje länder, som för övrigt svårligen kan skiljas från andra allmänna verksamhetsrelaterade risker. Om det motsatta var fallet, skulle det ju ytterligt försvåra för gemenskapen att vidta handelspolitiska åtgärder.

62. I det aktuella målet är de ogynnsamma konsekvenserna för aktörerna, som med nödvändighet är förknippade med systemet med länderkvoter, just en följd av att de bananproducerande tredje länderna behandlas olika.

63. Man måste också beakta att de tilldelade kvoterna efter vad som upplysts svarar mot de berörda producentländernas existerande

23 — REG 1982, s. 3745, punkt 25. Målet gällde skyddsåtgärder som ledde till en mycket kraftig minskning av importen av svampkonserver från Taiwan.

marknadsandel, och att ramavtalet i punkt 6 innehåller en bestämmelse som har till syfte att garantera att traditionella handelsströmmar vidmakthålls och att enskilda aktörer inte diskrimineras. Det måste i detta sammanhang åvila kommissionen att löpande försäkra sig om att licenssystemet faktiskt administreras i överensstämmelse med de förutsättningar som har fastställts i ramavtalet.

64. Mot denna bakgrund är det min uppfattning att det saknas grund för att ifrågasätta ramavtalets system med länderkvoter.

Systemet med exportlicenser

65. Den tyska regeringen har gjort gällande att kravet på exportlicenser för tredjelandsimportörer och nya aktörer och befrielsen från detta krav för EG- och AVS-importörer utgör en omotiverad särbehandling, som förorsakar en betydande omkostnad för tredjelandsimportörerna och de nya aktörerna. De omkostnader som är förknippade med erhållandet av exportlicenser är i Colombia cirka 2,60 USD per kartong (18 kg, vilket motsvarar 144 USD per ton), vilket skall ses i förhållande till ett pris fritt ombord för en kartong på 5—6 USD, vilket motsvarar 280—330 USD per ton.

66. Rådet har, med stöd av den spanska regeringen, den franska regeringen och kommissionen, beträffande detta gjort gällande att systemet med exportlicenser är nödvändigt för att upprätthålla balansen i hela marknadssystemet och bland annat uppnå en rättvis fördelning av kvoterna mellan stora multinationella företag och små och mellanstora aktörer. Det är i det sammanhanget viktigt att det enligt punkt 6 i ramavtalet ankommer på kommissionen att auktorisera utfärdandet av exportlicenser. Befrielsen från kravet på exportlicenser för EG- och AVS-importörerna har inte karaktär av särbehandling, eftersom det inte rör sig om likartade situationer. Under alla omständigheter är en eventuell särbehandling objektivt grundad. EG- och AVS-importörerna drabbas av ökningen av tullkvoten och minskningen av importtullen på tredjelandsbananer. Vidare begränsas importen av icke-traditionella AVS-bananer inom ramen för kvoten till 90 000 ton. Systemet med exportlicenser är därför nödvändigt för att garantera att konkurrenskraften hos de olika grupperna av aktörer är i balans. Man kan inte betrakta aktörernas bördor isolerat, utan man måste företa en samlad bedömning av systemets verkningar, eftersom aktörerna bland annat har möjligheten att övervältra bördan på konsumenterna, som således i sista hand är de som betalar. Den omkostnad på cirka 2,60 USD per kartong, som har angetts av den

tyska regeringen, utgör enligt rådet endast cirka 6,5 procent av det slutliga detaljpriset.

67. I förlängningen av det jag har anfört ovan, om systemet med i förväg bestämda länderkvoter, kan jag inte se vilka regler eller grundläggande principer i gemenskapsrätten som skulle hindra att det, genom ett avtal mellan gemenskapen och vissa tredje länder, införs ett system med exportlicenser. Även i detta fall är det enbart fråga om en reglering av handeln med de tredje länder som omfattas av avtalet, och exportlicenserna rör ju särskilt förutsättningarna för att de aktuella tredje länderna skall tillåta export av varorna. Ett system med en tullkvot och särskilda länderkvoter gör det praktiskt möjligt för de producentländer som har tilldelats en kvot, att fördela "smärtan" av denna kvotering bland landets egna aktörer. Att gemenskapen å sin sida knyter samman systemet med sina importtillstånd kan inte innebära någon skillnad härvidlag utan garanterar tvärtom att gemenskapen kan motverka att de aktuella tredje länderna — i detta fall latinamerikanska bananproducerande länder — missbrukar systemet.

68. Ramavtalet innehåller inte något generellt licenssystem, men däremot ett system som gör åtskillnad mellan olika grupper av aktörer i gemenskapen. Således måste tredjelandsimportörerna och nya aktörer inneha en exportlicens för att kunna importera från de aktuella producentländerna, medan EG- och AVS-importörerna är befriade från detta krav. Det följer av punkt 6 i ramavtalet att producentländerna inte kan kräva att dessa sistnämnda importörer skall förvärva exportlicenser.

69. Eftersom systemet med exportlicenser inte enbart medför administrativa olägenheter utan också är förknippat med betalning av avgifter till de länder som utfärdar licenserna, påförs de produkter som tredjelandsimportörerna och de nya aktörerna köper i de aktuella producentländerna i realiteten en kostnad, som inte påförs de bananer som EG- och AVS-importörerna importerar från samma länder. Ramavtalet synes därför vid en första anblick innebära en särbehandling av de ifrågavarande aktörerna. Det avgörande är emellertid om en sådan särbehandling kan anses objektivt grundad, som en följd av de särskilda betingelser som gör sig gällande på marknaden för bananer, särskilt genom de hänsyn som ligger till grund för grundförordningen.

70. Det framgår av övervägandena i grundförordningen att den gemensamma marknadsordningen har till syfte att garantera att de bananer som produceras i gemenskapen och i AVS-staterna, som är de traditionella leverantörerna, kan avsättas på marknaden

till priser som är skäliga för såväl producenter som konsumenter. För att göra detta möjligt införs en tullkvot, inom vilken tredjelandsbananerna påförs en importtull på 100 ecu. Import utom ramen för tullkvoten påförs en importavgift på 850 ecu per ton (750 ecu per ton för icke-traditionella AVS-bananer). Slutligen tilldelas EG- och AVS-importörerna en kvotandel på 30 procent.

71. I domen i mål C-280/93, Tyskland mot rådet [24], slog domstolen fast att denna ordning, inklusive fördelningen av kvoten, var objektivt grundad. Dels medverkade den till att integrera de hittills åtskilda nationella marknaderna, eftersom den ger försäljare av EG-bananer och traditionella AVS-bananer anledning att förse sig med tredjelandsbananer och förmår importörer av tredjelandsbananer att marknadsföra gemenskaps- och AVS-bananer, dels var det, för att garantera avsättningen av gemenskapsbananerna och de traditionella AVS-bananerna, nödvändigt att tillförsäkra en viss konkurrensjämvikt mellan de berörda aktörerna, vilket dels skedde genom importavgiften, dels genom att tilldela EG- och AVS-importörerna 30 procent av tullkvoten.

72. Ramavtalet medför en icke oväsentlig ökning av tullkvoten och en väsentlig minskning av den importtull som läggs på tredjelandsbananerna, vilket, om allt annat är lika, minskar EG-bananernas och de traditionella AVS-bananernas konkurrenskraft. Ökningen av tullkvoten med 200 000 ton medför en ökning av det totala utbudet, vilket, om allt annat är lika, pressar ned marknadspriset, vilket återigen är till nackdel för i synnerhet EG-bananerna och de traditionella AVS-bananerna, som till följd av en rad faktorer är dyrast. Minskningen av importtullen med 25 ecu per ton för den totala kvotmängden minskar vidare i väsentlig grad den prisutjämning som var ett väsentligt element i grundförordningen.

73. Den försämring av EG-bananernas och de traditionella AVS-bananernas konkurrenskraft, som blir följden av kvotökningen och den minskade importtullen, drabbar i första hand de aktörer som traditionellt har marknadsfört EG-bananer och traditionella AVS-bananer. Dessa aktörer är företrädesvis tvungna att basera sin verksamhet på dessa bananer, eftersom tillgången till de mera konkurrenskraftiga tredjelandsbananerna i enlighet med grundförordningen är begränsad till 30 procent av den samlade kvoten.

74. Mot denna bakgrund är det enligt min uppfattning rimligt att det genomförs åtgärder som är ägnade att vidmakthålla den

24 — Dom av den 5 oktober 1994 (REG 1994, s. I-4973).

balans som grundförordningen hade till syfte att skapa. Detta är av avgörande betydelse på en marknad som bananmarknaden, där det föreligger en hög grad av integrering mellan produktion, transport och försäljning. Grundförordningen uppmuntrar i avdelning II uttryckligen upprättandet av producentorganisationer, som skall samordna försäljning och marknadsföring. Det finns således på denna marknad ett nära samband mellan producentledet och import- och försäljningsledet. Upprätthållandet av de traditionella försäljningskanalerna är därför nödvändigt för att tillförsäkra avsättning av EG-produktionen och de traditionella AVS-bananerna.

75. Det måste härefter göras en bedömning huruvida det, mot bakgrund av de uppgifter som föreligger i målet, finns anledning att anta att den åtgärd som faktiskt vidtagits inte utgör ett lämpligt och proportionerligt medel för att säkra den nödvändiga jämvikten mellan aktörerna.

76. Det framgår av domstolens rättspraxis att det vid gemenskapslagstiftning på jordbruksområdet finns breda skönsmässiga marginaler, och att den aktuella åtgärden endast kan förklaras olaglig när den uppenbart inte är ändamålsenlig i förhållande till det mål som eftersträvas [25].

25 — Se till exempel domstolens dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m. fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 14.

77. Vid en första anblick förefaller det emellertid välmotiverat att befria de aktörer som traditionellt har marknadsfört EG- och traditionella AVS-bananer från skyldigheten att skaffa exportlicenser, eftersom det som nämnts var just dessa aktörer som drabbades genom ökningen av tullkvoten och minskningen av importtullen. Det noteras att kommissionen antagligen var tvungen att acceptera ett system med länderkvoter, varför det inte var möjligt att helt undvika att införa krav på exportlicenser. De fasta kvotandelarna skapade just de nödvändiga förutsättningarna för ett sådant system.

78. Huruvida denna differentiering är mer omfattande än som är nödvändigt för att återskapa jämvikten mellan aktörerna är beroende av en konkret och i grunden ekonomisk bedömning av hur ökningen av tullkvoten och minskningen av importtullen påverkar konkurrensbetingelserna på bananmarknaden. Förbundsrepubliken Tyskland har inte — exempelvis genom att presentera ekonomiska marknadsanalyser — visat eller ens gjort sannolikt att ökningen av tullkvoten och minskningen av importtullen inte ledde till en förskjutning av EG- och AVS-staternas konkurrenskraft, i förhållande till den jämvikt som etablerades genom grundförordningen, eller att ramavtalet medförde

bördor för tredjelandsimportörerna som gick utöver det som var nödvändigt för att återställa denna balans.

79. Det är mot denna bakgrund min uppfattning att Förbundsrepubliken Tyskland inte med tillräcklig styrka har bevisat att befrielsen för EG- och AVS-importörerna från kravet på exportlicenser går längre än vad som är nödvändigt för att tillförsäkra en balans mellan de olika aktörernas förmåga att konkurrera. Talan bör därför enligt min uppfattning inte heller på denna grund bifallas.

Rättegångskostnader

80. Rådet har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

81. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

82. Jag föreslår att domstolen skall förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Talan mot Europeiska unionens råd ogillas.

2) Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Intervenienterna Konungariket Belgien, Republiken Frankrike, Konungariket Spanien och Europeiska gemenskapernas kommission står sina egna kostnader.