FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT V. TRSTENJAK fremsat den 24. juni 2010[1]

1. Med den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF[2] ønsker Finanzgericht Hamburg (herefter »den forelæggende ret«) oplyst, om det er foreneligt med proportionalitetsprincippet, at der for svampekonserves af arten Agaricus, dvs. champignoner (herefter »champignonkonserves«), som er indført fra Folkerepublikken Kina til Fællesskabet uden for et fastsat toldkontingent, opkræves en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt.

2. Domstolen har allerede tidligere haft lejlighed til at tage stilling til, om tillægsbeløb ved indførsel af champignonkonserves fra tredjelande er forenelige med proportionalitetsprincippet[3]. I forbindelse med disse tillægsbeløb var der imidlertid tale om selvstændige EF-landbrugsafgifter. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse rejser det spørgsmål, om de kriterier, som Domstolen har anvendt ved vurderingen af selvstændige landbrugsafgifter, også kan overføres til en specifik told, som har erstattet de pågældende tillægsbeløb, hvis størrelse imidlertid svarer til en maksimumstoldsats, der er forhandlet og aftalt inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO«).

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Ifølge Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, underskrevet i Lissabon den 13.12.2007 (EUT C 306, s. 1), er den præjudicielle procedure nu reguleret ved artikel 267 TEUF.

3 — Jf. dom af 15.7.1982, sag 245/81, Edeka Zentrale, Sml. s. 2745, af 12.4.1984, sag 345/82, Wünsche, Sml. s. 1995, af 16.10.1991, sag C-24/90, Werner Faust, Sml. I, s. 4905, af 16.10.1991, sag C-25/90, Wünsche, Sml. I, s. 4939, af 16.10.1991, sag C-26/90, Wünsche, Sml. I, s. 4961, af 4.7.1996, sag C-295/94, Hüpeden, Sml. I, s. 3375, og af 4.7.1996, sag C-296/94, Pietsch, Sml. I, s. 3409.

I — De relevante retsregler

enhver fordel, begunstigelse, privilegium eller fritagelse, der er ydet af en kontraherende part, for så vidt angår en vare hidrørende fra eller bestemt for et andet land, øjeblikkelig og ubetinget tilstås den tilsvarende vare hidrørende fra eller bestemt for alle andre kontraherende parters territorier.

A — *International handelsret*

5. Artikel II i GATT 1947 regulerer listerne over WTO-medlemmers indrømmelser. Artikel II, stk. 1, litra a), bestemmer:

3. Ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 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 [4], tiltrådte Fællesskabet WTO-aftalen og en række multi- og plurilaterale aftaler. Blandt de multilaterale aftaler hører bl.a. den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel 1994 [5] (herefter »GATT 1994«) og aftalen om landbruget [6] (herefter »landbrugsaftalen«).

»Enhver kontraherende part skal tilstå de andre kontraherende parters handel en behandling, som ikke er mindre gunstig end den, der er foreskrevet i den pågældende del af vedkommende parts til nærværende overenskomst knyttede liste.«

4. GATT 1994 omfatter også bestemmelserne i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel af 1947 (herefter »GATT 1947«), heriblandt navnlig mestbegunstigelsesklausulen i artikel I, stk. 1, i GATT 1947. I henhold til mestbegunstigelsesklausulen skal

6. Landbrugsaftalens artikel 4 regulerer markedsadgangen og bestemmer:

»1. De i listerne indeholdte markedsadgangsindrømmelser vedrører bindinger og nedsættelser af toldsatser samt

4 — EFT L 336, s. 1.
5 — A.st., s. 20.
6 — A.st., s. 22.

eventuelle andre deri specificerede markedsadgangsforpligtelser.

2. Medlemmerne må ikke opretholde, indføre eller genindføre foranstaltninger af den art, der er krævet omdannet til almindelig told [(1)], medmindre andet er fastsat i artikel 5 og bilag 5.«

7. Fodnote 1 vedrørende begrebet »foranstaltninger« i landbrugsaftalens artikel 4 har følgende ordlyd:

»Sådanne foranstaltninger omfatter kvantitative importrestriktioner, variable importafgifter, minimumsimportpriser, skønsmæssig udstedelse af importlicenser, ikke-toldmæssige foranstaltninger, der opretholdes gennem statshandelsforetagender, frivillige eksportbegrænsninger og lignende grænseforanstaltninger, bortset fra almindelig told […]«

8. Landbrugsaftalens artikel 5 indeholder en særlig beskyttelsesbestemmelse i forbindelse med indførsel af landbrugsprodukter. Det er en betingelse for at kunne påberåbe sig denne særlige beskyttelsesbestemmelse, at de pågældende produkter er kendetegnet med symbolet »SSG« på listen over forpligtelser. På Fællesskabets lister over forpligtelser er varerne henhørende under KN-kode 2003 10 30 ikke kendetegnet med dette symbol.

9. Inden for rammerne af Uruguay-runden har Fællesskabet forpligtet sig til i forbindelse med et kontingent på 62 660 t højst at opkræve en værditoldsats på 23% for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30. Endvidere har det forpligtet sig til højst at opkræve en værditoldsats på 18,4% og en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt uden for dette toldkontingent. Disse forpligtelser er fastsat i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO. Folkerepublikken Kina har været medlem af WTO siden den

1. december 2001. Fællesskabet har med virkning fra den 1. januar 2007 forhøjet kontingentmængden for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30 fra Folkerepublikken Kina til 23 750 t [7].

B — *Fællesskabsbestemmelser* [8]

10. Ifølge artikel 39, stk. 1, EF har den fælles landbrugspolitik til formål:

»a) at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften

b) herigennem at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer

c) at stabilisere markederne

d) at sikre forsyningerne

e) at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.«

11. I henhold til artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif [9], som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 254/2000 af 31. januar 2000 om

7 — Jf. Rådets afgørelse 2006/398/EF af 20.3.2006 om indgåelse af en aftale i form af brevveksling mellem Det Europæiske Fællesskab og Folkerepublikken Kina i henhold til artikel XXIV, stk. 6, og artikel XXVIII, i den almindelige overenskomst for told og udenrigshandel (GATT) 1994 med hensyn til ændringer af indrømmelserne i Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks lister i tilslutning til disse landes tiltrædelse af Den Europæiske Union, EUT L 154, s. 22.

8 — I dette forslag til afgørelse anvendes begrebet fællesskabsret, for så vidt fællesskabsretten og ikke unionsretten fortsat finder tidsmæssig anvendelse.

9 — EFT L 130, s. 42.

ændring af forordning nr. 2658/87 [10] (herefter »den ændrede forordning nr. 2658/87«) opstiller Kommissionen en kombineret nomenklatur (herefter »KN«). I henhold til artikel 1, stk. 3, første punktum, i den ændrede forordning nr. 2658/87 er KN gengivet i bilag I hertil. I henhold til denne bestemmelses andet punktum anføres i dette bilag navnlig toldsatserne i den fælles toldtarif (herefter »FTT«).

12. Artikel 12, stk. 1, i den ændrede forordning nr. 2658/87 har følgende ordlyd:

»»Kommissionen vedtager hvert år en forordning indeholdende en fuldstændig udgave af den kombinerede nomenklatur sammen med toldsatserne, jf. artikel 1, således som det følger af de foranstaltninger, der er vedtaget af Rådet eller Kommissionen. Nævnte forordning offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* senest den 31. oktober, og den anvendes fra den 1. januar det følgende år.«

13. I henhold til artikel 9, stk. 2, første led, i den ændrede forordning nr. 2658/87 kan dette ikke ændre toldsatserne.

14. Bilag I til den ændrede forordning nr. 2658/87 blev med virkning fra den 1. januar 2006 erstattet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1719/2005 af 27. oktober 2005 om ændring af bilag I til forordning nr. 2658/87 [11].

15. Del I i bilag I til forordning nr. 1719/2005 indeholder bestemmelser, hvortil hører en liste over anvendte tegn, forkortelser og symboler. I henhold hertil har forkortelsen »kg/net eda« betydningen »kilogram drænet nettovægt«.

16. Del II i dette bilag indeholder den FTT, der finder tidsmæssig anvendelse i den foreliggende sag. Kapitel 20 i FTT vedrører varer af grøntsager, frugter, nødder eller andre planter og plantedele. I dette kapitel findes følgende positioner:

10 — EFT L 28, s. 16.

11 — EFT L 286, s. 1.

KN-kode	Varebeskrivelse	Bundet toldsats (%)	Supplerende enhed
1	2	3	4
2003	Svampe og trøfler, tilberedt eller konserveret på anden måde end med eddike og eddikesyre:		
2003 10	— Svampe af slægten Agaricus		
2003 10 20	— — Foreløbigt konserverede, gennemkogte	18,4 + 191 EUR/100 kg/net eda (1)	kg/net eda
2003 10 30	— — I andre tilfælde	18,4 + 222 EUR/100 kg/net eda (1)	kg/net eda

17. Det hedder i fodnote 1:

»Det specifikke beløb opkræves som en autonom foranstaltning på grundlag af drænet nettovægt.«

18. Kommissionens forordning (EF) nr. 1864/2004 af 26. oktober 2004 om åbning og forvaltning af toldkontingenter for svampekonserves fra tredjelande [12] regulerer de kontingenter, inden for hvilke der gives en begunstiget markedsadgang. Første, syvende og tiende betragtning til denne forordning ifølge affattelsen efter Kommissionens forordning (EF) nr. 1995/2005 af 7. december 2005 om ændring af forordning nr. 1864/2004 [13] (herefter »den ændrede forordning nr. 1864/2004«) har følgende ordlyd:

»(1) Som led i den landbrugsaftale [...] der blev indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi, forpligtede EF sig til fra den 1. juli 1995 på visse betingelser at åbne EF-toldkontingenter for svampekonserves

12 — EUT L 325, s. 30.

13 — EUT L 320, s. 34.

af arten Agaricus spp. henhørende under KN-kode 0711 90 40, 2003 10 20 og 2003 10 30.

virkninger for EF-producenterne. Med henblik herpå bør konkurrencen mellem importører skærpes og den administrative byrde for importørerne lettes.«

[…]

(7) Uden at foregribe resultatet af forhandlingerne ifølge artikel XXIV, stk. 6, i GATT (1994) og for at bevare den traditionelle handelsstrøm, samtidig med at det sikres, at EF-markedet forbliver åbent for nye leverandørlande, bør der ved den mængde Agaricus-svampekonserves, der kan importeres til EF under toldkontingenterne, tages hensyn til de præferencer, der er fastsat i Europaaftalerne med Bulgarien og Rumænien. […]

19. Artikel 1, stk. 1, i denne forordning fastsætter bl.a. toldkontingenter for import af champignonkonserves henhørende under KN-kode 2003 10 30. I henhold til artikel 1, stk. 2, første afsnit, i denne forordning er værditoldsatsen på 23% for produkter henhørende under KN-kode 2003 10 30.

[…]

20. I Rådets forordning (EF) nr. 980/2005 af 27. juni 2005 om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer[14] fastsættes i artikel 1, stk. 1, et arrangement med generelle toldpræferencer. I henhold til denne bestemmelses stk. 2 omfatter dette arrangement en generel ordning samt særlige ordninger. I henhold til artikel 2 i denne forordning

(10) Der bør fortsat være en passende forsyning med de pågældende produkter på EF-markedet til stabile priser. Der bør undgås unødvendige markedssammenbrud i form af store prisudsving og negative

14 — EUT L 169, s. 1.

er de begunstigede lande opført i bilag I. I bilag I er Kina opført som land, som er omfattet af den generelle ordning. I henhold til artikel 4 i denne forordning er de varer, der er omfattet af den generelle ordning, opført i bilag II. Kapitel 20 i FTT, hvortil også KN-kode 2003 10 30 hører, er opført i bilag II.

22. I bilag II er de varer, der er omfattet af kapitel 20 i FTT, opført som følsomme varer.

II — Sagens faktiske omstændigheder

21. Artikel 7, stk. 2, første punktum, og artikel 7, stk. 5, i denne forordning bestemmer følgende:

»2. Værditolden i den fælles toldtarif på varer, der er opført i bilag II som følsomme varer, nedsættes med 3,5 procentpoint. […].

[…]

5. Når toldsatserne i den fælles toldtarif for varer, der er opført i bilag II som følsomme varer, omfatter værditoldsatser og specifikke toldsatser, nedsættes de specifikke toldsatser ikke.«

23. Den 6. marts 2006 anmodede firmaet, som Barsoum Chabo (herefter »sagsøgeren i hovedsagen«) er indehaver af, om overgang til fri omsætning af 1 000 kasser svampekonserves fra Folkerepublikken Kina. Varen blev angivet som »Svampe og trøfler, tilberedt eller konserveret på anden måde end med eddike eller eddikesyre« under KN-kode 2003 90 00 (andre svampe end af slægten Agaricus). Overgangen til fri omsætning blev meddelt i overensstemmelse med angivelsen under anvendelse af en værditoldsats på 14,9%.

24. Inden den 6. marts 2006 havde det firma, som sagsøgeren i hovedsagen er indehaver af, allerede anmeldt og indført identiske varer. I forbindelse med en tidligere indførsel var der

indledt en undersøgelse. Det fremgik af en skønserklæring, som var udarbejdet i forbindelse med denne undersøgelse, at der i forbindelse med denne tidligere indførsel ikke havde været tale om varer, der skulle henføres under KN-kode 2003 90 00. Der var ifølge skønserklæringen derimod tale om champignonkonserves henhørende under KN-kode 2003 10 30.

25. Ved afgørelse af 27. februar 2007 opkrævede Hauptzollamt Hamburg-Hafen (herefter »den sagsøgte i hovedsagen«) hos sagsøgeren i hovedsagen indførselsafgifter på i alt 27 507,13 EUR for indførslerne af 6. marts 2006. I den forbindelse henførte den sagsøgte i hovedsagen på grundlag af skønserklæringen den pågældende svampekonserves under KN-kode 2003 10 30 og anvendte en værditoldsats på 14,9% med tillæg af en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt. Sagsøgeren i hovedsagen påklagede den 5. marts 2007 denne afgørelse; der blev imidlertid givet afslag på denne klage den 7. december 2007.

III — Sagen ved den forelæggende ret

26. Den 9. januar 2008 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag ved den forelæggende ret med påstand om, at afgørelsen af 21. februar 2007, som affattet ved klageafgørelsen af 7. december 2007, ophæves. I den forbindelse har sagsøgeren i hovedsagen bl.a. gjort gældende, at den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt er uforholdsmæssig, da den svarer til et importforbud. Sagsøgte i hovedsagen har nedlagt påstand om frifindelse. Den specifikke told er ikke en beskyttelsesforanstaltning, men derimod en almindelig told. Denne svarer heller ikke til et importforbud.

27. Ifølge den forelæggende ret skal den indførte svampekonserves henføres under KN-kode 2003 10 30. Den toldsats, der gælder for denne KN-kode, er derfor relevant. Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om, hvorvidt den toldsats, der fremgår af denne position, er gyldig. Spørgsmålet er, om den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt kan betragtes som forholdsmæssig. I denne forbindelse har den forelæggende ret

henvist til Domstolens domme i sag C-26/90, Wünsche [15], og sag C-296/94, Pietsch [16]. I disse domme har Domstolen fastslået, at tillægsbeløb, der var opkrævet for champignonkonserves fra tredjelande for at undgå forstyrrelser på EF-markedet, var uforholdsmæssige på grund af deres urimelige størrelse.

28. Der rejser sig det spørgsmål, om denne retspraksis kan overføres til den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt. Til støtte for, at den kan overføres, taler, at såvel den specifikke told som tillægsbeløbene udgør en beskyttelsesforanstaltning til fordel for EF-producenterne. Den specifikke told, der opkræves ved indførsel af champignonkonserves uden for kontingentet i henhold til forordning nr. 1864/2004, har til formål at udligne omkostningsfordelene for champignonkonserves med oprindelse i Folkerepublikken Kina. Den specifikke toldsats overstiger også langt det beløb, som er nødvendigt for, at beskyttelsesforanstaltningen er effektiv. Den specifikke toldsats svarer derfor til et faktisk importforbud og en økonomisk sanktion af importørerne. Dette er også tilfældet, selv om man tager højde for prisudsving på grund af forskellig kvalitet.

29. I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at den indkøbspris, som importørerne skulle betale for champignonkonserves fra Folkerepublikken Kina, i den pågældende periode var på 0,93 EUR pr. kg. Prisen for champignonkonserves af første sortering fra Frankrig var i juni 2007 på 2,70 EUR pr. kg. Prisen for skiveskårne dåsechampignoner af anden sortering fra Fællesskabet var i juni 2006 på 2,70 EUR pr. kg. Den specifikke told udgjorde 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt, dvs. omregnet 2,22 EUR pr. kg.

30. Den forelæggende ret har anført, at den specifikke told udgør mere end 200% af importprisen for champignonkonserves fra Folkerepublikken Kina. Desuden overskrider den jævnligt forskelsbeløbet mellem

15 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.
16 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.

kostprisen i Fællesskabet og prisen ved import fra Folkerepublikken Kina. Endelig er den specifikke told heller ikke differentieret efter kvalitetsklasser.

IV — Det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

31. På grund af sin tvivl om, hvorvidt den specifikke told er forenelig med proportionalitetsprincippet, har den forelæggende ret med anmodning om præjudiciel afgørelse af 13. maj 2009, indgået på Domstolens Justitskontor den 15. juni 2009, stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»r det tillægsbeløb på 222 EUR pr. 100 kg nettovægt, som i henhold til tredjelands- og præferencetoldsatsen opkræves ved indførsel af konserverede svampe af arten Agaricus (KN-pos. 2003 10 30), ugyldig på grund af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet?«

32. Sagsøgeren i hovedsagen, Rådet og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er anført i artikel 23 i statutten for Domstolen.

33. Der blev afholdt mundtlig forhandling den 29. april 2010, hvori den befuldmægtigede for sagsøgeren i hovedsagen, den italienske regering, Rådet og Kommissionen deltog.

V — Parternes væsentligste argumenter

34. *Sagsøgeren i hovedsagen* er af den opfattelse, at den specifikke told for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30 på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt er uforholdsmæssig.

35. Først og fremmest forhindrer en told af denne størrelse afsætningen af champignoner med oprindelse i Folkerepublikken Kina i Fællesskabet. Fra forbrugernes synspunkt er kinesiske champignoner af en betydeligt lavere kvalitet end champignoner fra Fællesskabet. Kinesiske champignoner kan kun afsættes i Fællesskabet, hvis priserne herfor ligger markant under priserne

for champignoner fra Fællesskabet. Dette er ikke muligt ved opkrævning af den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt. Desuden er det uden større omkostninger muligt at differentiere champignonkonserves efter kvalitetsklasser. Endvidere kan der som mindre restriktivt middel ydes støtte til EF-producenterne for at nedsætte prisen for svampe fremstillet i Fællesskabet. Opkrævningen af en lavere toldsats vil også være i overensstemmelse med den fælles landbrugspolitiks mål om at sikre forbrugerne rimelige priser.

36. Det fremgår af de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, at den specifikke told sammen med værditolden og kontingentet allerede har opfyldt sin opgave. Der er ikke længere grund til at frygte en alvorlig forstyrrelse på markedet for champignoner i Fællesskabet. Desuden er opkrævningen af tolden i strid med den fælles landbrugspolitiks mål om at forøge produktiviteten ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne.

37. Efter den *italienske regerings* opfattelse er den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30 forenelig med proportionalitetsprincippet.

38. Det er formålet med den specifikke told at beskytte EF-producenterne af champignoner. Opkrævningen heraf forhindrer, at priserne for champignoner i Fællesskabet falder for stærkt på grund af indførsler fra Folkerepublikken Kina. Den er således egnet til at forfølge målet. Opkrævningen af den specifikke told er også nødvendig. Det er ikke muligt at underopdele champignoner efter kvalitetsklasser. Da den pågældende vare set fra aftagernes synspunkt er champignonkonserves, skal der tages udgangspunkt i prisen for den højeste kvalitetsklasse. Faldende priser for lavere kvalitetsklasser vil nemlig medføre, at forbrugerne skifter til disse produkter. Den specifikke told udgør heller ikke et faktisk importforbud. For det første har den specifikke told netop til formål at forhindre for store indførsler fra tredjelande. For det andet kan det under alle omstændigheder konstateres, at indførslen af champignoner

fra Folkerepublikken Kina til Fællesskabet har overskredet de fastsatte kontingenter. Den specifikke told har derfor faktisk ikke haft samme virkning som et importforbud.

39. Efter *Rådets* opfattelse er den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30 forenelig med proportionalitetsprincippet.

40. De domme, som sagsøgeren i hovedsagen har påberåbt sig, vedrørte selvstændige landbrugsafgifter. Der var tale om ensidige beskyttelsesforanstaltninger, som Fællesskabet havde truffet for at stabilisere priserne for fællesskabsprodukterne. På grund af denne målsætning var det i forbindelse med selvstændige landbrugsafgifter muligt og også nødvendigt målrettet at fastsætte tillægsbeløbene under hensyntagen til priserne i tredjelandet og de forskellige kvalitetsklasser.

41. Den specifikke told er af en anden art, er omfattet af andre rammebetingelser og forfølger andre målsætninger. Derfor kan den retspraksis, der vedrører autonome beskyttelsesforanstaltninger, ikke overføres til den specifikke told. Med den specifikke told forfølges ikke kun landbrugspolitiske, men også handelspolitiske mål. I landbrugspolitisk henseende skal tolden sikre, at EF-producenter kan afsætte deres produkter til priser, som garanterer dem en rimelig levestandard. Samtidig skal der sikres tilstrækkelige forsyninger, idet produkter fra tredjelande indrømmes en kontrolleret og passende adgang. Såfremt det kun var målet om beskyttelse af EF-producenterne, der blev forfulgt, kunne der også have været truffet mere vidtgående foranstaltninger. Dog forfølger Fællesskabet med den specifikke told også handelspolitiske mål. Med henblik på disse handelspolitiske mål har det begrænset sin handlefrihed betydeligt. Man har bevidst afskaffet variable landbrugsafgifter på grund af deres uigennemsigtige karakter. Endvidere må der ikke længere opkræves told, som overstiger de maksimumssatser, der er fastsat i Fællesskabets lister over forpligtelser.

42. Den specifikke told for champignonkonserves er blevet aftalt på et niveau, som *de facto* er det samme som den *status quo*, der var gældende indtil da, og som Rådet havde fastsat i begyndelsen af 1980'erne. Selv om

niveauet er ret højt, er den specifikke told ikke uforholdsmæssig. Det skal indledningsvis tages i betragtning, at Rådet ikke er forpligtet til at behandle EF-producenter på samme måde som producenter fra tredjelande og heller ikke til at indrømme producenter fra tredjelande adgang til fællesskabsmarkedet på betingelser, som giver dem mulighed for at konkurrere med EF-producenterne. Endvidere stilles producenter fra tredjelande heller ikke ringere, end det er nødvendigt for at nå Fællesskabets landbrugs- og handelspolitiske mål. Størrelsen af den specifikke told skal have afskrækkende virkning. Desuden skal der tages hensyn til den logik, der ligger til grund for forhandlingssystemet inden for rammerne af WTO, og som er præget af princippet om *do ut des* med hensyn til den gensidigt indrømmede markedsadgang. De aftalte maksimumstoldsatser, der er gældende for indførsler fra alle WTO-medlemsstater og på ubestemt tid, må ikke overskrides. Det er besværligt og omkostningskrævende at nyforhandle aftalte toldsatser. Priserne varierer imidlertid meget og dermed også forskellene mellem priserne for fællesskabsvarer og varer fra Folkerepublikken Kina. Derfor er der forhandlet en specifik told, hvis størrelse skal sikre, at virkningen heraf ikke allerede efter kort tid neutraliseres som følge af prisudsvingene.

43. Generelt kan det konstateres, at det samlede system for indførsel af champignonkonserves har nået sine mål. I denne forbindelse må det ikke lades ude af betragtning, at der findes et toldkontingent, som giver mulighed for at lette markedsadgangen. Med hensyn til faldet (som ganske vist er bremset) i fællesskabsproduktionen kan der endog stilles det spørgsmål, om den aftalte maksimumssats for den specifikke told ikke er for lav med hensyn til de landbrugspolitiske målsætninger.

44. Den specifikke told er heller ikke uforholdsmæssig, fordi den ikke differentierer efter forskellige kvalitetsklasser. Der er nemlig substitutionseffekter mellem de forskellige kvalitetsklasser. I forbindelse med en differentiering efter kvalitetsklasser er der desuden risiko for at tilsidesætte retssikkerhedsprincippet og princippet om ensartet anvendelse af fællesskabsretten. En sådan differentiering med henblik på en målrettet udligning af prisforskelle er heller ikke forenelig med Fællesskabets forpligtelser i henhold til den internationale handelsret. En differentiering efter kvalitetsklasser vil under alle omstændigheder medføre en alt for stor belastning for toldmyndighederne og klarererne.

45. Endelig har Rådet anført, at en konstatering fra Domstolens side af, at den specifikke told er i strid med proportionalitetsprincippet, vil svække Fællesskabets position inden for rammerne af WTO. Toldsatserne i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO er baseret på forhandlinger og dermed på gensidige, multilaterale indrømmelser fra WTO-medlemsstaterne. Hvis det kræves, at Fællesskabet ensidigt skal indrømme gunstigere betingelser for adgangen for champignonkonserves fra tredjelande til fællesskabsmarkedet, end der multilateralt er aftalt under forhandlingerne, vil det næppe kunne forhandle sig frem til en tilsvarende kompensation for fællesskabsprodukters adgang til markedet i de pågældende tredjelande.

46. Også efter *Kommissionens* opfattelse er den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30 forenelig med proportionalitetsprincippet.

47. Kommissionen har indledningsvis anført, at den retspraksis, som den forelæggende ret har påberåbt sig, vedrører autonome beskyttelsesforanstaltninger fra Fællesskabets side inden oprettelsen af WTO og landbrugsaftalens ikrafttræden. Inden landbrugsaftalens ikrafttræden havde Fællesskabet beføjelse til at tilpasse tolden for at beskytte fællesskabsindustrien og også at vedtage ikke-toldmæssige foranstaltninger. Denne retspraksis kan imidlertid ikke overføres til den specifikke told.

48. Den specifikke told udgør kun ét element i et samlet system til regulering af indførslen af champignonkonserves fra tredjelande. Med dette samlede system forfølges der på den ene side landbrugspolitiske mål, som er forbundet med den pågældende fælles markedsordning. Det er et landbrugspolitisk mål at sikre en passende forsyning med champignonkonserves på fællesskabsmarkedet gennem åbning af et toldkontingent. Det er et yderligere landbrugspolitisk mål at afstemme denne passende forsyning efter kravene på markedet med hensyn til udbud og efterspørgsel. Endelig forfølges det landbrugspolitiske mål om at forhindre negative virkninger på fællesskabsproduktionen, der kan opstå som følge af, at indførslen af champignonkonserves fra tredjelande til Fællesskabet overskrider det fastsatte kontingent.

49. På den anden side forfølges også handelspolitiske mål. Inden for rammerne af Uruguay-runden har man afskaffet landbrugsafgifter og aftalt bundne toldsatser for landbrugsprodukter. Endvidere har man forfulgt målet om at nedsætte importafgifterne på landbrugsprodukter. Med udformningen af det samlede system har Fællesskabet også opfyldt disse forpligtelser.

50. Kommissionen har endvidere anført, at fællesskabsinstitutionerne skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles handelspolitik. De har derfor et vidt skøn på disse områder. Ved undersøgelsen af, om den specifikke told er forholdsmæssig, skal det derfor kun undersøges, om denne er åbenbart uegnet til at nå de forfulgte mål. En sådan begrænsning af domstolskontrollen er også påkrævet, da fællesskabslovgiver ved gennemførelsen af de fastlagte mål skal sikre en afvejning mellem de landbrugs- og handelspolitiske mål.

51. Opkrævningen af den specifikke told er ikke åbenbart uegnet til at nå de nævnte mål. Den mindsker nemlig det økonomiske incitament til at indføre champignonkonserves uden for det fastsatte toldkontingent. Indførsel uden for det tildelte kontingent er kun økonomisk interessant, hvis efterspørgslen inden for Fællesskabet er så stor, at importøren kan opnå en tilstrækkelig fortjenstmargen trods afgiftsbyrden.

52. I forbindelse med forhandlingerne inden for rammerne af Uruguay-runden, som i sidste instans resulterede i den aftalte maksimumstoldsats, tog Kommissionen udgangspunkt i beløbet i Rådets forordning (EØF) nr. 1796/81 af 30. juni 1981 om foranstaltninger i forbindelse med indførsel af champignonkonserves [17]. Dette blev omregnet fra referencestørrelsen nettovægt til referencestørrelsen drænet nettovægt, hvorved der fremkom et beløb på 278 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt. På grund af aftalen om at nedsætte de eksisterende toldsatser med 20% i en periode på fem år blev beløbet i sidste instans fastsat til 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt. Ved forhandlingen om størrelsen af den specifikke told tog Kommissionen hensyn til mulige indførsler fra alle WTO-medlemsstater. I denne forbindelse skal det for det første tages i betragtning, at den specifikke toldsats gælder for indførsler fra alle WTO-medlemsstater. Endvidere skal der

17 — EFT L 193, s. 1.

tages hensyn til, at priserne for champignonkonserves er præget af store udsving. Den specifikke told ligger imidlertid fast og kan derfor ikke justeres opad i tilfælde af svingende priser.

53. En specifik toldsats af denne størrelse er også nødvendig. Det skal forhindres, at fællesskabsproduktionen kvæles under presset fra indførsel fra Kina. Oplysningerne vedrørende udviklingen i handelen med champignonkonserves bekræfter, at opkrævningen af den specifikke told ikke har haft en virkning, der kan sammenlignes med et importforbud. Indførslen af champignonkonserves fra Folkerepublikken Kina til Fællesskabet har altid overskredet den fastsatte kontingentmængde. Opkrævningen af den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt medfører derfor ikke, at erhvervsdrivende afholdes fra indførsel af champignonkonserves, der overskrider det fastsatte kontingent. Det kan derfor ikke lægges til grund, at opkrævningen af den specifikke told normalt gør indførslen heraf økonomisk uattraktiv.

54. Oplysningerne vedrørende udviklingen i handelen med champignonkonserves viser også, at den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt som et af elementerne i det samlede system for indførsel af champignonkonserves har nået målene om en vis prisstabilisering og en nedsættelse af tendensen til en faldende fællesskabsproduktion, uden at en passende forsyning med champignonkonserves på fællesskabsmarkedet derved er bragt i fare. Der er en sammenhæng mellem prisudsvingene og udviklingen i de indførte mængder, dog med en vis tidsforsinkelse på grund af transportvejene. Som følge af, at den specifikke told opkræves ved indførsel af champignonkonserves uden for kontingentet, opnås der en tilpasning af udbuddet og derfor indirekte en vis prisstabilitet inden for Fællesskabet. Endelig har sagsøgeren i hovedsagen haft mulighed for at tilvejebringe en importlicens. Kontingentet ved indførsel fra Folkerepublikken Kina er blevet forhøjet fra 2007.

55. Kommissionen har endvidere anført, at det for at nå de forfulgte mål også kan være berettiget at træffe foranstaltninger, som medfører betydelige økonomiske ulemper for

visse erhvervsdrivende. Fællesskabet råder principielt over væsentligt mere indgribende midler, f.eks. forhøjelse af den specifikke told, nedsættelse eller afskaffelse af kontingentmængden eller endog indførelse af et importforbud. Fællesskabets midler til at regulere adgangen til fællesskabsmarkedet er imidlertid på grundlag af landbrugsaftalen begrænset til toldsatser. I henhold til den internationale handelsret er det imidlertid tilladt ved overskridelse af det fastsatte kontingent at opkræve en specifik told, hvis størrelse er fastsat i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO. Grunden til, at de anvendte toldsatser og kontingentmængder stemmer overens med toldsatserne i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO, er, at udviklingen i handelen med champignonkonserves er i overensstemmelse med de mål, som Fællesskabet forfulgte, da disse toldsatser blev aftalt.

56. Endelig er det på grund af Fællesskabets internationale forpligtelse til at overholde en fast toldsats ikke muligt at differentiere efter kvalitetsklasser inden for den pågældende KN-kode.

VI — Retlig vurdering

57. Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt, som i henhold til FTT opkræves for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30, dvs. champignonkonserves, er forholdsmæssig, når disse indføres til Fællesskabet uden for kontingentet i henhold til den ændrede forordning nr. 1864/2004. Da den forelæggende ret har påberåbt sig Domstolens praksis vedrørende forholdsmæssigheden af landbrugsafgifter, vil jeg først behandle denne (A). Dernæst vil jeg undersøge, om den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt under hensyntagen til denne retspraksis kan betragtes som forenelig med proportionalitetsprincippet (B).

A — *Domstolens praksis vedrørende landbrugsafgifter*

58. I en række domme [18] har Domstolen undersøgt gyldigheden af forordninger udstedt

18 — Wünsche-dommen, sag 345/82, Faust-dommen, Wünsche-dommen, sag C-25/90, Wünsche-dommen, sag C-26/90, Wünsche-dommen, sag C-295/94, Hüpeden-dommen, Pietsch-dommen, alle domme nævnt ovenfor i fodnote 3.

af Kommissionen og Rådet, hvorved disse havde truffet midlertidige eller varige foranstaltninger til beskyttelse af EF-producenter af champignoner. I henhold til disse forordninger blev der opkrævet et tillægsbeløb ved indførsel af champignonkonserves fra visse tredjelande, såfremt denne var indført uden for et fastsat kontingent.

59. I disse domme præciserede Domstolen for det første, at det principielt var nødvendigt at opkræve et tillægsbeløb for at undgå forstyrrelser på EF-markedet [19]. Endvidere fastslog den, at der med henblik på dette mål kunne fastsættes et så højt tillægsbeløb, at indførsler fra tredjelande blev økonomisk uattraktive [20].

60. I disse tilfælde fandt Domstolen imidlertid ikke, at *tillægsbeløbets størrelse* var nødvendig med hensyn til det forfulgte mål. Den fastslog, at opkrævningen af tillægsbeløbet faktisk virkede som en økonomisk sanktion på grund af dets urimelige størrelse. Da formålet med beskyttelsesforanstaltningen ikke var at indføre et importforbud suppleret af økonomiske sanktioner, var tillægsbeløbet større end nødvendigt [21]. Domstolen har allerede fastslået i et tilfælde, hvor det opkrævede tillægsbeløb udgjorde omkring to tredjedele af kostprisen i Fællesskabet for champignoner af første kvalitetsklasse, at der forelå samme virkning som en økonomisk sanktion [22].

61. Ifølge Domstolens praksis kan der således ved vurderingen af, om størrelsen af en landbrugsafgift er forenelig med proportionalitetsprincippet, sondres mellem to tærskler:

62. Den *første tærskel* er nået, når tillægsbeløbet er så højt, at indførsel af champignonkonserves fra tredjelande uden for det fastsatte kontingent bliver økonomisk uattraktiv. Det kan betragtes som nødvendigt at opkræve et tillægsbeløb af denne størrelse for at nå målet om at forhindre forstyrrelser på

19 — Faust-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 19, Wünsche-dommen, sag C-25/90, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 20, Wünsche-dommen, sag C-26/90, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 20, Hüpeden-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 19, Pietsch-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 22.

20 — Pietsch-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 26 f.

21 — Faust-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 23 og 28, Wünsche-dommen, sag C-25/90, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 24 og 29, Wünsche-dommen, sag C-26/90, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 24 og 29, Hüpeden-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 26, Pietsch-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 29 og 34.

22 — Pietsch-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 34.

EF-markedet. Ved vurderingen af, hvornår denne tærskel er nået, tillægger Domstolen fællesskabsinstitutionerne et vidt skøn [23].

63. Den *anden tærskel* er imidlertid nået, når tillægsbeløbet er så højt, at det ikke kun gør indførslen af champignonkonserves økonomisk uattraktiv, men også faktisk virker som en økonomisk sanktion. Domstolen har ikke anset et tillægsbeløb af denne størrelse for at være nødvendig. Dette er baseret på den tankegang, at det for at forhindre forstyrrelser på EF-markedet gennem indførsel fra tredjelande er tilstrækkeligt at gøre indførslen økonomisk uattraktiv. Det er imidlertid ikke tvingende nødvendigt at forbyde indførsel og sanktionere tilsidesættelser af dette importforbud. Domstolen har antaget, at der foreligger en sanktion, når der er opkrævet et tillægsbeløb, som er så højt, at det *de facto* har samme virkning som en økonomisk sanktion. Opkrævningen af et urimeligt højt tillægsbeløb har nemlig faktisk samme virkning som et importforbud, der suppleres af en økonomisk sanktion.

23 — Pietsch-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 29.

64. Inden jeg nu går over til vurderingen af den specifikke told og behandler det spørgsmål, om ovennævnte retspraksis kan overføres til denne, vil jeg gerne først henvise til to vigtige punkter med hensyn til de tillægsbeløb, som disse domme vedrørte. For det første var der i forbindelse med tillægsbeløbene tale om foranstaltninger truffet af Fællesskabet, hvorved dette i første række forfulgte det landbrugspolitiske mål om med henblik på at beskytte EF-producenterne at forhindre forstyrrelser på EF-markedet, som var opstået eller risikerede at opstå som følge af en alt for stor indførsel af champignonkonserves fra tredjelande til Fællesskabet. For det andet var der tale om foranstaltninger, der var vedtaget inden oprettelsen af WTO og derfor inden landbrugsaftalens ikrafttræden samt inden Folkerepublikken Kinas tiltrædelse af WTO.

B — *Forholdsmæssigheden af den specifikke told*

65. Den forelæggende ret har stillet Domstolen det spørgsmål, om opkrævningen af en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt for champignonkonserves fra Folkerepublikken Kina kan betragtes som

forholdsmæssig på baggrund af ovennævnte retspraksis vedrørende tillægsbeløbene.

66. Ifølge fast retspraksis er forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende pålægges økonomiske byrder, betinget af, at foranstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der forfølges med de pågældende bestemmelser; såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [24].

67. Som den italienske regering med rette har anført, skal undersøgelsen af, om opkrævningen af den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt er forenelig med proportionalitetsprincippet, indledes med at identificere de mål, der forfølges med denne foranstaltning (1). Da der er tale om mål inden for den fælles landbrugspolitik og den fælles handelspolitik, og fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn på disse områder, rejser der sig det spørgsmål, hvilket kriterium der skal anvendes, når der foreligger et vidt skøn (2). Da jeg går ud fra, at den omstændighed, at fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn, heller ikke påvirker proportionalitetskontrollens struktur, men kun reducerer omfanget heraf til et kriterium om åbenbarhed, vil jeg i det følgende undersøge, om de mål, der forfølges med den specifikke told, er åbenbart ulovlige (3), og om opkrævningen af denne told er åbenbart uegnet (4), åbenbart unødvendig (5) eller åbenbart uforholdsmæssig (6) i forhold til de forfulgte mål.

1. De mål, der forfølges med foranstaltningen

68. Kommissionen har med rette anført, at den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30 kun udgør ét element i et samlet system til regulering af indførslen

24 — Dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21, Faust-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 12, Wünsche-dommen, sag C-25/90, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 13, Wünsche-dommen, sag C-26/90, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 13, Hüpeden-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 14, Pietsch-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 15.

af champignonkonserves fra tredjelande. Der skal tages hensyn til den snævre forbindelse mellem den specifikke told og de øvrige elementer i dette samlede system ved identificeringen af de mål, der forfølges dermed.

69. Det samlede system, der finder tidsmæssig anvendelse i den foreliggende sag, består i det væsentlige af

— de toldsatser, der er fastsat i FTT ved indførsel af varer henhørende under KN-kode 2003 10 30

— den ændrede forordning nr. 1864/2004 om åbning og forvaltning af kontingenter for svampe

— Fællesskabets arrangement med generelle toldpræferencer i henhold til forordning nr. 980/2005.

70. I henhold til den ændrede forordning nr. 1864/2004 opkræves der for champignonkonserves, som indføres inden for rammerne af det fastsatte kontingent, en værditold på 23%. For champignonkonserves, som indføres uden for dette kontingent, opkræves derimod en værditold på 18,4%, der i den foreliggende sag i henhold til Fællesskabets arrangement med generelle toldpræferencer reduceres til 14,9% [25], samt endvidere den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt. Med dette samlede system forfølges ikke kun landbrugspolitiske (a), men også handelspolitiske mål (b).

a) Landbrugspolitiske mål

71. I landbrugspolitisk henseende forfølges på den ene side målet om at begrænse forstyrrelserne på EF-markedet. Opkrævningen af den specifikke told har til formål at modvirke indførsel af champignonkonserves fra tredjelande. Derved skal prisudsving undgås, et fald i priserne på EF-markedet mindskes og EF-producenterne sikres en indkomst, de kan leve af. Da der imidlertid også skal være

25 — Jf. punkt 19-22 i dette forslag til afgørelse.

en passende forsyning med svampekonserves til stabile priser på EF-markedet, indrømmes champignonkonserves fra tredjelande en markedsadgang på gunstigere betingelser inden for rammerne af kontingentet i henhold til den ændrede forordning nr. 1864/2004. Den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt opkræves ikke i forbindelse med sådanne indførsler [26].

b) Handelspolitiske mål

72. Med det samlede system forfølges imidlertid også handelspolitiske mål. Toldsatsernes størrelse og den retlige udformning af systemet er nemlig baseret på krav i international handelsret, navnlig på Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO og på landbrugsaftalen.

73. Inden indgåelsen af landbrugsaftalen var den internationale handel med landbrugsprodukter præget af en lang række handelshindringer af toldmæssig og ikke-toldmæssig art. Bl.a. instrumentet i form af variable importafgifter, som Fællesskabet anvendte for at beskytte EF-producenterne, blev kritiseret på grund af følgerne heraf for den internationale handel. Ud fra potentielle tredjelandseksportørers synspunkt er dette instrument nemlig forbundet med mangel på gennemsigtighed og forudseelighed [27].

74. Formålet med landbrugsaftalen er at forbedre adgangen til WTO-medlemmernes landbrugsmarkeder. Som middel til at nå dette mål har WTO-medlemmerne i landbrugsaftalens artikel 4, stk. 1, aftalt at foretage en omfattende tarifering af handelshindringerne på landbrugsområdet, dvs. at omdanne alle ikke-toldmæssige handelshindringer til told.

26 — Jf. syvende og tiende betragtning til den ændrede forordning nr. 1864/2004.

27 — M. Geboye Desta, *The Law of International Trade in Agricultural Products*, Kluwer Law International, 2002, s. 9, understreger som de vigtigste resultater af landbrugsaftalen, at der nu findes en fornuftig grad af sikkerhed, forudseelighed og retssikkerhed i de internationale forbindelser med hensyn til landbrugsområdet.

Maksimumssatserne for denne told er fastsat i medlemmernes lister over forpligtelser inden for WTO. I henhold til landbrugsaftalens artikel 4, stk. 2, må WTO-medlemmerne ikke længere vedtage ikke-toldmæssige foranstaltninger. Det fremgår af fodnote 1 til denne bestemmelse, at disse forbudte foranstaltninger også omfatter variable importafgifter.

75. Et handelspolitisk mål, der *direkte* forfølges med landbrugsaftalens artikel 4, er således, at adgangen til landbrugsmarkederne skal gøres mere gennemsigtig og forudseelig, ved at det forbydes WTO-medlemsstaterne at indføre andre handelshindringer end told. En anden handelspolitisk fordel ved, at der udelukkende anvendes told, er, at det er teknisk lettere at forhandle om en toldnedsættelse end om en nedsættelse af ikke-toldmæssige handelshindringer [28]. Der skal imidlertid også tages hensyn til de handelspolitiske mål, som Fællesskabet *indirekte* har forfulgt gennem åbningen af sit landbrugsmarked. Ved at lette adgangen til sit landbrugsmarked forfølger Fællesskabet nemlig navnlig også det handelspolitiske mål om, at EF-erhvervsdrivende til gengæld af de øvrige WTO-medlemmer indrømmes lettere adgang til deres markeder. Som Rådet med rette har anført, skal der ved vurderingen af den specifikke told tages hensyn til det princip om *do ut des*, som præger forhandlingerne inden for rammerne af WTO.

28 — Jf. J. McMahon, *The WTO Agreement on Agriculture*, Oxford University Press, 2006, s. 33, som henviser til, at tariferingen formentlig er det vigtigste aspekt af hele landbrugsaftalen, da toldmæssige foranstaltninger er mere gennemsigtige og lettere at forhandle.

2. Det kriterium, der skal anvendes ved vurderingen

76. Efter Kommissionens opfattelse skal undersøgelsen af forholdsmæssigheden i den foreliggende sag begrænses til, om den specifikke told er åbenbart uegnet til at nå de mål, der forfølges dermed. Den har gjort gældende, at fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn inden for landbrugspolitikken og

handelspolitikken og skal afveje modstående interesser.

77. Det skal indledningsvis bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn inden for den fælles handelspolitik og den fælles landbrugspolitik, da de på disse områder skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretage komplekse vurderinger [29].

78. Dette medfører imidlertid ikke, at det kun skal undersøges, om den specifikke told er åbenbart uegnet.

79. Domstolen har ganske vist antaget i fast, om end ikke ensartet, praksis, at det i forbindelse med proportionalitetskontrollen af en foranstaltning på et område, hvor den pågældende fællesskabsinstitution har et skøn, ikke drejer sig om at undersøge, om den trufne foranstaltning var den eneste eller bedst mulige, men kun om den var åbenbart uhensigtsmæssig [30].

80. Som jeg allerede har anført tidligere [31], forekommer denne fremgangsmåde mig ikke overbevisende. Også på områder, hvor fællesskabsinstitutioner har et vidt skøn, må udgangspunktet for anvendelsen af proportionalitetsprincippet være, at et vidt skøn ikke udelukker en domstolskontrol med foranstaltningerne. Den omstændighed, at fællesskabsinstitutioner på visse områder har et

29 — Domstolens dom af 27.9.2007, sag C-351/04, Ikea Wholesale, Sml. I, s. 7723, præmis 40, og af 14.5.2009, sag C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 76.

30 — Med hensyn til den fælles landbrugspolitik, jf. Domstolens dom af 11.6.2009, sag C-33/08, Agrana Zucker, Sml. I, s. 4341, præmis 33, af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 99, af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 83. Med hensyn til andre områder, jf. navnlig Domstolens dom af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 52, af 7.7.2009, sag C-558/07, S.P.C.M. m.fl., Sml. I, s. 5783, præmis 42, af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 52, af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825, præmis 46, af 14.12.2004, sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 48, og af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 123.

31 — Jf. punkt 62 f. i mit forslag til afgørelse i Azienda Agricola Disarò Antonio-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 29, og punkt 65-72 i mit forslag til afgørelse i sag C-365/08, Agrana Zucker, nævnt i fodnote 30. Jf. også A.-L. Mosbrucker, »Contrôle du système des quotas laitiers«, *Europe, Revue mensuelle NexisLexis Jurisclasseur*, juli 2009, s. 16, som støtter den foreslåede fremgangsmåde i tre faser og kritiserer det forhold, at kontrollen begrænses til en åbenbar uegnethed.

vidt skøn, begrunder ikke, at kontrollen af en foranstaltnings forholdsmæssighed begrænses til en undersøgelse af, om den er åbenbart uegnet. En sådan fremgangsmåde vil nemlig medføre, at det af fællesskabsinstitutionen forfulgte formål og individets rettigheder ikke længere sættes »i forhold til hinanden«, og at proportionalitetsprincippet ikke vil omfatte noget forhold til beskyttelse af individet. Derved reduceres proportionalitetsprincippet til en objektiv kontrol af udøvelsen af skønsbeføjelsen. En sådan fremgangsmåde kan heller ikke begrundes med, at Domstolen er forpligtet til at tage hensyn til det skøn, som fællesskabsinstitutionerne har. Det nødvendige hensyn kan nemlig også tages i forbindelse med en proportionalitetskontrol i tre faser. I den henseende er det for det første tilstrækkeligt, at der tages hensyn til en fællesskabsinstitutions skøn ved udvælgelsen og vægtningen af de forfulgte mål, og for det andet, at omfanget af proportionalitetskontrollen begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er åbenbart uegnet, åbenbart unødvendig eller åbenbart uforholdsmæssig.

81. I forbindelse med den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen i reglen ikke begrænser sig til at undersøge, om en foranstaltning er åbenbart uegnet, men også tager elementer af nødvendigheden og forholdsmæssigheden heraf i betragtning [32]. I denne forbindelse kan der endvidere henvises til, at Domstolen i de ovennævnte domme vedrørende landbrugsafgifter [33] ikke har begrænset kriteriet til den åbenbare uegnethed af den autonome beskyttelsesforanstaltning.

32 — Jf. Vodafone-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 51 ff., hvori Domstolen i præmis 61-68 har undersøgt elementer af nødvendigheden og i præmis 69 foranstaltningens forholdsmæssighed, samt Agrana Zucker-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 42, dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 126 ff. Jf. ligeledes O. Koch, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, 2003, s. 212, der fremhæver, at næsten alle domme, hvori Domstolen tilsyneladende har begrænset kontrollen til »uegnetheden«, indeholdt en undersøgelse af eventuelle alternative foranstaltninger og til dels udførlige begrundelser for, hvorfor disse foranstaltninger ikke var at foretrække. Begrebet »åbenbar uegnethed« skal derfor kun forstås som synonym for et reduceret kontrolniveau inden for rammerne af proportionalitetskontrollen i flere faser. I denne retning også U. Kischel, »Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof«, *Euoparecht* 2000, s. 380, på s. 398 ff., som understreger, at Domstolen ikke giver sin egen formulering, hvorefter proportionalitetskontrollen på de relevante områder skal begrænses til en undersøgelse af den åbenbare uegnethed, den betydning, som den synes at have ved første øjekast. Det fremgår derimod klart af de pågældende afgørelser, at fællesskabslovgivers skøn ikke begrænser proportionaliteten til åbenbar uegnethed, men generelt kontrollen af proportionaliteten til åbenbare fejl. Jf. også C. Zatschler, Finding facts, *European Advocate,* Spring 2010, s. 11, på s. 12 ff., der henviser til, at et skøn alene har indflydelse på efterprøvningens omfang, men ikke på forholdsmæssighedsprøvelsens struktur.

33 — Jf. den ovenfor i punkt 58-64 nævnte retspraksis.

82. Ikke mindst af hensyn til retssikkerheden vil det imidlertid være nyttigt, hvis Domstolen udtrykkeligt præciserer, at den også i tilfælde, hvor fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn, ikke kun begrænser sig til at undersøge, om en foranstaltning er åbenbart uegnet, men derudover også undersøger nødvendigheden og forholdsmæssigheden af en foranstaltning, dog i et betydeligt mindre omfang.

3. Ingen åbenbart ulovlige mål

83. Som der er redegjort for ovenfor [34], skal der navnlig tages hensyn til fællesskabsinstitutionernes skøn i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles handelspolitik ved udvælgelsen af de forfulgte mål. Derfor er udvælgelsen og vægtningen af de forfulgte mål på disse områder kun underlagt en meget begrænset kontrol fra Domstolens side. Dette gælder ligeledes for spørgsmålet om, hvordan modstridende mål kan forenes.

34 — Jf. punkt 80 i dette forslag til afgørelse.

84. I retlig henseende kan det derfor ikke anfægtes, at Rådet og Kommissionen ved udformningen af det samlede system til regulering af indførslen af champignonkonserves fra tredjelande ikke kun har forfulgt landbrugspolitiske, men også handelspolitiske mål. Endvidere kan det ikke anfægtes, at Fællesskabet med henblik på at forfølge de ovennævnte handelspolitiske mål [35] i folkeretlig henseende har begrænset sine landbrugspolitiske instrumenter med indgåelsen af landbrugsaftalen [36].

4. Ingen åbenbar uegnethed

85. Den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30 er ikke åbenbart

35 — Jf. punkt 75 i dette forslag til afgørelse.

36 — Det er et andet spørgsmål, om dette også er berettiget med hensyn til de dermed forbundne yderligere byrder for de berørte erhvervsdrivende. Dette spørgsmål skal navnlig undersøges i forbindelse med kontrollen af foranstaltningens forholdsmæssighed, jf. punkt 122 i dette forslag til afgørelse.

uegnet til at nå de landbrugspolitiske og handelspolitiske mål, der forfølges dermed.

86. For det første er opkrævningen af den specifikke told ikke åbenbart uegnet med hensyn til det *landbrugspolitiske mål* om at gøre det økonomisk mindre attraktivt at indføre svampekonserves fra tredjelande uden for kontingentet i henhold til den ændrede forordning nr. 1864/2004 og dermed begrænse forstyrrelser på markedet som følge af alt for store indførsler af svampekonserves fra tredjelande.

87. For det andet er udformningen af denne foranstaltning i form af en specifik told med en fast toldsats til beskyttelse af EF-producenterne i overensstemmelse med tariferingen i henhold til den internationale handelsret, hvorved adgangen til landbrugsmarkederne skal gøres mere gennemsigtig og forudseelig. Den kan derfor ikke betragtes som åbenbart uegnet med hensyn til de *handelspolitiske mål*, der forfølges med tariferingen.

5. Ingen åbenbar unødvendighed

88. Det skal endvidere undersøges, om den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt for varer henhørende under KN-kode 2003 10 30 er åbenbar unødvendig. Ved kontrollen af nødvendigheden skal det undersøges, om der ved siden af den foranstaltning, der skal undersøges, også findes andre foranstaltninger, der er egnet til at nå de forfulgte mål, og som for de pågældende udgør en mindre restriktiv foranstaltning, men som når det forfulgte mål lige så effektivt. På baggrund af fællesskabsinstitutionernes vide skøn skal undersøgelsen af, om der findes en alternativ, mindre restriktiv foranstaltning, imidlertid begrænses til en kontrol af åbenbarheden heraf[37].

89. Den foranstaltning, der skal undersøges, er opkrævningen af en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt. Størrelsen heraf svarer til det beløb, der er aftalt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO. Der rejser sig derfor først det spørgsmål, om de forfulgte landbrugs- og handelspolitiske mål kunne være nået lige så effektivt, hvis der var aftalt et lavere beløb (a). Det skal desuden undersøges, om et mindre restriktivt middel til at nå Fællesskabets landbrugs- og handelspolitiske mål kunne være, at Fællesskabet ensidigt i FTT fastsatte

37 — Jf. punkt 66 og 80 i dette forslag til afgørelse.

en specifik told, der var lavere end den maksimumssats, der er aftalt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO (b). Endvidere skal det undersøges, om en tilpasning af den specifikke tolds størrelse på grundlag af forskellige kvalitetsklasser ville udgøre en mindre restriktiv foranstaltning (c). Endelig skal det argument undersøges, som sagsøgeren i hovedsagen har fremsat med hensyn til, at en øget støtte til EF-producenter ville udgøre en mindre restriktiv foranstaltning (d).

a) Fastsættelse af en lavere toldsats end 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO

90. Indledningsvis rejser der sig det spørgsmål, om Fællesskabet kunne have nået sine landbrugs- og handelspolitiske mål lige så effektivt, hvis det i sine lister over forpligtelserne inden for WTO havde aftalt en lavere toldsats end 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt.

91. Dette spørgsmål skal efter min opfattelse besvares benægtende.

92. For det første bemærkes, at opkrævningen af en specifik told af en størrelse, som gør det økonomisk uattraktivt at indføre champignonkonserves fra tredjelande uden for det fastsatte kontingent, kan betragtes som nødvendig med hensyn til det *landbrugspolitiske mål* om at begrænse forstyrrelser på EF-markedet som følge af alt for store indførsler fra tredjelande [38].

93. For det andet skal det tages i betragtning, at det forudsætter en kompleks undersøgelse at fastsætte det niveau for den specifikke told, hvorfra indførsler fra tredjelande bliver økonomisk uattraktive. Derfor skal fællesskabsinstitutionerne tillægges et vidt skøn i denne henseende [39]. Dette gælder så meget

38 — Jf. punkt 59 i dette forslag til afgørelse.
39 — Jf. punkt 62 i dette forslag til afgørelse.

desto mere, når det ikke drejer sig om at fastsætte en specifik toldsats, men om at aftale en maksimumstoldsats i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO. En sådan maksimumstoldsats må nemlig ikke overskrides af Fællesskabet, den har en varig karakter [40] og gælder ifølge mestbegunstigelsesprincippet i henhold til artikel 1 i GATT 1947 ved indførsel fra alle WTO-medlemmer. Derfor skal de kompetente fællesskabsinstitutioner ved forhandlingen af en sådan maksimumstoldsats *forudgående* tage hensyn til, om en specifik told, som maksimalt må nå op på niveauet for den aftalte maksimumstoldsats, også i tilfælde af prisudsving er egnet til at begrænse indførslen af champignonkonserves til Fællesskabet uden for det fastsatte kontingent.

94. For det tredje skal jeg bemærke, at Domstolen også først anser en variabel afgift for at være unødvendig, når denne er så høj, at den ikke kun medfører, at indførslen af champignonkonserves til Fællesskabet bliver økonomisk uattraktiv, men derudover *de facto* virker som et importforbud, der suppleres af en økonomisk sanktion [41].

95. Selv om denne tankegang skulle overføres til størrelsen af den aftalte maksimumstoldsats, kan de kriterier, som Domstolen har anvendt på variable landbrugsafgifter, ikke uden videre overføres til en maksimumstoldsats, der er aftalt inden for rammerne af WTO. Navnlig kan en aftalt maksimumstoldsats på grund af sin generelle og varige gyldighed ikke allerede betragtes som unødvendig, fordi den ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til de forskelle, der på et bestemt tidspunkt var mellem priserne for fællesskabsprodukter og priserne ved indførsel fra en bestemt WTO-medlemsstat. Tværtimod kan en sådan aftalt maksimumstoldsats kun betragtes som åbenbart unødvendig med hensyn til de landbrugspolitiske målsætninger, når denne maksimumstold også under hensyntagen til mulige indførsler fra alle WTO-medlemsstater og under hensyntagen til mulige prisudsving går langt ud over, hvad der er nødvendigt for

40 — I den foreliggende sag er det navnlig ikke muligt at påberåbe sig beskyttelsesbestemmelsen i landbrugsaftalens artikel 5, da varerne henhørende under KN-kode 2003 10 30 ikke er kendetegnet med symbolet »SSG«.

41 — Jf. punkt 63 i dette forslag til afgørelse.

at begrænse indførsler fra tredjelande uden for det fastsatte kontingent for at beskytte fællesskabsindustrien.

96. På baggrund heraf kan jeg i den foreliggende sag ikke se nogen omstændigheder, der taler for, at fastsættelsen af en maksimumstoldsats på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO var åbenbart unødvendig. Kommissionen og Rådet har anført, at de var nødt til at tage hensyn til de til dels betydelige prisudsving i forbindelse med champignonkonserves både inden for og uden for Fællesskabet. De har endvidere anført, at fastsættelsen af en maksimumstoldsats på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt var nødvendig for at forhindre, at fællesskabsproduktionen blev kvalt under presset fra indførsler fra tredjelande. Jeg kan i sagens akter ikke finde noget holdepunkt for, at denne vurdering var åbenbart urigtig på tidspunktet for forhandlingerne i Uruguay-rundens regi.

97. Fællesskabsinstitutionernes vurdering i denne henseende er derimod blevet bekræftet *efterfølgende*. Dette fremgår af de markedsoplysninger, som Kommissionen har fremlagt. Af det skema over pristendenser, som Kommissionen har vedføjet i bilag 3 til sit skriftlige indlæg, fremgår det således, at forskellen mellem de gennemsnitlige priser for champignonkonserves indført fra Folkerepublikken Kina og de gennemsnitlige videresalgspriser for champignonkonserves fra Fællesskabet i løbet af 2004 og også 2005 til dels var så stor, at indførslen af champignonkonserves fra Folkerepublikken Kina til Fællesskabet heller ikke var økonomisk uattraktiv ved opkrævning af den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt.

98. Dette bekræftes af oplysningerne i bilag 4 til Kommissionens skriftlige indlæg, hvorefter champignonkonserves fra Folkerepublikken Kina ikke kun er indført til Fællesskabet inden for rammerne af det kontingent, der er fastsat i den ændrede forordning nr. 1864/2004, men i betydeligt omfang også uden for dette kontingent. Ifølge disse oplysninger var den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt i det mindste i perioder ikke tilstrækkelig høj til at gøre det økonomisk uattraktivt at indføre svampekonserves fra Folkerepublikken Kina til Fællesskabet uden

for det fastsatte kontingent. Under disse omstændigheder kan det så meget desto mindre antages, at størrelsen af den specifikke told allerede havde nået det niveau, hvorfra den kunne virke som et importforbud, der suppleres af en økonomisk sanktion.

b) Anvendelse af en lavere specifik told end den maksimumstoldsats, der er aftalt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO

100. Rådet og Kommissionen har bekræftet under den mundtlige forhandling, at den specifikke told i FTT er blevet fastsat til 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt, da dette svarer til den toldsats, der er aftalt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO. Der er ikke taget hensyn til andre kriterier.

99. Selv om det er det tidspunkt, hvor en foranstaltning blev truffet, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om den er lovlig, taler udviklingen på markedet for champignonkonserves imidlertid for, at fællesskabsinstitutionerne ved fastsættelsen af Fællesskabets maksimumstoldsats på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt inden for WTO ikke har overskredet deres vide skøn. Fastsættelsen af en told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO kan derfor ikke betragtes som åbenbart unødvendig med hensyn til de landbrugspolitiske målsætninger, der forfølges dermed, dvs. at beskytte EF-producenterne mod alt for store indførsler af champignonkonserves fra tredjelande.

101. Der rejser sig derfor det spørgsmål, om fastsættelsen af en fast specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt skal betragtes som åbenbart unødvendig, da fællesskabsinstitutionerne ikke har begrænset den specifikke told til det, der er nødvendigt for at nå det *landbrugspolitiske mål* om at begrænse forstyrrelser på EF-markedet som følge af alt for store indførsler fra tredjelande.

102. Nødvendigheden af en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt kan ganske vist ikke begrundes med, at Fællesskabet med anvendelsen af en specifik told af denne størrelse kun har opfyldt sine forpligtelser inden for WTO. De toldsatser, der er aftalt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO, er nemlig kun maksimumstoldsatser. I henhold til artikel II, stk. 1, litra a), i GATT 1947 kan Fællesskabet ganske vist ikke fravige denne toldsats i opadgående retning, men dog i nedadgående retning [42].

103. Desuden kan nødvendigheden af en told af denne størrelse heller ikke begrundes med henvisning til den omstændighed, at WTO-medlemmerne ikke modsatte sig denne inden for rammerne af Uruguay-runden. Denne omstændighed kan nemlig ikke i sig selv have nogen indflydelse på, om størrelsen af den specifikke toldsats er forenelig med det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip [43].

104. Endvidere kan der som argument for nødvendigheden af en specifik told af denne størrelse ikke med føje henvises til, at Kommissionen i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2658/87 ikke har beføjelse til selvstændigt at ændre toldtarifferne. Proportionalitetsprincippet skal nemlig også overholdes af fællesskabslovgiver, som i givet fald skal fastsætte sådanne beføjelser for fællesskabsinstitutionerne.

105. En tilgang, som udelukkende er baseret på, indtil hvilket niveau den specifikke told er nødvendig med hensyn til de landbrugspolitiske målsætninger, vil imidlertid ikke tage tilstrækkeligt hensyn til, at der med den specifikke told også forfølges *handelspolitiske målsætninger*. Den specifikke told kan derfor kun betragtes som unødvendig, hvis alle handelspolitiske mål kan nås lige så effektivt gennem den alternative foranstaltning [44]. Med en ensidig fravigelse af den maksimumstoldsats, der er aftalt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO, kan Fællesskabet imidlertid ikke forfølge sine handelspolitiske målsætninger med samme effektivitet.

42 — Jf. M. Geboye Deste, nævnt ovenfor i fodnote 28, s. 21, som henviser til, at en nedsættelse af toldsatserne ved en ensidig fravigelse af de aftalte toldsatser er lovlig.

43 — Hüpeden-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 36.

44 — Jf. punkt 59 i dette forslag til afgørelse og den deri anførte retspraksis.

106. Først og fremmest ville en alternativ metode, hvorefter størrelsen af den specifikke told variabelt tilpasses prisforskellene mellem champignonkonserves fra Fællesskabet og fra Folkerepublikken Kina, blot udgøre en variabel importafgift, der ikke ville være forenelig med landbrugsaftalens artikel 4, stk. 2. Den ville ved forbuddet mod variable importafgifter omgå det handelspolitiske mål om at udforme betingelserne for markedsadgangen mere gennemsigtigt og forudseeligt [45].

107. Man kunne imidlertid forestille sig en alternativ metode, hvor den specifikke told ganske vist principielt er fast, men periodisk ændres under hensyntagen til forskellen mellem priserne for champignonkonserves fra Fællesskabet og fra tredjelande. Det er dog ikke nødvendigt at tage stilling til, om en sådan tilgang er forenelig med landbrugsaftalens artikel 4, stk. 2 [46]. Fællesskabets handelspolitiske målsætninger kan nemlig ikke nås lige så effektivt med en sådan tilgang.

108. For det første vil en sådan tilgang formentlig være ret omfattende, da den forudsætter, at fællesskabsinstitutionerne sammenligner priserne i Fællesskabet med priserne ved indførsel fra alle de WTO-medlemmer, hvorfra der eventuelt kunne indføres svampekonserves til Fællesskabet. Ifølge mestbegunstigelsesprincippet i henhold til artikel 1 i GATT 1947 vil det desuden ikke være lovligt at fastsætte forskellige specifikke toldsatser over for enkelte WTO-medlemmer [47]. Af denne grund kan der ikke på forhånd følges en tilgang, hvorefter størrelsen af den specifikke toldsats målrettet tager hensyn til forskellene i priserne i visse WTO-medlemsstater.

45 — Jf. punkt 232-234 i rapporten fra WTO's appelinstans (Appellate Body) af 23.9.2002, Chile — Price Band System, WT/DS207/AB/R.

46 — I punkt 232 i ovennævnte rapport fremhæves det, at alene den omstændighed, at toldsatser justeres periodisk, ikke nødvendigvis medfører, at disse kan betragtes som variable importafgifter som omhandlet i fodnote 1 til landbrugsaftalens artikel 4, stk. 2. I punkt 233 i denne rapport anføres det derimod, at toldsatsen automatisk varierer på grundlag af et skema eller en formel.

47 — Jf. M. Geboye Deste, nævnt ovenfor i fodnote 28, s. 23, som henviser til, at de fordele, der indrømmes i en medlemsstat, universaliseres på grundlag af mestbegunstigelsesprincippet.

109. Endvidere vil en ensidig fastsættelse af en lavere sats end den maksimumssats, der er aftalt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO, medføre, at Fællesskabet giver erhvervsdrivende fra andre WTO-medlemmer adgang til Fællesskabets landbrugsmarked, uden at det sikres, at EF-erhvervsdrivende til gengæld herfor indrømmes adgang til de andre WTO-medlemmers markeder. Som Rådet og Kommissionen med rette har bemærket, vil det formentlig være vanskeligt for Fællesskabet til gengæld for en ensidig fastsættelse af lavere satser end de aftalte maksimumstoldsatser, der finder sted uden for en forhandlingsrunde, efterfølgende at forhandle sig frem til en tilsvarende kompensation. En ensidig fastsættelse af en lavere sats vil derfor true det handelspolitiske mål om på grundlag af princippet *do ut des* at forhandle sig frem til fordele for EF-erhvervsdrivende med hensyn til adgangen til de andre WTO-medlemmers markeder.

110. Mod dette kunne det ganske vist indvendes, at det ikke kræves i den foreliggende sag, at erhvervsdrivende fra andre WTO-medlemmer skal indrømmes adgang til Fællesskabets landbrugsmarked gennem en nedsættelse af den specifikke told. Proportionalitetsprincippet kræver derimod kun, at der ikke opkræves en specifik told af en størrelse, der går langt ud over, hvad der er nødvendigt for at udelukke, at indførsler er økonomisk attraktive.

111. Denne indvending af teoretisk-abstrakt art er imidlertid ikke overbevisende i praksis. Som der blev redegjort for ovenfor, er markedet for champignonkonserves præget af betydelige prisudsving [48]. Dette medfører, at den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt har forskellige virkninger, alt efter hvor store prisforskellene er. Tolden kan således under visse omstændigheder nå op på det niveau, der er nødvendigt for at gøre indførsler til Fællesskabet uattraktive, eller endog overstige det; den kan imidlertid også forblive under denne tærskel og dermed gøre markedsadgangen økonomisk attraktiv. På grund af de betydelige prisudsving kan det derfor ikke udelukkes, at fastsættelsen af en specifik told, som i en bestemt periode ensidigt er lavere end den aftalte maksimumstoldsats på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt, gør markedsadgangen attraktiv for erhvervsdrivende fra andre WTO-medlemmer, uden at det sikres, at EF-erhvervsdrivende til gengæld herfor får en tilsvarende adgang til de andre WTO-medlemmers marked.

48 — Jf. punkt 97 f. i dette forslag til afgørelse.

112. Det må derfor konkluderes, at en ensidig anvendelse af en lavere specifik told end den maksimumstoldsats, der er aftalt i Fællesskabets lister over forpligtelser inden for WTO, ikke kan anses for at udgøre et mindre restriktivt middel. Denne ville ikke være egnet til at nå Fællesskabets handelspolitiske mål lige så effektivt.

c) Tilpasning af den specifikke tolds størrelse på grundlag af kvalitetsklasser

113. Endelig har den forelæggende ret endvidere henvist til, at der i henhold til den specifikke toldsats ikke foretages en differentiering mellem champignoner af forskellige kvalitetsklasser. Der rejser sig derfor det spørgsmål, om den specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt skal betragtes som åbenbart unødvendig, da den ikke differentierer champignonkonserves efter enkelte kvalitetsklasser.

114. Dette spørgsmål skal efter min opfattelse ligeledes besvares benægtende.

115. Det skal indledningsvis bemærkes, at en specifik toldsats ikke allerede er uforholdsmæssig, fordi den fastsætter en fast sats for forskellige kvalitetsklasser af det samme produkt. Spørgsmålet, om en fast sats er nødvendig, afhænger af en række omstændigheder, bl.a. om denne er egnet til faktisk at nå målene [49].

116. I den foreliggende sag synes anvendelsen af en fast sats ikke at være åbenbart unødvendig.

117. For det første har Rådet anført, at der er substitutionseffekter mellem svampekonserves af forskellige kvalitetsklasser. Såfremt Fællesskabet havde forskellige toldsatser på grundlag af kvalitetsklassen af champignonkonserves, ville importørerne have et incitament til ved indførslen at angive en lavere kvalitetsklasse end den faktiske for at blive omfattet af en lavere toldsats. Dette ville skulle imødegås af en forstærket kontrol, hvilket ville medføre øgede byrder for toldmyndighederne.

49 — Jf. dom af 11.2.1988, sag 77/86, The National Dried Fruit Trade Association, Sml. s. 757, præmis 29.

118. For det andet ville en ensidig differentiering mellem champignonkonserves af forskellige kvalitetsklasser fra Fællesskabets side ikke på samme måde være egnet til at forfølge dets handelspolitiske mål. Som der allerede er redegjort for ovenfor [50], kan det på grund af de betydelige prisudsving i forbindelse med priserne for svampekonserves ikke udelukkes, at anvendelsen af en lavere told for champignonkonserves af en lavere kvalitetsklasse ikke kun nedsætter den specifikke told til et niveau, hvorfra indførslen af champignonkonserves bliver økonomisk uattraktiv, men kan gå endnu længere. I så fald ville den gøre det økonomisk attraktivt at indføre champignonkonserves til Fællesskabet og dermed forbedre adgangen til fællesskabsmarkedet. For Fællesskabet bliver det imidlertid formentlig meget vanskeligt at forhandle sig frem til en tilsvarende udligning fra de andre WTO-medlemmer til gengæld for en sådan forbedring af markedsadgangen, der indrømmes unilateralt og uden for en forhandlingsrunde.

119. En graduering efter kvalitetsklasser kan derfor ikke betragtes som et åbenbart mindre restriktivt middel til at nå Fællesskabets handelspolitiske mål.

50 — Punkt 109-112 i dette forslag til afgørelse.

d) Øget støtte til EF-producenterne

120. Endelig må de argumenter, som sagsøgeren i hovedsagen har fremført med hensyn til, at en øget støtte til EF-producenterne kan udgøre et mindre restriktivt middel, også forkastes. Uafhængigt af spørgsmålet, om en sådan foranstaltning er forenelig med landbrugsaftalen, bemærkes det, at en alternativ foranstaltning, der kan medføre betydelige økonomiske byrder for Fællesskabet, ikke uden videre kan betragtes som en mindre restriktiv foranstaltning.

e) Konklusion

121. Det kan derfor konkluderes, at der i den foreliggende sag ved siden af anvendelsen af en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt ikke findes et åbenbart mindre restriktivt middel til forfølgelsen af landbrugs- og handelspolitiske mål.

6. Ingen åbenbar uforholdsmæssighed

122. Endelig kan opkrævningen af en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt heller ikke betragtes som åbenbart uforholdsmæssig. Anvendelsen af denne toldsats kan ganske vist medføre betydelige byrder for en importør. Alligevel kan det i et tilfælde som det foreliggende ikke betragtes som åbenbart uforholdsmæssigt, at Fællesskabets handelspolitiske mål gives forrang. På den ene side skal der nemlig tages hensyn til de betydelige handelspolitiske fordele, der er opnået gennem tariferingen af handelshindringerne [51]. På den anden side må man ikke se bort fra, at en påpasselig importør kun vil indføre varer til Fællesskabet, hvis dette kan betale sig for ham. Derfor vil det i første række kun berøre importører, der forsætligt har givet urigtige oplysninger om de indførte varer eller har begået en fejl. Uanset om der er tale om en forsætlig handling eller en fejl, forekommer det mig ikke at være åbenbart uforholdsmæssigt at give Fællesskabets handelspolitiske mål forrang i et sådant tilfælde.

C — *Sammenfattende konklusion*

123. Der er i forbindelse med undersøgelsen ikke fremkommet omstændigheder, som taler for, at opkrævningen af en specifik told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt for champignonkonserves, som er indført til Fællesskabet uden for kontingentet i henhold til den ændrede forordning nr. 1864/2004, er i strid med proportionalitetsprincippet.

124. Jeg skal subsidiært anføre, at værditolden ikke, som antaget af den forelæggende ret, udgør 18,4%, men derimod 14,9% [52].

51 — Jf. OECD, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture, A preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in OECD Countries*, Paris, 1995, s. 29.

52 — Jf. i denne henseende de i punkt 19-22 og 70 i dette forslag til afgørelse anførte regler.

VII — Forslag til afgørelse

125. På denne baggrund foreslår jeg, at Domstolen besvarer den forelæggende rets spørgsmål således:

»Undersøgelsen af den i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1719/2005 af 27. oktober 2005 om ændring af bilag I til forordning (EØF) nr. 2658/87 gældende specifikke told på 222 EUR pr. 100 kg drænet nettovægt, som opkræves ved indførsel af konserverede svampe af arten Agaricus (KN-pos. 2003 10 30) uden for kontingentet i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1864/2004 af 26. oktober 2004 om åbning og forvaltning af toldkontingenter for svampekonserves fra tredjelande, som affattet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1995/2005 af 7. december 2005 om ændring af forordning nr. 1864/2004, har med hensyn til proportionalitetsprincippet intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden heraf.«