DOMSTOLENS DOM

5. oktober 1994 *

I sag C-280/93,

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, Villemombler Straße 76, Bonn, som befuldmægtiget, bistået af advokat J. Sedemund, Köln,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Belgien ved directeur d'administration J. Devadder, Den Juridiske Tjeneste i Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens Ambassade, 4, rue des Girondins

Kongeriget Nederlandene ved assistent-juridisch adviseurs J. W de Zwaan og T. Heukels, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienter,

* Processprog: tysk.

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør i Den Juridiske Tjeneste, J.-P. Jacqué og de juridiske konsulenter B. Schloh, A. Brautigam og J. Huber som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør B. Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent P. Gilsdorf og U. Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg

Den Hellenske Republik ved konsulent V. Kontolaimos, Statens Advokatkontor, og juridisk repræsentant V. Pelekou som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Grækenlands Ambassade, 117, Val Sainte-Croix

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria A. Navarro Gonzáles og Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais

Den Franske Republik ved directeur des affaires juridiques J.-P. Puissochet og conseiller C. de Salins, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri

Den Italienske Republik ved professor L. Ferrari Bravo, chef for Udenrigsministeriets servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde

Den Portugisiske Republik ved director L. Fernandes, Serviço Jurídico, Direcçao-Geral das Comunidades Europeias, Udenrigsministeriet, M. L. Duarte og J. Santos Cardoso, henholdsvis consultora jurídica og assessor principal, Serviço Jurídico, Direcçao-Geral das Comunidades Europeias, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Portugals Ambassade, 33, allée Scheffer

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. L. Hudson, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister D. Anderson, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af afsnit IV og af artikel 21, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco og D. A. O. Edward, samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (refererende dommer), G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der den 20. april 1994 er afgivet mundtlige indlæg af den tyske regering ved E. Röder, som befuldmægtiget, bistået af advokat J. Sedemund, af den belgiske regering ved J. Devadder, som befuldmægtiget, af Rådet ved J.-P. Jacqué, B. Schloh, A. Brautigam og J. Huber, som befuldmægtigede, af den hellenske regering ved V. Kontolaimos og V. Pelekou, som befuldmægtigede, af den spanske regering ved Rosario Silva de Lapuerta som befuldmægtiget, den franske regering ved C. de Salins og sécretaire des Affaires étrangères à la direction des affaires juridiques, N. Eybalin, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, af den portugisiske regering ved M. L. Duarte, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongerige ved S. L. Hudson, som befuldmægtiget, bistået af Barrister D. Anderson, og af Kommissionen ved ledende juridisk konsulent P. Gilsdorf og juridisk konsulent E. de March, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juni 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. maj 1993 har Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af afsnit IV og af artikel 21, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1, herefter benævnt »forordningen«).

2 Før gennemgangen af de anbringender, der er påberåbt til støtte for påstanden om annullation, skal de bestemmelser, der fandt anvendelse før udstedelsen af forordningen, og de bestemmelser, der er relevante for undersøgelsen af dennes lovlighed, kort omtales.

Situationen før forordningen

3 De omstændigheder, på baggrund af hvilke forordningen er blevet udstedt, beskrives i dens anden betragtning således:

»... i de bananproducerende medlemsstater findes der nationale markedsordninger, der tager sigte på at sikre, at producenterne kan afsætte produktionen på hjemmemarkedet, samt at de har indtægter, der står i det rette forhold til produktionsomkostningerne; de nationale markedsordninger indeholder kvantitative restriktioner, som hindrer gennemførelsen af et fælles marked for bananer; visse medlemsstater, der ikke producerer bananer, giver markedsføring af bananer med oprindelse i AVS-staterne en fortrinsstilling, mens andre har en liberal importordning; et enkelt

land har endog en favorabel toldordning; de forskellige ordninger skader bananers frie bevægelighed inden for Fællesskabet og gennemførelsen af en fælles markedsordning med tredjelande; med henblik på gennemførelsen af det indre marked er det nødvendigt at indføre en afbalanceret og smidig fælles markedsordning for bananer, som skal afløse de forskellige nationale ordninger«.

4 Før forordningen blev udstedt, gjaldt der for indførsler af bananer til Beneluxlandene, Danmark og Irland, i det væsentlige hidrørende fra Latinamerika, kun en konsolideret told på 20% inden for rammerne af GATT. I Frankrig, Det Forenede Kongerige, Italien, Spanien, Portugal og Grækenland var de nationale markeder beskyttede, og forbruget blev enten dækket af fællesskabsproduktionen eller af indførsler hidrørende fra AVS-stater.

5 På grund af de strukturelle mangler, som begrænser EF-producenternes, men også AVS-producenternes konkurrenceevne, er produktionsomkostningerne og forbrugerpriserne for fællesskabsbananer og AVS-bananer væsentligt højere end for tredjelandsbananer.

Protokollen om bananer

6 I henhold til den protokol, der er bilag til gennemførelseskonventionen vedrørende de oversøiske landes og territoriers associering med Fællesskabet, som er omhandlet i traktatens artikel 136 (herefter benævnt »protokollen om bananer«), har Forbundsrepublikken Tyskland haft en særlig ordning, som tillod den at importere et

årligt kontingent bananer med toldfritagelse under henvisning til den mængde, der blev indført i 1956. Dette grundkontingent skulle efterhånden nedsættes i takt med den fremadskridende gennemførelse af fællesmarkedet. De årlige kontingenter blev forhøjet efter de i stk. 3 og 4 fastsatte beregningsregler. Såfremt de oversøiske lande og territorier ikke så sig i stand til fuldt ud at levere de mængder, som Forbundsrepublikken Tyskland ønskede, erklærede de pågældende medlemsstater sig i henhold til stk. 6 rede til at give deres samtykke til en tilsvarende forhøjelse af det tyske toldkontingent.

7 Stk. 4, tredje afsnit, i protokollen om bananer bestemmer følgende:

»På forslag af Kommissionen træffer Rådet med kvalificeret flertal beslutning om afskaffelse eller ændring af dette kontingent.«

8 I henhold til protokollen om bananer, som fortsat blev anvendt, skønt konventionen om associering fra den 31. december 1962 ikke længere var gældende, indførte Forbundsrepublikken Tyskland i 1992 1 371 000 tons bananer fra tredjestater med toldfritagelse, bestående af en mængde på 721 000 tons, beregnet efter stk. 3 og 4, og af et ønsket supplement på 650 000 tons, som der blev givet samtykke til i henhold til protokollens punkt 6.

Lomé-konventionen

9 Indførsel af bananer hidrørende fra AVS-staterne er reguleret ved den fjerde AVS-EØF-konvention, som blev undertegnet i Lomé den 15. december 1989 og godkendt ved Rådets og Kommissionens afgørelse af 25. februar 1991 (EFT L 229, s. 1, herefter benævnt »Lomé-konventionen«).

10 Lomé-konventionens artikel 168 bestemmer følgende:

»1. Varer med oprindelse i AVS-staterne fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet.

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,

eller

— som ved indførsel i Fællesskabet er underkastet en særordning, der er indført som følge af gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik,

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 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 ...«

11 Protokol nr. 5 om bananer, som er bilag til Lomé-konventionen (herefter benævnt »protokol nr. 5«), bestemmer i artikel 1:

»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.«

12 Fælleserklæringen om protokol nr. 5, som udgør bilag LXXIV, 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 ...«

13 I en særlig erklæring om protokol nr. 5, som udgør bilag LXXV, har Fællesskabet fastslået de særlige rettigheder for de AVS-stater, der er traditionelle leverandører.

Den anfægtede forordning

14 Ifølge den tredje betragtning til forordningen bør den fælles markedsordning

»samtidig med at Fællesskabet overholder fællesskabspræferencen samt sine forskellige internationale forpligtelser ... skabe mulighed for, at bananer, der er produceret i Fællesskabet og i AVS-staterne, som er de traditionelle leverandører, kan afsættes på EF-markedet til priser, der er rimelige for både producenter og forbrugere, dog uden at indførslen af bananer med oprindelse i andre tredjelande derved skades, og på en sådan måde, at der sikres producenterne tilstrækkelige indkomster«.

15 I forordningen fastsættes i afsnit I og II de fælles kvalitets- og handelsnormer i Fællesskabet, og der oprettes producentorganisationer og samrådsmekanismer.

16 I afsnit III indføres en støtteordning for fællesskabsproducenterne, der skal udligne eventuelle indkomsttab, for en mængde på højst 854 000 tons, der fordeles mellem Fællesskabets forskellige produktionsområder.

17 Ordningen for samhandelen med tredjelande, som findes i afsnit IV, går ud på, at de traditionelle indførsler af bananer hidrørende fra AVS-stater fortsat kan foretages til Fællesskabet med toldfritagelse. I et bilag til forordningen fastsættes denne

mængde til 857 700 tons, og den fordeles mellem de AVS-stater, der er traditionelle leverandører.

18 Forordningens artikel 18 bestemmer følgende:

»1. Der åbnes hvert år et toldkontingent på 2 mio. tons nettovægt for indførsel af bananer fra tredjelande og for ikke-traditionelle AVS-bananer.

Inden for rammerne af dette toldkontingent opkræves der en told på 100 ECU pr. ton for indførsel af bananer fra tredjelande, hvorimod ikke-traditionel indførsel af AVS-bananer pålægges nultold.

...

2. Uden for det i stk. 1 omhandlede kontingent

— pålægges ikke-traditionel indførsel af bananer fra AVS-staterne en told på 750 ECU pr. ton

— pålægges indførsel af bananer fra tredjelande en told på 850 ECU pr. ton ...«

19 Artikel 19, stk. 1, bestemmer:

»Toldkontingentet åbnes fra den 1. juli 1993 med følgende procentsatser:

a) 66,5% til erhvervsdrivende, der har markedsført tredjelandsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer

b) 30% til erhvervsdrivende, der har markedsført EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer

c) 3,5% til erhvervsdrivende, der er etableret i Fællesskabet, og som siden 1992 er begyndt at markedsføre andre bananer end EF- og/eller traditionelle AVS-bananer ...«

20 Ifølge artikel 16 udarbejdes der hvert år en prognose for produktionen og forbruget i Fællesskabet samt for ind- og udførsel; denne prognose kan revideres i løbet af produktionsåret, hvis det viser sig nødvendigt.

21 Artikel 18, stk. 1, fjerde afsnit, bestemmer, at den årlige kontingentmængde forhøjes på grundlag af den i artikel 16 nævnte prognose.

22 I artikel 20 fastslås princippet om, at licenserne kan overdrages, og Kommissionen bemyndiges til at vedtage bestemmelser om betingelserne for en sådan overdragelse.

23 Ifølge artikel 21, stk. 2, ophæves det toldkontingent, der er fastsat i protokollen om bananer.

24 Ved kendelse af 29. juni 1993 (sag C-280/93 R, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3667) har Domstolen afvist at imødekomme Forbundsrepublikken Tysklands begæring om at tillade denne stat, indtil Domstolen har truffet afgørelse i hovedsagen, at give toldfritagelse for import af bananer med oprindelse i tredjelande i samme årlige mængder som i 1992.

25 Ved kendelser af 13. juli 1993 har Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Den Portugisiske Republik, Det Forenede Kongerige og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande; ved kendelser af samme dato har Kongeriget Belgien og Kongeriget Nederlandene fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

26 Til støtte for sin påstand har Forbundsrepublikken Tyskland påberåbt sig en række annullationsanbringender, nemlig væsentlige formelle mangler, tilsidesættelse af fællesskabsrettens materielle regler og grundlæggende principper, af Lomékonventionen, af den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter benævnt »GATT«) og af protokollen om bananer.

Væsentlige formelle mangler

27 Til støtte for dette anbringende har Forbundsrepublikken Tyskland fremført tre argumenter.

28 Sagsøgeren har for det første anført, at proceduren for vedtagelsen af forordningen har været mangelfuld, da forordningens ordlyd afviger fra Kommissionens oprindelige forslag, uden at der har foreligget et nyt forslag, der formelt blev vedtaget af Kommissionen som kollegium. Retten til at fremlægge forslag, som er fastsat i traktatens artikel 43, er en særlig ret for Kommissionen til at deltage i udarbejdelsen af Rådets retsakter, og det kan ikke anerkendes, at det medlem af Kommissionen, som varetager sagen, blot i Kommissionens navn begrænser sig til at godkende et kompromis udarbejdet i Rådet. Artikel 27 i Kommissionens forretningsorden (EFT Anden Serie VII, s. 9, jf. nu Kommissionens afgørelse 75/461/Euratom, EKSF, EØF af 23.7.1975, EFT L 199, s. 43) giver kun mulighed for som en undtagelse fra kollegialitetsprincippet at bemyndige Kommissionens medlemmer til at træffe klart angivne foranstaltninger af forvaltningsmæssig eller administrativ art.

29 Forbundsrepublikken Tyskland har for det andet anført, at forordningen har en mangelfuld begrundelse, da den kun henviser til Kommissionens første forslag.

30 Den har for det tredje gjort gældende, at i betragtning af, at der er foretaget væsentlige ændringer i Kommissionens andet forslag, skulle Europa-Parlamentet have været hørt på ny. Sagsøgeren har herved henvist til to væsentlige ændringer. Værditolden på 20%, der er konsolideret i GATT, og som blev opretholdt i det første forslag, er blevet erstattet af en specifik toldsats på 100 ECU pr. ton. Undertoldkontingentet på 30% for tredjelandsbananer blev i det oprindelige forslag åbnet for importører af tredjelandsbananer, som forpligtede sig til at forhandle en bestemt mængde fællesskabsbananer og/eller traditionelle AVS-bananer; ligeledes kunne »nytilkomne« erhvervsdrivende under den oprindelige ordning deltage i denne partnerskabsordning, mens deres underkvote for fremtiden er begrænset til 3,5% af toldkontingentet.

31 Rådet, navnlig støttet af Kommissionen, har heroverfor anført, at proceduren for udstedelsen af forordningen har været forskriftsmæssig, og at Rådet har fået forelagt et ændret forslag fra Kommissionen. Det har anført, at forordningen ikke nødvendigvis både skal henvise til Kommissionens oprindelige forslag og til de senere ændringer, og at de vedtagne ændringer ikke nødvendiggjorde en fornyet høring af Parlamentet.

32 Ved behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt proceduren for vedtagelsen af forordningen har været forskriftsmæssig, må der henvises til dennes forløb, således som det er blevet beskrevet i de skriftlige indlæg og i de mundtlige indlæg, der er afgivet under retsmødet af Rådet og af Kommissionen. Ifølge Kommissionens forklaringer, som ikke er blevet modsagt af sagsøgeren, pålagde Kommissionen som kollegium det medlem, der var ansvarlig for landbrugsområdet, at forhandle en bananordning i Ministerrådets møde den 14.-17. december 1992 som led i et samlet kompromis. Efter dette møde i Rådet underrettede det ansvarlige medlem af Kommissionen dennes medlemmer som kollegium om resultaterne af dette møde, navnlig om kompromiset om bananer, uden at Kommissionens medlemmer som kollegium fremsatte nogen indvending, hverken med hensyn til den fulgte procedure eller med hensyn til forhandlingernes resultat.

33 Den 12. februar 1993 fremsatte det medlem af Kommissionen, der var ansvarlig for sagen, følgende erklæring for Rådet:

»Kommissionen bekræfter, at den tekst, som vi har for os, afspejler Kommissionens forslag som ændret ved det politiske kompromis i december, således som dette politiske kompromis er blevet omsat i retlige bestemmelser i den tekst, som Rådet skal stemme om.«

34 Den 13. februar 1993 vedtog Rådet efter afstemning forordningen med kvalificeret flertal.

35 Det fremgår af procedurens forløb, navnlig når henses til den højtidelige erklæring, der blev fremsat den 12. februar 1993 for Rådet af det kompetente medlem af Kommissionen, at Rådet på det tidspunkt, hvor det traf endelig afgørelse, nemlig den 13. februar, havde fået forelagt et forslag fra Kommissionen, som var ændret i overensstemmelse med det politiske kompromis, som det kompetente medlem af Kommissionen havde accepteret på Kommissionens vegne under Rådets møde i december 1992, og som var blevet godkendt af Kommissionens medlemmer som kollegium.

36 Den omstændighed, at dette ændrede forslag ikke havde skriftlig form, har ingen betydning. Traktatens artikel 149, stk. 3, bestemmer, at så længe Rådet ikke har truffet afgørelse, kan Kommissionen ændre sit forslag under hele forløbet af de i stk. 1 og 2 nævnte procedurer, uden at det kræves, at disse ændrede forslag nødvendigvis skal have skriftlig form. Sådanne ændrede forslag er en del af fællesskabslovgivningsprocessen, som er karakteriseret ved en vis smidighed, der er nødvendig for at forene institutionernes synspunkter. De adskiller sig fundamentalt fra akter, som Kommissionen udsteder, og som berører private umiddelbart. Under disse omstændigheder kan der ikke for vedtagelsen af disse forslag kræves streng overholdelse af de formkrav, som gælder for vedtagelsen af retsakter, som umiddelbart berører private (jf. Domstolens dom af 15.6.1994, sag C-137/92 P, BASF, Sml. I, s. 2555).

37 Med hensyn til den manglende påtegning på det, der hævdes at være det andet forslag, må det konstateres, at der ikke har foreligget et nyt forslag, men blot en ændring af det oprindelige. Selv om traktatens artikel 190 pålægger en forpligtelse til at henvise til Kommissionens forslag i de retsakter, som kun kan udstedes på grundlag af forslag fra Kommissionen, kræver den ikke, at de ændringer skal nævnes, som senere har kunnet foretages i dette forslag. Kun såfremt Kommissionen havde trukket sit forslag tilbage og havde erstattet det af et nyt forslag, ville situationen være en anden.

38 Ved vurderingen af, om der skal gives medhold i argumentet om en manglende anden høring af Europa-Parlamentet, må der henvises til, at der kræves en fornyet høring af Europa-Parlamentet, hver gang den endeligt vedtagne tekst, betragtet

som helhed, efter selve sit indhold afviger fra den, om hvilken Parlamentet allerede er blevet hørt, med undtagelse af tilfælde, hvor ændringerne i det væsentlige svarer til det ønske, som Parlamentet selv har givet udtryk for (jf. dom af 16.7.1992, sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4593, præmis 16, og af 5.10.1993, forenede sager C-13/92 — C-16/92, Driessen m.fl., Sml. I, s. 4751, præmis 23).

39 Det må derfor undersøges, om de ændringer, som sagsøgeren nævner, vedrører selve indholdet af den pågældende tekst i sin helhed.

40 Der må i så henseende konstateres, at Kommissionens oprindelige forslag, ligesom det ændrede forslag, med henblik på at få kontrol med indførslerne fastsatte et kontingent på 2 mio. tons for tredjelandsbananer og ikke-traditionelle AVS-bananer. Udskiftningen af værditolden med en specifik told er, selv om det er en retlig ændring, et led i gennemførelsen af dette formål. Det er ikke godtgjort, at indførelsen af den specifikke told skulle have den virkning at forøge restriktionerne for indførsel til Fællesskabet af tredjelandsbananer, da denne specifikke told ikke for importørerne har givet sig udslag i en større økonomisk byrde end værditolden på 20%. Hertil kommer, at denne værditold, skønt den er konsolideret inden for GATT, kun gjaldt i nogle af Fællesskabets medlemsstater, mens der i de fleste, med undtagelse af den sagsøgende medlemsstat, fandtes mere restriktive indførselsordninger.

41 Fordelingen af indførselskontingentet i såvel det oprindelige som i det ændrede forslag har, som det fremgår af den trettende betragtning til forordningen, til formål at skelne mellem erhvervsdrivende, der tidligere har markedsført bananer fra tredjelande og ikke-traditionelle AVS-bananer, og erhvervsdrivende, som tidligere har markedsført bananer produceret i Fællesskabet og AVS-bananer, samtidig med at der afsættes en mængde til nye erhvervsdrivende. Indførelsen af underkvo-

ter for de forskellige kategorier af erhvervsdrivende, som blev valgt frem for den oprindeligt foreslåede partnerskabsordning, er udelukkende en teknisk metode til at foretage denne sondring, som Rådet har kunnet anse for nødvendig med henblik på at sikre afsætningen af fællesskabsbananer og AVS-bananer, og berører ikke forordningens grundlæggende opbygning.

42 De ændringer, som Kommissionen foretog i sit forslag, påvirkede derfor ikke selve indholdet af forordningen betragtet i sin helhed og krævede følgelig ikke en fornyet høring af Parlamentet.

43 På grundlag af samtlige de foregående betragtninger må det første anbringende, hvorefter der foreligger væsentlige formelle mangler, forkastes.

Tilsidesættelse af fællesskabsrettens materielle regler

44 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at forordningens afsnit IV er i strid med traktatens artikel 39 ff. om den fælles landbrugspolitik, med konkurrencereglerne, med visse grundrettigheder og med proportionalitetsprincippet.

45 Rådet har heroverfor anført, at forordningen er i overensstemmelse med den fælles landbrugspolitiks formål og med fællesskabsrettens regler.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 39

46 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at de formål, der forfølges med forordningen, nemlig at garantere en fællesskabsproduktion og at opretholde fællesskabsproducenternes indtægt, ikke er omfattet af traktatens artikel 39. Sikringen af landbrugsbefolkningens indtægter kan alene opnås ved en forøgelse af produktiviteten. Uoverensstemmelsen mellem udbud og efterspørgsel og den betydelige forhøjelse af priserne på bananer, navnlig på det tyske marked, viser klart, at forordningen i strid med artikel 39 ikke sikrer, at markederne stabiliseres, at forsyningerne sikres, og at der sikres rimelige forbrugerpriser.

47 Ved vurderingen af, om disse klagepunkter kan tillægges vægt, skal der indledningsvis henvises til, at fællesskabsinstitutionerne efter Domstolens praksis ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitiks mål til stadighed skal sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt, samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det (dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, 2061, præmis 13). Retspraksis anerkender ligeledes, at fællesskabslovgiver på den fælles landbrugspolitiks område har vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt ved traktatens artikel 40 og 43 (jf. dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14, og Hierl-dommen, nævnt ovenfor, præmis 13).

48 Dernæst bemærkes, at traktatens artikel 39, stk. 1, udtrykkeligt i litra a) nævner det formål at forøge landbrugets produktivitet og i litra b) at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, og at artikel 40, stk. 3, fastsætter en række midler til at sikre gennemførelsen af disse formål, bl.a. støtte til produktion eller afsætning og fælles ordninger til stabilisering af indførslerne, hvilke midler er af samme art som dem, der er indført ved forordningen.

49 Heraf følger, at Rådet, uden at handle i strid med traktatens artikel 39, kunne tilstræbe at sikre de berørte landbrugsbefolkningers indtægt ved at garantere niveauet for den bestående fællesskabsproduktion og ved at indføre visse foranstaltninger, der var egnede til at forøge fællesskabsproduktionens produktivitet, navnlig fælles kvalitetsnormer og producentorganisationer.

50 Sagsøgeren kan heller ikke hævde, at forordningen er i strid med de formål med den fælles landbrugspolitik, som er angivet i traktatens artikel 39, stk. 1, litra c) og d), når den netop tager sigte på at stabilisere markedet ved at garantere en fællesskabsproduktion og ved at regulere indførslerne, og når den ved netop disse ordninger, som suppleres af den ordning, der gør det muligt om nødvendigt at forøge indførselskontingentet, tjener til at sikre forsyningerne.

51 Med hensyn til klagepunktet om, at forordningen, navnlig på sagsøgerens marked, har givet sig udslag i en forhøjelse af priserne, hvilket hævdes at være i strid med artikel 39, stk. 1, litra e), bemærkes, at oprettelsen af en fælles markedsordning, som træder i stedet for nationale ordninger, der er kendetegnet ved betydelige prisforskelle, uundgåeligt vil give sig udslag i en tilpasning af priserne i hele Fællesskabet, og at det formål at sikre forbrugerne rimelige priser ikke skal betragtes på hvert nationalt marked for sig, men på hele fællesmarkedet. Det skal tilføjes, at fællesskabsinstitutionerne, i overensstemmelse med, hvad der er bemærket i præmis 47, som led i det skøn, de har ved gennemførelsen af en fælles markedsordning, midlertidigt kan give nogle af de i artikel 39 nævnte formål forrang frem for andre.

52 Det følger af de foregående betragtninger, at klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 39 savner grundlag.

Manglende hjemmel under hensyn til de i traktatens artikel 39, 42 og 43 fastsatte grænser

53 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at en udviklingspolitik til fordel for AVS-staterne, som den, der søges gennemført ved forordningen, ikke kan have hjemmel i bestemmelserne om den fælles landbrugspolitik, men højst i traktatens artikel 235 eller 238.

54 Hertil bemærkes for det første, at traktatens artikel 43 er den rette hjemmel for enhver ordning, der vedrører produktion og afsætning af de i bilag II til traktaten opregnede landbrugsprodukter, og som bidrager til virkeliggørelsen af et eller flere af de i traktatens artikel 39 nævnte mål med den fælles landbrugspolitik. Selv om disse ordninger tjener såvel landbrugspolitiske formål som andre formål, der forfølges i henhold til andre af traktatens bestemmelser, kan man derfor ikke påberåbe sig disse bestemmelser til støtte for en begrænsning af anvendelsesområdet for traktatens artikel 43 (jf. dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 14 og 16, og af 16.11.1989, sag C-131/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3743, præmis 10 og 11).

55 For det andet bemærkes, at indførelse af en fælles markedsordning, foruden bestemmelser om fællesskabsproduktionen, kræver, at der indføres en importordning med henblik på at sikre stabiliseringen af markederne og afsætningen af fællesskabsproduktionen, når den fælles politiks indre og ydre del som her er uadskillelige.

56 For det tredje bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne ved gennemførelsen af de interne politikker, bl.a. landbrugspolitikken, ikke kan se bort fra de internationale forpligtelser, som Fællesskabet har påtaget sig, og som det er bundet af i henhold til Lomé-konventionen.

57 Det følger af det foregående, at anbringendet om manglende hjemmel under hensyn til de grænser, der er fastsat i traktatens artikel 39, 42 og 43, for så vidt angår ordningen for indførsler hidrørende fra AVS-stater savner grundlag.

Tilsidesættelse af forbuddet mod konkurrencefordrejning

58 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at de nærmere bestemmelser om fordelingen af toldkontingentet er i strid med det formål at sikre, at konkurrencen ikke fordrejes, som er foreskrevet i traktatens artikel 3, litra f), idet der i henhold til disse bestemmelser ved en retsakt fra en offentlig myndighed foretages en omfordeling af markedsandele og indtægter, der rammer de traditionelle importører af tredjelandsbananer. Den omstændighed, at det er umuligt for disse importører at forsyne sig på fællesskabsmarkedet og AVS-markedet, og at de er tvunget til at købe importlicenser for tredjelandsbananer hos erhvervsdrivende, der markedsfører fællesskabsbananer og AVS-bananer, fører til gratis økonomiske fordele for de sidstnævnte.

59 I denne forbindelse bemærkes, at gennemførelse af en ordning, således at konkurrencen ikke fordrejes, ikke er det eneste formål, der nævnes i traktatens artikel 3, som bl.a. også bestemmer, at der indføres en fælles landbrugspolitik.

60 Traktatens ophavsmænd, som var klar over, at det i perioder og under visse omstændigheder kunne vise sig vanskeligt at forfølge disse to formål samtidigt, har i traktatens artikel 42, stk. 1, bestemt følgende:

»Bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler finder kun anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette inden for rammerne af de bestemmelser og i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 43, stk. 2 og 3, samt under hensyntagen til den i artikel 39 angivne målsætning.«

61 Man har således både anerkendt landbrugspolitikkens forrang i forhold til traktatens formål på konkurrenceområdet og Rådets kompetence til at beslutte, i hvilket omfang konkurrencereglerne skal anvendes på landbrugsområdet.

62 Herefter kan klagepunktet om, at der foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod konkurrencefordrejning, ikke lægges til grund.

63 De argumenter, der vedrørende dette klagepunkt støttes på det tab, som er påført importørerne af tredjelandsbananer, vil blive behandlet i det følgende i forbindelse med gennemgangen af anbringendet om tilsidesættelse af grundrettigheder og almindelige retsgrundsætninger.

Tilsidesættelse af grundrettigheder og almindelige retsgrundsætninger

64 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at omfordelingen af toldkontingentet er en uberettiget forskelsbehandling til skade for erhvervsdrivende, der markedsfører

tredjelandsbananer. Det tab af markedsandele, som disse erhvervsdrivende lider, er et indgreb i deres ejendomsret og i deres ret til fri erhvervsudøvelse samt i deres velerhvervede rettigheder. Indførelsen af toldkontingentet, af fordelingsnøglen hertil samt af prohibitive satser for de indførsler, der overskrider toldkontingentet, er i strid med proportionalitetsprincippet, da en ordning med direkte støtte til producenterne ville have været tilstrækkelig til at sikre afsætningen af fællesskabsproduktionen og AVS-produktionen.

65 Med hensyn til klagepunktet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling har sagsøgeren gjort gældende, at fordelingen af toldkontingentet til fordel for importører af fællesskabsbananer og/eller traditionelle AVS-bananer i virkeligheden er ensbetydende med, at der ved et offentligt indgreb overføres en markedsandel på 30% til disse. Denne fordeling til skade for kategorien af erhvervsdrivende, der indfører bananer fra tredjelande, er, da der savnes enhver begrundelse, en forskelsbehandling i strid med traktaten.

66 Herved bemærkes, at ifølge traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, skal den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, som skal indføres som led i den fælles landbrugspolitik, »udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«.

67 Ifølge fast retspraksis er forbuddet mod forskelsbehandling i denne bestemmelse blot en konkretisering af det almindelige lighedsprincip, som hører til fællesskabsrettens grundlæggende principper (jf. dommene af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 18, og af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 27), og som kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 9, og ovennævnte Wuidart-dom, præmis 13).

68 I henhold til den fælles markedsordning for bananer indføres der en ny kategori for erhvervsdrivende, som hverken er producenter eller forbrugere. Imidlertid gælder forbuddet mod forskelsbehandling på grund af sin generelle karakter også for andre kategorier af erhvervsdrivende, som er omfattet af en fælles markedsordning.

69 For at fastslå, om der foreligger en forskelsbehandling, må det derfor undersøges, om den anfægtede forordning bestemmer, at sammenlignelige situationer skal behandles forskelligt.

70 Det må herved nødvendigvis fastslås, at banansektoren på fællesskabsniveau, før forordningen blev udstedt var karakteriseret ved, at der på samme tid fandtes åbne nationale markeder, som tilmed var omfattet af forskellige regler og beskyttede nationale markeder. De retsregler, der gjaldt for indførsel af bananer i de forskellige medlemsstater, var stort set identiske med dem, der bestod i disse stater før oprettelsen af Fællesskabet eller før deres tiltræden af Fællesskabet.

71 På de åbne nationale markeder kunne de erhvervsdrivende forsyne sig med tredjelandsbananer uden at være pålagt kvantitative restriktioner. Importørerne på det tyske marked havde endog fordel af en toldfritagelse inden for et kontingent, som regelmæssigt blev tilpasset på grundlag af protokollen om bananer. På de beskyttede nationale markeder derimod var de erhvervsdrivende, der forhandlede fællesskabsbananer og traditionelle AVS-bananer, sikret mulighed for at kunne afsætte deres varer uden at blive udsat for konkurrence fra forhandlere af mere konkurrencedygtige tredjelandsbananer. Af de grunde, der er angivet i denne doms præmis 5, var salgsprisen for fællesskabsbananer og AVS-bananer væsentligt højere end prisen for tredjelandsbananer.

72 Det må derfor nødvendigvis fastslås, at før udstedelsen af forordningen var situationerne for de forskellige kategorier erhvervsdrivende, som toldkontingentet er fordelt imellem, ikke sammenlignelige.

73 Det er rigtigt, at disse kategorier erhvervsdrivende efter forordningens ikrafttræden påvirkes forskelligt af de indførte foranstaltninger. De erhvervsdrivende, som traditionelt i det væsentlige har forsynet sig med tredjelandsbananer, bliver for fremtiden pålagt restriktioner med hensyn til deres indførselsmuligheder, mens de erhvervsdrivende, som før var henvist til i det væsentlige at forhandle fællesskabsbananer og AVS-bananer, får mulighed for at indføre visse mængder tredjelandsbananer.

74 Det fremgår dog, at en sådan differentieret behandling står i sammenhæng med formålet, nemlig en integration af hidtil opdelte markeder, når det tages i betragtning, at disse forskellige kategorier af erhvervsdrivende befandt sig i en forskellig situation, før den fælles markedsordning blev indført. Forordningen har nemlig til formål at sikre afsætningen af fællesskabsproduktionen og den traditionelle AVS-produktion, hvilket indebærer, at der indføres en vis balance mellem de to berørte kategorier af erhvervsdrivende.

75 Følgelig må anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling forkastes.

76 Spørgsmålet, om de foranstaltninger, der er truffet med hensyn til forskellige kategorier erhvervsdrivende, er lovlige, skal derfor undersøges i forbindelse med sagsøgerens øvrige anbringender.

77 Med hensyn til indgrebet i ejendomsretten har sagsøgeren gjort gældende, at den omstændighed, at de erhvervsdrivende, som traditionelt forhandlede tredjelandsbananer, på lang sigt fratages markedsandele ved den anfægtede forordning, er en krænkelse af disse erhvervsdrivendes ejendomsret og et indgreb i deres frie erhvervsudøvelse.

78 Herved bemærkes, at såvel ejendomsretten som den frie erhvervsudøvelse hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Imidlertid skal disse rettigheder ikke behandles som absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten og af retten til fri erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve de således garanterede rettigheders kerne (dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 15, og af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 18, samt den førnævnte Kühndom, præmis 16).

79 En ejendomsret for forhandlerne af tredjelandsbananer anfægtes ikke ved indførelsen af et fællesskabskontingent og reglerne om fordeling af dette. Ingen erhvervsdrivende kan nemlig gøre krav på ejendomsret til en markedsandel, som han havde på et tidspunkt før indførelsen af en fælles markedsordning, da en sådan markedsandel blot er en midlertidig økonomisk position, som er undergivet de vilkår, der følger af skiftende omstændigheder.

80 En erhvervsdrivende kan heller ikke gøre gældende, at han har en velerhvervet rettighed eller blot en berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger truffet af fællesskabsinstitutionerne inden

for rammerne af deres skøn (dom af 28.10.1982, sag 52/81, Faust mod Kommissionen, Sml. s. 3745, præmis 27), og så meget desto mindre, hvis den tidligere bestående situation er i strid med fællesmarkedets regler.

81 Med hensyn til det hævdede indgreb i retten til fri erhvervsudøvelse bemærkes, at indførelsen af et toldkontingent og en mekanisme til fordeling af dette faktisk ændrer konkurrenceforholdene, navnlig for erhvervsdrivende på det tyske marked, som før var de eneste, der kunne indføre tredjelandsbananer uden nogen toldmæssig begrænsning inden for rammerne af et kontingent, som årligt blev tilpasset markedets behov. Det må nu undersøges, om de restriktioner, der er indført ved forordningen, opfylder fællesskabsformål af almen interesse og ikke gør indgreb i selve denne rets kerne.

82 Den begrænsning af muligheden for at indføre tredjelandsbananer, som pålægges de erhvervsdrivende på det tyske marked, er uadskilleligt forbundet med indførelsen af en fælles markedsordning, som har til formål at sikre varetagelsen af formålene med traktatens artikel 39 og overholdelsen af de internationale forpligtelser, som Fællesskabet har påtaget sig i henhold til Lomé-konventionen. Afskaffelsen af de forskelligt udformede nationale ordninger, navnlig den undtagelsesordning, som fortsat gjaldt for de erhvervsdrivende på det tyske marked, samt af de beskyttelsesordninger, som gjaldt på andre nationale markeder for forhandlere af fællesskabsbananer og traditionelle AVS-bananer, nødvendiggjorde en begrænsning af omfanget af indførsler af tredjelandsbananer til Fællesskabet. Det drejede sig herved om at sikre gennemførelsen af en fælles markedsordning og samtidig undgå, at fællesskabsbananer og AVS-bananer bliver trængt ud af hele fællesmarkedet som følge af, at de beskyttelsesforanstaltninger, som sikrede, at de kunne afsættes uden at blive udsat for konkurrence fra tredjelandsbananer, er forsvundet.

83 Den forskellige situation for forhandlere af bananer i de forskellige medlemsstater nødvendiggjorde under hensyn til det tilstræbte formål, nemlig at integrere de for-

skellige nationale markeder, at der blev indført en ordning for fordeling af toldkontingentet mellem de forskellige berørte kategorier af erhvervsdrivende. Denne ordning skal foranledige forhandlere af fællesskabsbananer og traditionelle AVS-bananer til at forsyne sig med tredjelandsbananer, ligesom den skal tilskynde importører af tredjelandsbananer til at distribuere fællesskabsbananer og AVS-bananer. Den skal i øvrigt på lang sigt gøre det muligt for de erhvervsdrivende, som traditionelt har forhandlet tredjelandsbananer, inden for det samlede fællesskabskontingent at få del i de to underkontingenter, som er blevet indført.

84 Hvad navnlig angår den af sagsøgeren fremført kritik, hvorefter anvendelsen af forordningen har givet anledning til en handel med importlicenser mellem forhandlere af fællesskabsbananer og traditionelle AVS-bananer og traditionelle importører af tredjelandsbananer til skade for de sidstnævnte, skal der henvises til, at forordningens artikel 20 fastslår princippet om, at licenserne kan overdrages. Denne ordning fører til det praktiske resultat, at indehaveren af en licens, i stedet for selv at indføre og sælge tredjelandsbananer, kan overdrage sin ret til indførsel til en anden erhvervsdrivende, som selv ønsker at foretage indførslen.

85 Princippet om overdragelighed, som der er fastsat nærmere regler for i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer (EFT L 142, s. 6), som blev udstedt, efter at nærværende sag blev anlagt, er imidlertid ikke særegent for den fælles markedsordning for bananer, men findes inden for andre områder af landbrugspolitikken, bl.a. vedrørende handelsforbindelserne med tredjelande.

86 Hertil kommer, at overdragelse af importlicenser er en mulighed, som forordningen giver forskellige kategorier af erhvervsdrivende, og som disse kan udnytte alt efter deres erhvervsmæssige interesser. Den økonomiske fordel, som denne type salg i givet fald kan give forhandlerne af fællesskabsbananer og traditionelle AVS-

bananer, er en nødvendig følge af princippet om licensers overdragelighed og skal vurderes i den bredere sammenhæng, hvori indgår samtlige de foranstaltninger, som Rådet har truffet med henblik på at sikre afsætningen af fællesskabsprodukter og traditionelle AVS-produkter. I denne sammenhæng må den anses for et middel, som har til formål at styrke konkurrenceevnen hos de erhvervsdrivende, som forhandler fællesskabsbananer og AVS-bananer, og at fremme integrationen af medlemsstaternes markeder.

87 Det følger af det foregående, at det indgreb i den frie erhvervsudøvelse for traditionelle forhandlere af tredjelandsbananer, som er foretaget ved forordningen, opfylder formål af almen fællesskabsinteresse og ikke påvirker selve denne rets kerne.

88 Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at ordningen for samhandelen med tredjelande er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt formålet, nemlig at støtte AVS-producenterne samt at sikre fællesskabsproducenternes indtægter, kunne have været nået ved foranstaltninger, som gjorde mindre indgreb i konkurrencen og visse kategorier af erhvervsdrivendes interesser.

89 Hertil bemærkes, at fællesskabslovgiver på den fælles landbrugspolitiks område har vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt ved traktatens artikel 40 og 43.

90 Domstolen har fastslået, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig. Den har nærmere udtalt, at når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet

for ordningens vedtagelse (ovennævnte dom i sagen Wuidart m.fl., præmis 14, og dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14).

91 Denne begrænsning af Domstolens prøvelsesret gør sig navnlig gældende, såfremt Rådet som led i gennemførelsen af en fælles markedsordning skal afveje modstående interesser og således vælge mellem flere muligheder inden for rammerne af de politiske valg, som henhører under dets særlige ansvarsområder.

92 I dette tilfælde fremgår det af de forhandlinger, der er ført for Domstolen, at Rådet især skulle løse interessekonflikten mellem på den ene side nogle bananproducerende medlemsstater, der ønskede at sikre deres landbrugsbefolkning, som bor i økonomisk ugunstigt stillede områder, afsætning af en produktion, som er vital for dem, og således undgå social uro, og på den anden side nogle ikke-bananproducerende medlemsstater, der først og fremmest ønskede at sikre deres forbrugere forsyning med bananer på de bedste prismæssige betingelser og en ubegrænset adgang til tredjelandes produktion.

93 Den tyske regering har anført, at mindre indgribende foranstaltninger, nemlig en mere udviklet støtteordning for fællesskabsproducenter og AVS-producenter, kombineret med en afgiftsordning for import af tredjelandsbananer, som giver mulighed for at finansiere denne støtteordning, ville have gjort det muligt at nå det tilstræbte mål.

94 Skønt det ikke kan udelukkes, at der kunne tænkes andre midler til at nå det forfulgte mål, kan Domstolen dog ikke sætte sit skøn i stedet for Rådets med hensyn til, om de af fællesskabslovgiver valgte foranstaltninger var mere eller mindre hensigtsmæssige, når der ikke er ført bevis for, at disse foranstaltninger var åbenbart uegnede til at nå det tilstræbte mål.

95 Sagsøgeren har ikke godtgjort, at Rådet har truffet åbenbart uegnede foranstaltninger eller har vurderet de oplysninger, som det rådede over på tidspunktet for ordningens indførelse, åbenbart fejlagtigt.

96 Hertil kommer, at ordningen for samhandelen med tredjelande, navnlig indførelsen af et toldkontingent og en fordelingsordning, blot er en af de foranstaltninger, som indføres med forordningen med henblik på bl.a. at sikre afsætningen af fællesskabsproduktionen, idet der tillige er indført fælles kvalitets- og handelsnormer og en støtteordning.

97 I øvrigt er det ikke åbenbart, at de af sagsøgeren foreslåede alternative foranstaltninger vil være egnede til at nå det mål at integrere markederne, som ligger til grund for enhver fælles markedsordning.

98 Heraf følger, at anbringenderne vedrørende krænkelse af ejendomsretten, tilsidesættelse af velerhvervede rettigheder, indgreb i den frie erhvervsudøvelse og manglende overholdelse af proportionalitetsprincippet ligeledes må forkastes som ubegrundede.

99 På baggrund af samtlige de foregående betragtninger må anbringendet om tilsidesættelse af fællesskabsrettens materielle regler forkastes.

Tilsidesættelse af Lomé-konventionens artikel 168

100 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at Lomé-konventionens artikel 168, stk. 1, fritager indførsel af AVS-varer for enhver told. Rådet kan ikke under

henvisning til denne artikels stk. 2, litra a), behandle traditionelle indførsler og ikke-traditionelle indførsler af AVS-bananer forskelligt.

101 Hertil bemærkes blot, at med hensyn til indførelsen af et toldkontingent henhører indførsel af bananer hidrørende fra AVS-stater under Lomé-konventionens artikel 168, stk. 2, litra a), nr. ii), hvis ordlyd er citeret i denne doms præmis 10. Ifølge protokol nr. 5 er Fællesskabet kun forpligtet til at give de mængder bananer adgang med toldfritagelse, som faktisk blev indført »med nultold« fra hver AVS-stat, som var traditionel leverandør, i løbet af det bedste år før 1991. Bilag LXXIV og LXXV om denne protokol bekræfter i øvrigt, at Fællesskabet alene har forpligtelse til, for så vidt angår AVS-bananers adgang til EF-markedet, at opretholde de fordele, som AVS-staterne havde før Lomé-konventionen.

102 På denne baggrund må anbringendet om tilsidesættelse af Lomé-konventionens artikel 168 forkastes.

Tilsidesættelse af GATT's bestemmelser

103 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at det er en betingelse for fællesskabsretsakters lovlighed, at GATT's bestemmelser overholdes, hvilket gælder helt uafhængigt af spørgsmålet om den almindelige overenskomsts direkte virkning, og at forordningen er i strid med visse grundlæggende bestemmelser i denne overenskomst.

104 Rådet, navnlig støttet af Kommissionen, har heroverfor anført, at i betragtning af GATT's særlige karakter kan lovligheden af en fællesskabsretsakt ikke anfægtes

under henvisning til GATT-bestemmelserne, undtagen i det særlige tilfælde, at fællesskabsbestemmelserne er blevet udstedt for at gennemføre de forpligtelser, som er aftalt inden for rammerne af GATT.

105 Ved afgørelsen af, om sagsøgeren kan bestride forordningens lovlighed under henvisning til en række bestemmelser i GATT, bemærkes, at Domstolen har fastslået, at den almindelige overenskomsts bestemmelser er bindende for Fællesskabet. Domstolen har dog også fastslået, at der ved vurderingen af GATT's rækkevidde i fællesskabsretsordenen både skal tages hensyn til den almindelige overenskomsts ånd, system og ordlyd.

106 Domstolen har herom i fast praksis fastslået, at GATT, som ifølge sin præambel blev virkeliggjort ved »gensidigt fordelagtige aftaler«, er karakteriseret ved stor smidighed i sine bestemmelser, navnlig dem, der vedrører mulighederne for fravigelse, de foranstaltninger, der kan træffes i tilfælde af særlige vanskeligheder, og ordningen for bilæggelse af tvister mellem de kontraherende parter.

107 Domstolen har bemærket, at de nævnte foranstaltninger med henblik på bilæggelse af tvistigheder, under hensyn til det enkelte tilfælde, omfatter skriftlige henstillinger eller forslag, der skal tages under »velvillig overvejelse«, undersøgelser, der eventuelt følges op af anbefalinger, forhandlinger eller beslutninger truffet af de *kontraherende parter*, herunder beslutning om at bemyndige visse kontraherende parter til i forhold til andre at suspendere gennemførelsen af alle indrømmelser eller forpligtelser i henhold til den almindelige overenskomst, og endelig, at den pågældende part i tilfælde af en sådan suspension har mulighed for at opsige overenskomsten.

108 Domstolen har udtalt, at hvor en forpligtelse i henhold til den almindelige overenskomst eller en indrømmelse vedrørende en præference medfører, at visse

producenter lider eller risikerer at lide alvorlig skade, hjemler artikel XIX endelig mulighed for, at en kontraherende part først suspenderer forpligtelsen samt tilbagekalder eller ændrer indrømmelsen, enten efter forhandling med samtlige kontraherende parter og i mangel af aftale mellem de berørte kontraherende parter eller endog foreløbigt, såfremt situationen er hastende, uden forudgående forhandling (se dom af 12.12.1972, forenede sager 21/72-24/72, International Fruit Company, Sml. 1972, s. 295, præmis 21, 25 og 26, org. ref.: Rec. s. 1219, og af 24.10.1973, sag 9/73, Schlüter, Sml. s. 1135, præmis 29, samt dommene af 16.3.1983, sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, præmis 28, og forenede sager 267/81, 268/81 og 269/81, SPI og SAMI, Sml. s. 801, præmis 23).

109 Disse særegenheder ved den almindelige overenskomst, på grundlag af hvilke Domstolen har fastslået, at en borger ikke under henvisning til denne kan anfægte en fællesskabsretsakts lovlighed, er ligeledes til hinder for, at Domstolen tager den almindelige overenskomsts bestemmelser i betragtning, når den tager stilling til lovligheden af en forordning under et søgsmål anlagt af en medlemsstat i henhold til traktatens artikel 173, stk. 1.

110 Det fremgår af de ovenfor nævnte forskellige særlige omstændigheder, at bestemmelserne i den almindelige overenskomst ikke er ubetingede, og at overenskomstens ånd, struktur eller ordlyd ikke kan give grundlag for en forpligtelse til at tillægge bestemmelserne virkning som bestemmelser i international ret, der er umiddelbart anvendelige i de kontraherende parters nationale retsordener.

111 I mangel af en sådan forpligtelse på grundlag af overenskomsten selv, er det kun for det tilfælde, at Fællesskabet har villet opfylde en særlig forpligtelse, som er påtaget inden for rammerne af GATT, eller at fællesskabsretsakten udtrykkeligt

henviser til præcise bestemmelser i den almindelige overenskomst, at det tilkommer Domstolen at prøve lovligheden af den pågældende fællesskabsretsakt i forhold til GATT's bestemmelser (jf. dom af 22.6.1989, sag 70/87, Fediol, Sml. s. 1781, og af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima, Sml. I, s. 2069).

112 Det følger af de foregående betragtninger, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke under henvisning til GATT's bestemmelser kan bestride lovligheden af en række bestemmelser i forordningen.

Tilsidesættelse af protokollen om bananer

113 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at protokollen om bananer udgør en integrerende del af traktaten, og at enhver ændring af denne protokol skulle være foretaget under overholdelse af betingelserne i traktatens artikel 236. Fravigelsen af reglen om enstemmighed, som er fastsat i bananprotokollens stk. 4, gælder kun muligheden for at ændre et årligt kontingent, men giver ikke grundlag for at afskaffe denne protokol som sådan.

114 Det skal indledningsvis bemærkes, at protokollen om bananer faktisk er en integrerende del af traktaten som bilag til gennemførelseskonventionen vedrørende de oversøiske landes og territoriers associering med Fællesskabet, skønt denne konvention udløb den 31. december 1962.

115 Denne protokol blev imidlertid indført som overgangsforanstaltning i afventning af ensartede betingelser for indførsel af bananer til fællesmarkedet. At der er tale om en overgangsforanstaltning, fremgår af, at der angives successive etaper i

gennemførelsen af det fælles marked, som hver gang indebærer en nedsættelse af kontingentet i forhold til indførslerne i basisåret 1956.

116 I konsekvens heraf bestemmes det i protokollens stk. 4, tredje afsnit, at Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen træffer beslutning om afskaffelse eller ændring af dette kontingent, uden at der tages noget forbehold med hensyn til den tidsmæssige rækkevidde af en beslutning om afskaffelse.

117 I øvrigt bemærkes, at såfremt man accepterede sagsøgerens synspunkt, ville det føre til, at indførelse af en fælles markedsordning for bananer på de i traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte betingelser blev umuliggjort. Protokollen kan imidlertid ikke bevirke, at der gøres undtagelse fra en grundlæggende bestemmelse i traktaten.

118 Det følger af det foregående, at anbringendet om tilsidesættelse af protokollen om bananer må forkastes.

119 Da ingen af de anbringender, der er anført til støtte for påstanden om annullation, har kunnet lægges til grund, må sagsøgte i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

120 I henhold til procesreglementet artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer de medlemsstater og Kommissionen, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

3) Intervenienterne bærer deres egne omkostninger.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1994.

R. Grass O. Due

Justitssekretær Præsident