DOMSTOLENS DOM

10. marts 1998 *

I de forenede sager C-364/95 og C-365/95,

angående anmodninger, som Finanzgericht Hamburg (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

T. Port GmbH & Co.

mod

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 234, gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 478/95 af 1. marts 1995 om supplerende bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 404/93, for så vidt angår ordningen vedrørende toldkontingentet for indførsel af bananer til Fællesskabet og om ændring af forordning (EØF) nr. 1442/93 (EFT L 49, s. 13), samt den direkte virkning af en række bestemmelser i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, M. Wathelet og R. Schintgen (refererende dommer) samt dommerne G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch og P. Jann,

generaladvokat: M. B. Elmer
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— T. Port GmbH & Co. ved advokat G. Meier, Köln

— den tyske regering ved afdelingschef E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved direktør A. Navarro González, Direktoratet for EF-spørgsmål, og statens advokat R. Silva de Lapuerta, Sekretariatet for EF-ret, som befuldmægtigede

— den franske regering ved kontorchef C. de Salins og ekspeditionssekretær G. Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Anderson

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent A. Brautigam, juridisk konsulent H. Huber og J.-P. Hix, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Booß og juridisk konsulent P. J. Kuyper, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. februar 1997 af T. Port GmbH & Co. ved G. Meier, af den tyske regering ved E. Röder, af den spanske regering ved R. Silva de Lapuerta, af den franske regering ved fuldmægtig F. Pascal, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Rådet ved A. Brautigam, J. Huber og J.-P. Hix og af Kommissionen ved P. J. Kuyper og K.-D. Borchardt,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. juni 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 22. og 27. september 1995, indgået til Domstolen den 16. november 1995, har Finanzgericht Hamburg i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet tre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 234, gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 478/95 af 1. marts 1995 om supplerende bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 404/93, for så vidt angår ordningen vedrørende toldkontingentet for indførsel af bananer til Fællesskabet og om ændring af forordning (EØF) nr. 1442/93 (EFT L 49, s. 13), samt den direkte virkning af en række bestemmelser i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter »GATT«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under sager mellem T. Port GmbH og Co., der er traditionel importør af tredjelandsbananer, og Hauptzollamt Hamburg-Jonas vedrørende efteropkrævning af told, der kræves for indførsel af bananer med oprindelse i Ecuador.

De relevante retsregler

3 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1) er der — i forordningens afsnit IV — indført en fælles ordning for samhandelen med tredjelande, som erstatter de tidligere forskellige nationale ordninger.

4 Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 404/93 bestemmer følgende:

»Indførsel af bananer til Fællesskabet kræver forelæggelse af en importlicens, der udstedes af medlemsstaterne til enhver person, der anmoder herom, uanset hvor i Fællesskabet den pågældende er etableret, med forbehold af de særlige bestemmelser, der er fastsat med henblik på gennemførelsen af artikel 18 og 19.«

5 Artikel 18, stk. 1, bestemte i sin oprindelige version, at der åbnedes et toldkontingent på 2 mio. tons (nettovægt) hvert år for indførsel af bananer fra tredjelande og for ikke-traditionelle AVS-bananer. Inden for rammerne af dette kontingent blev der opkrævet en told på 100 ECU pr. ton for indførsel af bananer fra tredjelande, hvorimod indførsel af ikke-traditionelle AVS-bananer blev pålagt nultold.

6 Ved artikel 19, stk. 1, fordeles det åbnede toldkontingent med 66,5% til erhvervsdrivende, der har markedsført tredjelandsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer, 30% til erhvervsdrivende, der har markedsført EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer, og 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.

7 Artikel 19, stk. 2, bestemmer, at hver enkelt erhvervsdrivende får udstedt importlicenser på grundlag af de gennemsnitlige mængder bananer, som han har solgt i de seneste tre år, for hvilke der foreligger oplysninger.

8 Artikel 20 i forordning nr. 404/93 pålægger Kommissionen at vedtage gennemførelsesbestemmelser for afsnit IV, som navnlig kan omfatte udstedelse af importlicenser.

9 Kommissionen har således udstedt forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer (EFT L 142, s. 6). I denne forordning gengives fordelingen af toldkontingentet mellem de tre kategorier af erhvervsdrivende, der benævnes »kategori A, B og C«.

10 Den 19. februar 1993 anmodede Republikken Columbia, Republikken Costa Rica, Republikken Guatemala, Republikken Nicaragua og Republikken Venezuela Kommissionen om at indlede rådslagninger i henhold til artikel XXII, stk. 1, i GATT vedrørende forordning nr. 404/93. Da rådslagningerne ikke førte til en tilfredsstillende løsning, indledte de pågældende latinamerikanske stater i april 1993 den procedure for bilæggelse af tvister, der er fastsat i GATT, artikel XXIII, stk. 2.

11 Den 18. januar 1994 fremlagde det panel, som blev nedsat som led i denne procedure, en rapport, hvori det konkluderede, at den ved forordning nr. 404/93 indførte importordning var uforenelig med bestemmelserne i GATT.

12 Denne rapport blev ikke vedtaget af GATT's kontraherende parter.

13 Den 28. og 29. marts 1994 nåede Fællesskabet til en ordning med Republikken Columbia, Republikken Costa Rica, Republikken Nicaragua og Republikken Venezuela, der benævnes rammeaftalen om bananer (herefter »rammeaftalen«).

14 Rammeaftalen består af to dokumenter: det første, benævnt »Resultat af forhandlingerne mellem Columbia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela og Det Europæiske Fællesskab om indførselsordningen for bananer«, er en slags præambel til selve aftalen; det andet dokument, benævnt »Rammeaftale om bananer«, indeholder de tekniske bestemmelser i ordningen med de latinamerikanske lande.

15 I det første dokument bestemmes:

»Vedlagte forslag til afgørelse om bananer er et tilfredsstillende resultat af forhandlingerne om bananer inden for rammerne af Uruguay-runden.

Aftalen er også resultatet af rådslagningerne og forhandlingerne om bananer i henhold til artikel XXVIII mellem EF og ovennævnte lande.

Desuden er aftalen udtryk for en bilæggelse af de meningsforskelle om bananer, som er omhandlet i en GATT-panelrapport. Det er derfor blevet aftalt, at Columbia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela og EF undlader at søge panelrapporten vedtaget.

Columbia, Costa Rica, Nicaragua og Venezuela er enige om ikke at indlede GATT-tvistbilæggelsesproceduren til prøvelse af indførselsordningen for bananer til EF, så længe vedlagte aftale er i kraft.«

16 I det andet dokument, som udgør selve rammeaftalen, fastsættes i punkt 1 det samlede basistoldkontingent til 2 100 000 tons for 1994 og til 2 200 000 tons for 1995 og følgende år, idet denne mængde dog vil kunne forhøjes som følge af udvidelsen af Fællesskabet.

17 I punkt 2 fastsætter rammeaftalen de procentdele af dette kontingent, der tildeles henholdsvis Columbia, Costa Rica, Nicaragua og Venezuela. Disse stater får 49,4% af det samlede kontingent, mens Den Dominikanske Republik og de øvrige AVS-stater tildeles 90 000 tons for ikke-traditionelle indførsler, mens resten tilkommer de øvrige tredjelande.

18 Punkt 3, 4 og 5 vedrører fordeling af eller ændring i landenes kontingenter, når et land ikke kan udnytte sit kontingent, eller såfremt det samlede kontingent forhøjes.

19 I punkt 6 bestemmes, at forvaltningen af kontingenterne, herunder enhver forøgelse, sker på grundlag af principperne i forordning nr. 404/93. Det hedder desuden, at:

»leverandørlande, for hvilke der er fastsat et kontingent, kan udstede særlige eksportlicenser på indtil 70% af deres kontingent. Sådanne licenser er en betingelse for, at Fællesskabet kan udstede licenser til 'kategori A'- og 'kategori C'-erhvervsdrivende med henblik på indførsel af bananer fra de pågældende lande.

Tilladelsen til at udstede særlige eksportlicenser gives af Kommissionen på en sådan måde, at det bliver muligt at forbedre regelmæssigheden og stabiliteten i handelsforbindelserne mellem producenter og importører, og på betingelse af, at eksportlicenserne udstedes uden nogen forskelsbehandling af de erhvervsdrivende.«

20 I punkt 7 fastsættes toldsatsen inden for kontingentet til 75 ECU pr. ton.

21 Ifølge punkt 8 og 9 skal den aftalte ordning anvendes senest fra den 1. oktober 1994, og aftalen udløber den 31. december 2002.

22 Punkt 10 og 11 lyder således:

»Aftalen indføjes i Fællesskabets 'schedule' for forhandlingerne inden for Uruguay-runden.

Aftalen er udtryk for en bilæggelse af meningsforskellene vedrørende EF's bananordning mellem Columbia, Costa Rica, Venezuela, Nicaragua og Fællesskabet. Parterne i aftalen undlader at søge GATT-panelrapporten herom vedtaget.«

23 Rammeaftalens punkt 1 og 7 er indsat i bilag LXXX til GATT 1994, som indeholder en liste over Fællesskabets toldindrømmelser. GATT 1994 udgør igen bilag 1 A til overenskomsten om oprettelse af verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO«). Et bilag til dette bilag LXXX indeholder rammeaftalen.

24 Den 25. juli 1994 indgav Forbundsrepublikken Tyskland en begæring til Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt bestemmelserne i rammeaftalen er forenelige med traktaten.

25 Ved dom af 5. oktober 1994 (sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973) frifandt Domstolen Rådet i det annullationssøgsmål, som Forbundsrepublikken Tyskland havde anlagt til prøvelse af forordning nr. 404/93.

26 Den 21. december 1994 udstedte Kommissionen forordning (EF) nr. 3224/94 om overgangsforanstaltninger for anvendelsen af den rammeaftale om bananer, der er indgået som led i de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi (EFT L 337, s. 72).

27 Den 22. december 1994 vedtog Rådet enstemmigt afgørelse 94/800/EF om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1).

28 Ifølge denne afgørelses artikel 1, stk. 1, godkendes bl.a. overenskomsten om oprettelse af WTO samt de aftaler, som er indeholdt i bilag 1, 2 og 3 til denne overenskomst, herunder GATT 1994, på Fællesskabets vegne, for så vidt angår den del, der hører under Fællesskabets kompetence.

29 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. april 1995 har Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af afgørelse 94/800, for så vidt den vedrører indgåelsen af rammeaftalen (sag C-122/95).

30 Rådets forordning (EF) nr. 3290/94 af 22. december 1994 om de tilpasninger og overgangsforanstaltninger, der er nødvendige i landbrugssektoren for gennemførelsen af de aftaler, som er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi (EFT L 349, s. 105), indeholder et bilag XV om bananer. I dette bilag bestemmes, at artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 404/93 ændres således, at toldkontingentets størrelse for 1994 fastsættes til 2,1 mio. tons og for de følgende år til 2,2 mio. tons. Inden for rammerne af dette toldkontingent opkræves der en told på 75 ECU pr. ton for indførsel af tredjelandsbananer.

31 Forordning nr. 478/95, som bl.a. er udstedt i henhold til artikel 20 i forordning nr. 404/93, har til formål at træffe de fornødne foranstaltninger til gennemførelsen af rammeaftalen på et grundlag, der ikke længere er midlertidigt.

32 Forordning nr. 478/95 bestemmer i artikel 1, stk. 1, at:

»Toldkontingentet for indførsel af bananer fra tredjelande og for ikke-traditionelle AVS-bananer, jf. artikel 18 og 19 i forordning (EØF) nr. 404/93, opdeltes i særkvoter, som tildeles de i bilag I til nærværende forordning anførte lande eller grupper af lande ...«

33 Bilag I indeholder tre skemaer: Det første angiver de procentdele af toldkontingentet, der er forbeholdt de latinamerikanske stater i rammeaftalen, det andet indeholder en fordeling af kontingentet på 90 000 tons ikke-traditionelle AVS-bananer, og det tredje bestemmer, at alle andre tredjelande får 50,6% af det samlede kontingent.

34 Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 478/95 bestemmer følgende:

»For varer med oprindelse i Columbia, Costa Rica eller Nicaragua gælder det desuden, at ansøgningen om importlicens vedrørende kategori A og C, jf. artikel 9, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1442/93 kun tages i betragtning, hvis den ledsages af et gyldigt eksportcertifikat ...«

35 I udtalelse 3/94 af 13. december 1995 (Sml. I, s. 4577) har Domstolen fastslået, at det var ufornødent at efterkomme Forbundsrepublikken Tysklands begæring om udtalelse, da denne var blevet uden genstand, fordi rammeaftalen, som var indføjet i de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi, er blevet indgået sammen hermed, efter at Domstolen var blevet anmodet om en udtalelse.

De faktiske omstændigheder i hovedsagerne

36 T. Port GmbH & Co. (herefter »T. Port«), som er traditionel importør af tredjelandsbananer, opnåede fra Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Forbundskontoret for landbrug og fødevarer, herefter »Bundesanstalt«) licenser til indførsel af tredjelandsbananer mod betaling af en told på 100 ECU pr. ton for

andet halvår af 1993 og for 1994 og på 75 ECU pr. ton for 1995. Mængderne blev fastsat på grundlag af de mængder, der blev solgt i løbet af referenceårene 1989, 1990 og 1991.

37 Allerede i 1994 ansøgte T. Port Bundesanstalt om yderligere licenser under henvisning til, at der forelå et særligt vanskeligt tilfælde.

38 I den nævnte sag har Hessischer Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 9. februar 1995 pålagt Bundesanstalt at udstede supplerende importlicenser til T. Port for 1995 og har forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål om, hvordan særligt vanskelige tilfælde skal afgøres (dom af 26.11.1996, sag C-68/95, T. Port, Sml. I, s. 6065).

39 Efter at have anvendt disse licenser anmodede T. Port i marts 1995 Hauptzollamt Hamburg-Jonas om at fortolde et parti bananer hidrørende fra Ecuador uden at pålægge selskabet at fremlægge importlicenser eller at betale den skyldige told.

40 T. Port anlagde forfatningssager til prøvelse af Hauptzollamt Hamburg-Jonas' afslag, som var blevet opretholdt ved Forbundsfinansministeriets afgørelse, samt til prøvelse af forordning nr. 478/95.

41 I en kendelse af 26. april 1995 afslog Bundesverfassungsgericht at træffe afgørelse i disse sager med den begrundelse, at T. Port først skulle søge sine rettigheder beskyttet under en sag om foreløbige retsmidler. Forfatningsdomstolen påpegede, at det ikke var udelukket, at retten under sagen om foreløbige retsmidler, når den skulle tage stilling til konflikten mellem forordning nr. 404/93 og de forpligtelser, der påhviler Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til GATT, kunne træffe afgørelse om en foreløbig suspension af forordningen. Den henviste ligeledes til,

at de særlige domstole endnu ikke have behandlet spørgsmålet om lovligheden af forordning nr. 478/95.

42 Under henvisning til Bundesverfassungsgericht's afgørelse anmodede T. Port på ny Hauptzollamt Hamburg-Jonas om at foretage fortoldningen af det pågældende parti bananer under anvendelse af en nedsat toldsats.

43 Efter et nyt afslag fra Hauptzollamt Hamburg-Jonas fremsatte T. Port begæring over for Finanzgericht Hamburg om, at der i form af foreløbige retsmidler blev truffet foreløbige forholdsregler til beskyttelse af selskabets rettigheder. T. Port gjorde gældende, at forordning nr. 404/93 og nr. 478/95, som ganske vist var gyldige i henhold til fællesskabsretten, måtte anses for fællesskabsretsakter, der gjorde indgreb i rettigheder i den betydning, der anføres i Bundesverfassungsgericht's »Maastricht-dom« af 12. oktober 1993, fordi de er uforenelige med GATT. Det samme gjaldt ifølge T. Port den nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, i hvilken Domstolen fastslog, at forordning nr. 404/93 er lovlig. Disse retsakter, som gør indgreb i T. Port's grundrettigheders kerne, kan følgelig ikke finde anvendelse i Tyskland.

44 Ved kendelse af 19. maj 1995 tog Finanzgericht Hamburg T. Port's begæring til følge og pålagde i form af foreløbige retsmidler Hauptzollamt Hamburg-Jonas at lade det parti bananer, som T. Port havde købt i Ecuador, overgå til fri omsætning uden fremlæggelse af en importlicens og til den nedsatte told på 75 ECU pr. ton. I denne kendelse udtalte Finanzgericht Hamburg, at forordning nr. 404/93 og nr. 478/95 var i strid med GATT's regler, og at Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til traktatens artikel 234, stk. 1, var bemyndiget til foreløbig ikke at anvende fællesskabsretlige bestemmelser, der er i strid med GATT. I samme kendelse forelagde Finanzgericht Hamburg Domstolen fire præjudicielle spørgsmål (sag C-182/95, T. Port).

45 Den 8., 21. og 28. juni 1995 afsagde Finanzgericht Hamburg tre andre kendelser om yderligere partier bananer, som T. Port havde indført fra Ecuador.

46 Ved dom af 22. august 1995 annullerede Bundesfinanzhof Finanzgericht Hamburg's fire kendelser, for så vidt der ikke var blevet truffet afgørelse om sagens realitet ved bananernes overgang til fri omsætning.

47 T. Port har appelleret denne dom til den tyske forfatningsdomstol.

48 I henhold til artikel 82a, stk. 1, litra b), i Domstolens procesreglement har Domstolens præsident ved afgørelse af 8. september 1995 udsat behandlingen af sag C-182/95, T. Port, indtil Bundesverfassungsgericht har truffet afgørelse.

49 Ved afgørelser af 29. august og 1. september 1995 har Hauptzollamt Hamburg-Jonas krævet efterbetaling af told for de bananer, som T. Port havde indført fra Ecuador uden at fremlægge de krævede importlicenser.

50 Ved afgørelser af 5. og 12. september 1995 har Hauptzollamt Hamburg-Jonas afslået T. Port's begæringer om udsættelsen af gennemførelsen.

51 På begæring af T. Port har Finanzgericht Hamburg ved kendelser af 22. og 27. september 1995 besluttet, at Hauptzollamt Hamburg-Jonas' afgørelser af 29. august og 1. september 1995 om ændring af tolden udsættes, uden at der skal stilles sikkerhed.

52 I øvrigt har Finanzgericht Hamburg anerkendt, at forordning nr. 404/93, bortset fra de bestemmelser, der anfægtes i den sag, der har givet anledning til dommen i sag C-68/95, T. Port, efter den nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet må anses for gyldig i henhold til fællesskabsretten. Den finder dog, at denne forordnings bestemmelser samt bestemmelserne i forordning nr. 478/95 er i strid med visse grundlæggende regler i GATT, som Forbundsrepublikken som kontraherende part er forpligtet til at overholde. Under disse omstændigheder finder den, at der opstår det spørgsmål, om anvendelse i Tyskland af de relevante regler i GATT efter traktatens artikel 234, stk. 1, skal have forrang for anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 404/93 og nr. 478/95.

53 Den nationale domstol har ligeledes fremhævet, at den ret, som Bundesverfassungsgericht i den nævnte kendelse af 26. april 1995 har anerkendt, at de særlige domstole har til under sager om foreløbige retsmidler at træffe afgørelse om konflikten mellem anvendelsen af forordning nr. 404/93 og de forpligtelser, der påhviler Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til GATT, nødvendigvis indebærer, at EF-borgere for domstolene må kunne påberåbe sig visse bestemmelser i GATT. Den har således fundet det hensigtsmæssigt på ny at forelægge Domstolen spørgsmålet om den direkte virkning af GATT's bestemmelser, skønt Domstolen i sin tidligere praksis, navnlig senest i den nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, har fastslået, at GATT's regler ikke har den ubetingede karakter, der er nødvendig for, at de kan anerkendes som regler i international ret, der er umiddelbart anvendelige i de kontraherende parters retsordener.

54 Den nationale domstol finder det endeligt tvivlsomt, om forordning nr. 478/95 er forenelig med det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, således som det bl.a. findes i EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

55 Finanzgericht Hamburg har derfor antaget, at den endelige afgørelse af hver af de tvister, som blev indbragt for den, krævede et svar på de tre første spørgsmål, som den allerede havde forelagt Domstolen i sag C-182/95, T. Port. Den har følgelig besluttet at udsætte sin afgørelse, indtil Domstolen i de to sager har udtalt sig om følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EF-traktatens artikel 234, stk. 1, fortolkes således, at GATT-overenskomstens artikel I, II og III ved anvendelsen i Forbundsrepublikken Tyskland har forrang for artikel 18, jf. artikel 19 og 17, i forordning (EØF) nr. 404/93?

2) a) Er forordning (EF) nr. 478/95, som er vedtaget på grundlag af forordning (EØF) nr. 404/93, gyldig?

b) I bekræftende fald, skal EF-traktatens artikel 234, stk. 1, fortolkes således, at GATT's artikel XIII ved anvendelsen har forrang i forhold til denne forordning?

3) Såfremt spørgsmål 1 og spørgsmål 2 b) besvares bekræftende, kan en EF-borger under en sag ved en ret i en af Fællesskabets medlemsstater påberåbe sig, at de nævnte bestemmelser i GATT har forrang?«

56 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. december 1995 er de to sager blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

57 På baggrund af de betragtninger, som den nationale ret har fremsat i sine forelæggelseskendelser, skal hele det første spørgsmål og anden del af det andet spørgsmål behandles under ét; disse vedrører begge fortolkningen af traktatens artikel 234, stk. 1, i forbindelse med forskellige bestemmelser i GATT. Dernæst skal det tredje spørgsmål behandles, som er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål og anden del af det andet spørgsmål besvares bekræftende, og som vedrører den direkte virkning af GATT's bestemmelser. Endelig skal første del af det andet spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 478/95 behandles.

Fortolkningen af traktatens artikel 234, stk. 1

58 Den nationale rets første spørgsmål og anden del af dens andet spørgsmål går reelt ud på, om traktatens artikel 234, stk. 1, skal fortolkes således, at den giver mulighed for at undlade at anvende artikel 17, 18 og 19 i forordning nr. 404/93 samt forordning nr. 478/95, fordi disse retsakter er i strid med GATT's artikel I, II, III og XIII.

59 Ifølge traktatens artikel 234, stk. 1, berøres de rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før denne traktats ikrafttræden er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, ikke af bestemmelserne i denne traktat.

60 Ifølge fast retspraksis (jf. bl.a. dom af 14.1.1997, sag C-124/95, Centro-Com, Sml. I, s. 81, præmis 56 og 57) har denne bestemmelse til formål i overensstemmelse med folkerettens principper at fastslå, at anvendelsen af traktaten ikke berører den pågældende medlemsstats forpligtelse til at respektere tredjestaters rettigheder, som følger af ældre konventioner, og til at overholde sine tilsvarende forpligtelser. Ved afgørelsen af, om en fællesskabsregel skal vige for en ældre international konven-

tion, må det derfor undersøges, om konventionen pålægger den pågældende medlemsstat forpligtelser, som de tredjelande, der har indgået konventionen, stadig kan kræve opfyldt.

61 Hvis en fællesskabsbestemmelse derfor skal vige for en international konvention, er det på den dobbelte betingelse, at der er tale om en konvention, der er indgået, før traktaten trådte i kraft, og at den tillægger det pågældende tredjeland rettigheder, som det kan kræve overholdt af den pågældende medlemsstat.

62 Det fremgår for det første af sagen, at tvisterne i hovedsagerne vedrører efteropkrævning af told, som kræves for indførsler af bananer fra Ecuador, der fandt sted i løbet af 1995.

63 For det andet var Ecuador ikke kontraherende part i GATT af 1947, og landet er først blevet medlem af WTO og dermed af GATT af 1994 i 1996.

64 Det følger af det foregående, at hverken GATT af 1947, der blev indgået før traktatens ikrafttræden, eller GATT af 1994 kan påberåbes under omstændigheder som dem, der er tale om i hovedsagerne, som en hindring i henhold til traktatens artikel 234, stk. 1, for, at bestemmelserne i forordning nr. 404/93 og nr. 478/95 kan finde anvendelse.

65 Det første spørgsmål og anden del af det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 234, stk. 1, skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse i sager om indførsel af bananer fra et tredjeland, som ikke er deltager i en international konvention, der er indgået af medlemsstater før traktatens ikrafttræden.

Den direkte virkning af GATT's bestemmelser

66 Det tredje spørgsmål om den direkte virkning af GATT's bestemmelser er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål og anden del af det andet spørgsmål besvares bekræftende.

67 I betragtning af det benægtende svar, der er givet på disse spørgsmål i nærværende doms præmis 65, er det ikke fornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Gyldigheden af forordning nr. 478/95

68 Første del af den nationale rets andet spørgsmål vedrører gyldigheden af forordning nr. 478/95. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at retten finder, at denne forordning er i strid med GATT's artikel XIII, fordi der i den almindelige ordning for fordeling af kvoter ikke tages hensyn til tidligere indførsler.

69 Af de grunde, der er angivet i forbindelse med behandlingen af det første spørgsmål og anden del af det andet spørgsmål, er det ikke nødvendigt, at Domstolen tager stilling til dette spørgsmål.

70 Den nationale ret spørger ligeledes, om forordning nr. 478/95 ikke må erklæres ugyldig, fordi den ordning for tildeling af toldkontingentet, som den indfører, er i strid med det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, således som det figurerer i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

71 T. Port og den tyske regering har herom anført, at tildelingen af nationale kontingenter til nogle tredjelande i henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 478/95 begrænser indførselsmulighederne for erhvervsdrivende, der traditionelt indfører bananer fra andre tredjelande. De har ligeledes fremhævet, at med hensyn til indførsler fra de tredjelande, som har fået tildelt nationale kontingenter, forskelsbehandler forordning nr. 478/95 de erhvervsdrivende i kategori A og C i forhold til de erhvervsdrivende i kategori B, da det i henhold til forordningens artikel 3, stk. 2, kun er de førstnævnte, der har pligt til at indhente eksportlicenser hos de kompetente myndigheder i de pågældende tredjelande med henblik på indførsel af bananer fra disse lande.

72 Den franske regering har henvist til, at Fællesskabet ikke er forpligtet til at behandle de forskellige tredjelande lige, og at en forskellig behandling af de erhvervsdrivende må accepteres, hvis den er en følge af den forskellige behandling, der gives disse lande. Den har desuden ligesom Kommissionen anført, at de nationale kontingenter, der er tildelt de tredjelande, som er kontraherende parter i rammeaftalen, i det væsentlige er afhængige af de gennemsnitlige indførsler, der tidligere er foretaget fra de samme lande.

73 Under retsmødet anførte den franske og den spanske regering samt Rådet og Kommissionen, at den forskellige behandling, der følger af, at erhvervsdrivende i kategori B er fritaget for forpligtelsen til at skaffe sig bekostelige eksportlicenser, er sagligt begrundet i hensynet til at genskabe den konkurrencemæssige ligevægt mellem disse erhvervsdrivende og erhvervsdrivende i kategori A og C, som forordning nr. 404/93 havde til formål at skabe. De har i denne forbindelse henvist til, at Domstolen i den tidligere nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet har anerkendt lovligheden af visse fordele, som blev givet de erhvervsdrivende i kategori B, fordi det var nødvendigt at skabe en sådan ligevægt. Den forhøjelse af toldkontingentet og den nedsættelse af tolden, der blev aftalt i rammeaftalen, og som blev indført i forordning nr. 404/93 ved forordning nr. 3290/94, har imidlertid bevirket, at denne ligevægt er blevet forrykket til skade for erhvervsdrivende i kategori B.

74 Ved vurderingen af, om forordning nr. 478/95 er i strid med det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, således som det figurerer i traktatens artikel 40, stk. 3, må der sondres mellem på den ene side indførelsen af nationale kontingenter og på den anden side fritagelsen af erhvervsdrivende i kategori B for ordningen med eksportlicenser.

75 Hvad angår det første punkt skal det fremhæves, at Domstolen i dommen i sagen Tyskland mod Rådet har anerkendt, at det var lovligt at indføre det samlede toldkontingent for indførslerne af tredjelandsbananer og ikke-traditionelle AVS-bananer i modsætning til de traditionelle indførsler fra AVS-stater, der i henhold til Lomé-konventionen var omfattet af en præferenceordning.

76 Det bemærkes ligeledes, at der ikke i fællesskabsretten findes noget almindeligt princip, som pålægger Fællesskabet i dets forbindelser udadtil i enhver henseende at behandle forskellige tredjelande ens. Som Domstolen har udtalt i dommen af 28. oktober 1982 (sag 52/81, Faust mod Kommissionen, Sml. s. 3745, præmis 25), kan det derfor, når en forskellig behandling af tredjelande ikke strider mod fællesskabsretten, heller ikke anses for stridende mod denne retsorden, at Fællesskabets erhvervsdrivende behandles indbyrdes forskelligt, for så vidt der ikke er tale om andet end en automatisk følge af forskelsbehandlingen af de tredjelande, som disse erhvervsdrivende har forretningsforbindelser med.

77 Det må imidlertid nødvendigvis fastslås, at de begrænsninger i importmulighederne, som indførelsen af nationale kontingenter kan medføre for erhvervsdrivende i kategori A og C, er en automatisk følge af forskellig behandling af tredjelande, alt efter om de er kontraherende parter i rammeaftalen, og alt efter størrelsen af det kontingent, som er blevet tildelt dem i denne aftale.

78 Hvad angår den forskellige behandling, der består i fritagelse af de erhvervsdrivende i kategori B for ordningen med eksportlicenser, kan det uden videre fastslås, at den ikke er den automatiske følge af en forskellig behandling af nogle tredjelande i forhold til behandlingen af andre.

79 Denne forskellige behandling skyldes nemlig ikke, at ordningen med eksportlicenser, således som den er fastsat i rammeaftalen og gennemført ved forordning nr. 478/95, gælder for indførsler fra nogle tredjelande, uanset om de er kontraherende parter i rammeaftalen, men følger af, at der blandt de fællesskabserhvervsdrivende, der har knyttet handelsforbindelse med tredjelandene, som er omfattet af ordningen med eksportlicenser for indførsler fra disse lande, er nogle, der har pligt til at skaffe sig eksportlicenser, mens andre er fritaget herfor.

80 Det skal dernæst fremhæves, at denne forskellige behandling af de erhvervsdrivende i kategori A og C i forhold til de erhvervsdrivende i kategori B er åbenbar, da den omstændighed, at de er omfattet af ordningen med eksportlicenser, som den tyske regering har anført uden at blive modsagt, for de førstes vedkommende indebærer en forhøjelse af indkøbsprisen på bananer med oprindelse i de pågældende tredjelande på 33% i forhold til den pris, som betales af de sidstnævnte.

81 Det skal dernæst undersøges, om denne forskellige behandling er uforenelig med forbuddet i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, som blot er et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, som er et af de grundlæggende principper inden for fællesskabsretten (jf. bl.a. domme af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel og Ströh, Sml. s. 1753, præmis 7, og forenede sager 124/76 og 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson og Providence agricole de la Champagne, Sml. s. 1795, præmis 16, og af 25.10.1978, sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig og De Bijenkorf, Sml. s. 1991, præmis 26, og forenede sager 103/77 og 145/77, Royal Scholten-Honig og Tunnel Refineries, Sml. s. 2037, præmis 26), eller om den tværtimod, som den spanske og den franske regering

samt Rådet og Kommissionen hævder, kan være sagligt begrundet i hensynet til at genskabe den konkurrencemæssige ligevægt mellem disse kategorier erhvervsdrivende.

82 I denne forbindelse skal det fremhæves, at Domstolen i den førnævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet har anerkendt, at den fælles markedsordning for bananer, som den er indført ved forordning nr. 404/93, navnlig dens fordelingsordning for toldkontingentet, omfatter visse restriktioner eller former for forskelsbehandling til skade for de erhvervsdrivende i kategori A og C, hvis muligheder for at indføre bananer fra tredjelande begrænses, mens de erhvervsdrivende i kategori B, som indtil da var henvist til hovedsagelig at forhandle fællesskabsbananer og AVS-bananer, får mulighed for at indføre bestemte mængder tredjelandsbananer.

83 Domstolen har fastslået, at en sådan differentieret behandling ikke er strid med det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, da den 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, og at forfølgelsen af dennes formål, som er at sikre afsætningen af fællesskabsproduktionen og den traditionelle AVS-produktion, indebærer, at der indføres en vis balance mellem de berørte kategorier af erhvervsdrivende (præmis 74).

84 Når den ligevægt, der således er tilvejebragt ved forordning nr. 404/93, forrykkes, fordi en eller flere af de parametre, som bidrager til at skabe den, som f.eks. toldkontingentets størrelse eller størrelsen af den told, der pålægges indførsler, ændres, selv hvis det er af grunde, der er den fælles markedsordning for bananer uvedkommende, kan det vise sig nødvendigt at genskabe den. Tilbage står imidlertid spørgs-

målet, om denne ligevægt i det foreliggende tilfælde gyldigt har kunnet genskabes til skade for de erhvervsdrivende i kategori A og C ved hjælp af en foranstaltning som fritagelse af de erhvervsdrivende i kategori B for ordningen med eksportlicenser, således som den følger af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 478/95.

85 Hertil bemærkes, at ordningen for fordeling af toldkontingentet, således som den er indført ved forordning nr. 404/93, der forbeholder 30% af dette kontingent for erhvervsdrivende i kategori B, også gælder for den forhøjelse af det nævnte kontingent, der er aftalt i rammeaftalen.

86 Det følger heraf for det første, at de erhvervsdrivende i kategori B, på samme måde som de erhvervsdrivende i kategori A og C, har fordel af forhøjelsen af kontingentet og den samtidige nedsættelse af tolden, som ifølge den spanske og den franske regering samt Rådet og Kommissionen er årsagen til forrykkelsen af ligevægten mellem de forskellige berørte kategorier erhvervsdrivende. For det andet består de begrænsninger og den forskellige behandling til skade for erhvervsdrivende i kategori A og C, som den ved forordning nr. 404/93 indførte importordning for bananer indebærer, også med hensyn til den del af toldkontingentet, der svarer til denne forhøjelse.

87 Under disse omstændigheder må det erkendes, at anvendelsen af en foranstaltning som den, der følger af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 478/95, kun kan være berettiget, hvis det godtgøres, at den ligevægt, der blev forrykket ved forhøjelsen af toldkontingentet og den samtidige nedsættelse af tolden, som de erhvervsdrivende i kategori B ligeledes har fordel af, kun har kunnet genskabes ved at give denne samme kategori erhvervsdrivende en væsentlig fordel, altså kun ved at indføre en ny differentieret behandling til skade for andre kategorier erhvervsdrivende, som allerede ved indførelsen af toldkontingentet og fordelingsordningen for dette blev udsat for lignende begrænsninger og differentieret behandling.

88 Som det imidlertid fremgår af Domstolens dom af dags dato i sag C-122/95, Tyskland mod Rådet (Sml. I, s. 973), er dette ikke tilfældet.

89 På baggrund af de foregående betragtninger i deres helhed vil det tredje spørgsmål være at besvare således, at forordning nr. 478/95 er ugyldig, for så vidt den i artikel 3, stk. 2, kun pålægger de erhvervsdrivende i kategori A og C pligt til at indhente eksportlicenser til indførsel af bananer med oprindelse i Columbia, Costa Rica og Nicaragua.

Sagsomkostninger

90 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den spanske og den franske regering og af Det Forenede Kongeriges regering samt af Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Hamburg ved kendelser af 22. og 27. september 1995, for ret:

1) EF-traktatens artikel 234, stk. 1, skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse i sager om indførsel af bananer fra et tredjeland, som ikke er deltager i en international konvention, der er indgået af medlemsstater før traktatens ikrafttræden.

2) **Kommissionens forordning (EF) nr. 478/95 af 1. marts 1995 om supplerende bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 404/93, for så vidt angår ordningen vedrørende toldkontingentet for indførsel af bananer til Fællesskabet og om ændring af forordning (EØF) nr. 1442/93, er ugyldig, for så vidt den i artikel 3, stk. 2, kun pålægger de erhvervsdrivende i kategori A og C pligt til at indhente eksportlicenser til indførsel af bananer med oprindelse i Columbia, Costa Rica og Nicaragua.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Wathelet Schintgen

Mancini Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. marts 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident