FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 14. november 1990 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Tribunale civile di Genova har forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 16 i Rådets forordning (EØF) nr. 1562/78 [1], eller rettere sagt i forordning nr. 136/66/EØF [2], som ændret ved førstnævnte forordning. Den pågældende artikel drejer sig om, at importafgiften for olivenolie fra Grækenland i årene 1979 og 1980 blev fastlagt ved licitation.

2. De faktiske omstændigheder er ganske enkle. Den 18. december 1981 anlagde S. A. F. A. (Società agricola fattoria alimentare, herefter benævnt »SAFA«) sag ved den forelæggende retsinstans mod det italienske Finansministerium med påstand om tilbagebetaling af de importafgifter, selskabet havde erlagt i forbindelse med indførsler af jomfruolie fra Grækenland i 1979 og 1980. For den nationale retsinstans gjorde SAFA bl.a. gældende, at importafgiften kun i specifikke tilfælde kunne fastlægges på grundlag af licitation, idet der i modsat fald ville ske en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i Fællesskabets retsorden. Tribunale civile di Genova forelagde derefter to præjudicielle spørgsmål.

3. Det første spørgsmål vedrører *fortolkningen* af artikel 16 i forordning nr. 136/66 som ændret. Som Kommissionen imidlertid med rette har bemærket i det skriftlige indlæg, vedrører den pågældende forordning indførsler af olivenolie fra tredjelande i almindelighed og ikke specielt fra Grækenland, som er nærmere reguleret i Rådets forordning (EØF) nr. 2749/78 af 23. november 1978 om samhandelen med fedtstoffer mellem Fællesskabet og Grækenland [3]. Bestemmelserne i artikel 5 i sidstnævnte forordning er dog helt identiske med bestemmelserne i ovennævnte artikel 16, bortset fra, at der i sidstnævnte artikel henvises til »verdensmarkedet« og i førstnævnte til »det græske marked«. Kriteriet for, hvilken af de to bestemmelser der finder anvendelse, findes i artikel 10 i forordning nr. 2749/78, som bestemmer, at »når de til Fællesskabet indførte produkter ikke i deres helhed er fremstillet i Grækenland eller ikke er transporteret direkte fra dette land til Fællesskabet, finder grundforordningens artikel 14, 15, 16, 17 og 20b anvendelse« [4].

4. Afgørelsen af, hvilken forordning der skal anvendes under de faktiske omstændigheder, der foreligger for den nationale retsinstans, kan Domstolen ikke træffe. Jeg skal her blot minde om Domstolens sædvanlige praksis med hensyn til præjudicielle forelæggelser, hvorefter

* Originalsprog: fransk.

1 — Forordning af 29.6.1978 om ændring af forordning nr. 136/66/EØF om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT L 185, s. 1).

2 — Forordning af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193).

3 — EFT L 331, s. 1.

4 — Ved »grundforordningen« må forstås forordning nr. 136/66 som ændret.

»spørgsmålet, om de fællesskabsretlige bestemmelser eller begreber, der ønskes fortolket, faktisk er anvendelige på det konkrete tilfælde, er unddraget Domstolen og henhører under den nationale rets kompetence«[5].

Jeg vil dog ikke undlade at nævne, at den fortolkning, der anlægges af artikel 16 i forordning nr. 136/66, som ændret, også må finde anvendelse i relation til artikel 5 i forordning nr. 2749/78, eftersom bestemmelserne stort set er identiske.

5. Jeg vil herefter gå over til selve spørgsmålet. Som led i ordningen om importafgifter for olivenolie fastsætter Rådet hvert år før den 1. oktober en repræsentativ markedspris og en tærskelpris for olivenolie for det følgende produktionsår[6]. Ved indførsel fra tredjelande af ikke behandlet olivenolie opkræves der, hvis tærskelprisen ligger over cif-prisen (»cost, insurance, freight«), en afgift, hvis størrelse er lig med forskellen mellem disse to priser[7]. Cif-prisen fastsættes på grundlag af de gunstigste opkøbsmuligheder på verdensmarkedet. Imidlertid — og det er det, artikel 16, stk. 1, drejer sig om — er forholdet det, at »såfremt udbuddet på verdensmarkedet for ikke behandlet olivenolie ikke åbner mulighed for at fastslå markedets faktiske tendens, fastlægges importafgiften ... ved hjælp af licitation«. I den forbindelse »[fastsætter Kommissionen] med regelmæssige mellemrum minimumsafgiftens størrelse, blandt andet under hensyntagen til den afgift, som anføres af tilbudsgiverne. Den tilbudsgiver, som har anført en afgift, der er lig med eller større end minimumsafgiftssatsen, erklæres som tilslagsmodtager og er forpligtet til at indføre den mængde af produktet, der er anført i ansøgningen med den afgift, han selv har angivet«[8]. For fuldstændighedens skyld skal jeg endelig nævne, at »indførsler af mængder, der ikke har indflydelse på markedssituationen, er dog ikke undergivet ovennævnte licitationsordning. I så fald skal der opkræves en afgift af samme størrelse som den sidste minimumsafgift fastsat før indførslen«[9].

6. En nærmere analyse af bestemmelserne i ovennævnte artikel fører således til, at bortset fra det særlige tilfælde med indførsler af mængder, der ikke har indflydelse på markedssituationen, kan afgiften fastsættes ved licitation, såfremt — det vil efter min opfattelse sige så længe — udbuddet på verdensmarkedet ikke åbner mulighed for at fastslå markedets faktiske tendens.

7. I det skriftlige indlæg[10] har Kommissionen anført, at der i 1979 og 1980 ikke var en verdensmarkedsnotering for ikke behandlet olivenolie, hvilket der i øvrigt fortsat ikke er. Marokko og Tyrkiet havde efterhånden trukket sig tilbage fra eksportmarkederne; andre lande foretrak at sælge raffineret olie; den tunesiske eksport lå i hænderne på et statsligt organ, og endelig var forholdet i Spanien og Grækenland, som endnu ikke var medlemmer af Fællesskabet, det, at der kun var ganske få erhvervsdrivende, og de indgik aftaler indbyrdes.

5 — Dom af 9.7.1969 (sag 10/69, Portelange, Sml. s. 77, præmis 6); jf. også dom af 19.12.1968 (sag 13/68, Salgoil, Sml. 1965-1968, s. 553), dom af 7.5.1969 (sag 28/68, Torrekens, Sml. s. 29, præmis 7 og 8), dom af 15.12.1976 (sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871, præmis 8) og dom af 5.10.1977 (sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555, præmis 19).

6 — Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1562/78.

7 — Artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 1562/78.

8 — Artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 136/66, som ændret.

9 — Artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 136/66, som ændret.

10 — På s. 9 i den franske oversættelse.

8. Når strukturen på det pågældende marked er den samme i flere år, er intet i artikel 16 i forordning nr. 136/66, som ændret, til hinder for, at afgiften fastsættes ved licitation i hele perioden. Efter min opfattelse må det første spørgsmål besvares på den måde.

9. Jeg vil herefter gå over til det andet spørgsmål, som vedrører *gyldigheden* af artikel 16. SAFA har anført, at bestemmelsen er i strid med de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i Fællesskabets retsorden. Selskabet har ikke indgivet skriftlige indlæg, og jeg må derfor henholde mig til grundene i forelæggelseskendelsen og selskabets forklaringer under den mundtlige forhandling. SAFA har i det væsentlige fremført to anbringender. Med det ene gøres det gældende, at Kommissionens skønsbeføjelse er for vid, mens den med det andet har påberåbt sig, at princippet om forbud mod forskelsbehandling er tilsidesat.

10. Det første anbringende er efter min opfattelse ikke relevant, når henses til Domstolens praksis[11] vedrørende den kompetence, der er tillagt Kommissionen med hensyn til gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. Således fastslog Domstolen i dom af 11. marts 1987, Rau mod Kommissionen, at

»da Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den hurtighed, situationen kræver, kan Rådet se sig foranlediget til på dette område at tildele Kommissionen vide skøns- og handlebeføjelser. Derfor må grænserne for denne kompetence hovedsagelig bedømmes på grundlag af de væsentlige, generelle mål bag markedsordningen«[12].

11. I niende betragtning til forordningen hedder det således, at »for at stabilisere Fællesskabets marked på det ønskede niveau og nærmere bestemt særlig af den grund, at man forhindrer, at svingningerne på verdensmarkedet påvirker priserne inden for Fællesskabet, bør der ved indførsel skabes hjemmel til at opkræve en importafgift, der svarer til forskellen mellem en af markedsindikativprisen afledt tærskelpris og verdensmarkedsprisen«.

12. Kommissionens skønsbeføjelse skal således vurderes i relation til dette generelle, væsentlige mål, nemlig stabilitet på Fællesskabets marked. Såfremt strukturen på verdensmarkedet for ikke behandlet olivenolie ikke åbner mulighed for at fastsætte en markedspris, må en anvendelse af licitation med hensyn til fastsættelse af importafgiften for mig at se at være den eneste metode, der kan sikre stabiliteten på Fællesskabets marked.

13. Med det andet anbringende har SAFA som nævnt gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, nærmere bestemt af princippet om forbud mod forskelsbehandling. Ud fra forelæggelseskendelsen er det vanskeligt at se, i hvilken forstand en anvendelse af licitationsproceduren kan føre til, at de erhvervsdrivende ikke behandles lige. Når forholdet på verdensmarkedet for olivenolie er det, at der ikke findes en markedspris, har hver enkelt

11 — Dom af 30.10.1975 (sag 23/75, Rey Soda, Sml. s. 1279, præmis 11), dom af 11.3.1987 (forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, Rau mod Kommissionen, Sml. s. 1069, præmis 14), og dom af 10.2.1990 (sag C-350/88, Société française des biscuits Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 32).

12 — Forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, jf. ovenfor, præmis 14.

erhvervsdrivende kunnet erhverve partier af olivenolie til meget forskellige priser, og følgelig foreslå afgifter af forskellig størrelse, alt ud fra overvejelser med hensyn til transaktionens rentabilitet. Når Kommissionen fastsætter en minimumsafgift, sikrer den således, at importpriserne holdes på et vist niveau, og at Fællesskabets marked ikke forstyrres. De erhvervsdrivende, som har foreslået afgifter, der er højere end eller lig med dette beløb, kan udmærket *opnå samme fortjeneste* på importforretninger, der gennemføres med forskellige afgiftsbeløb. Anbringendet holder derfor ikke.

14. Under den mundtlige forhandling fremførte SAFA bemærkninger vedrørende Kommissionens skønsmæssige anvendelse af en beføjelse, som allerede i sig selv er skønsmæssig, idet Kommissionen kan forhindre indførsler af jomfruolie fra Grækenland ved at fastsætte minimumsafgiften til et meget højt beløb.

15. På det punkt kan Domstolen efter min opfattelse blot fastslå, at den nationale retsinstans har forelagt et spørgsmål vedrørende gyldigheden af *artikel 16 i forordning nr. 136/66, som ændret,* for så vidt som bestemmelsen tillægger Kommissionen visse beføjelser, men ikke forelagt et spørgsmål om en beslutning, der er truffet til gennemførelse af bestemmelsen på grund af den eventuelt betænkelige *måde,* hvorpå Kommissionen har anvendt bestemmelsen. Domstolen skal med andre ord ikke tage stilling til, om Kommissionens beslutning til gennemførelse af den pågældende bestemmelse — hvilket den forelæggende retsinstans ikke har berørt — måtte være behæftet med et åbenbart fejlskøn, magtfordrejning eller om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [13].

16. Sammenfattende skal jeg foreslå, at de forelagte spørgsmål besvares således:

»1) Artikel 16 i Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer, som ændret ved Rådets forordning nr. 1562/78/EØF af 29. juni 1978, skal fortolkes således, at den hjemler mulighed for, at afgiften ved import af ikke behandlet olivenolie i 1979 og 1980 kunne fastlægges ved licitation.

2) Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan påvirke gyldigheden af artikel 16 i ovennævnte forordning.«

13 — Dom af 20.10.1977 (sag 29/77, Roquette, Sml. s. 1835, præmis 20), og dom af 25.5.1978 (sag 136/77, Racke, Sml. s. 1245, præmis 4).