2) Kommissionen idømmes sagsomkostningerne, herunder intervenienternes omkostninger, med undtagelse af omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler, som pålægges sagsøgerne.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 24. JANUAR 1979 [1]

Høje Ret.

Af hensyn til konkurrenceevnen og forarbejdningsindustriens forsyning med frosset oksekød indeholder den fælles markedsordning for oksekød (forordning nr. 805/68 — EFT 1968 (I), s. 179) en speciel indførselsordning med fuldstændig eller delvis suspension af importafgiften på indførsler fra tredjelande. Oprindelig var ordningen udformet således, at kød, der var bestemt til fremstilling af corned beef som konserves, kunne importeres uden importafgift og uden kvantitative restriktioner. For kød, der var bestemt til fremstilling af andre produkter, blev der enten slet ikke eller kun delvis opkrævet importafgift inden for rammerne af mængder, der skulle fastlægges i en skønsmæssig opgørelse; når interventionslagrene havde nået et vist omfang, kunne suspensionen gøres betinget af køb af bestemte mængder interventionskød.

I 1974 gjorde en kriseagtig markedssituation — på Fællesskabets marked dannede der sig nemlig store overskud — det påkrævet at anvende beskyttelsesforanstaltninger, som også ramte de nævnte

1 — Oversat fra tysk.

privilegerede indførsler. Denne situation bestod til den 1. april 1977.

Af hensyn til beskyttelsen af fællesmarkedet skete der i 1977 en væsentlig ændring dels af reglerne for samhandelen med tredjelande, dels af den særlige importordning, der gjaldt for den industri, som forarbejder frosset kød. Ved forordning nr. 425/77 af 14. februar 1977 (EFT 1977, L 61 af 5. 3. 1977, s. 1) skete der en ændring af artikel 14 i forordning nr. 805/68. I dennes stk. 1, litra a), bestemmes det nu, at importafgiften suspenderes fuldstændigt »for kød bestemt til fremstilling af konserves, og som ikke indeholder andre væsentlige bestanddele end oksekød og sky« (corned beef), ligesom stk. 1, litra b), indfører en fuldstændig eller delvis suspension af importafgiften for kød, som skal anvendes til fremstilling af andre varer. Endvidere foretager Rådet inden den 1. december en skønsmæssig opgørelse over kød, der kan indføres inden for rammerne af særordningen, hvorved kødet anføres særskilt alt efter det nævnte anvendelsesformål. Endvidere hedder det i artikel 14, st. 3:

»For det i stk. 1 omhandlede kød:

a) er indførsel med hel eller delvis suspension af importafgiften betinget af fremlæggelse af en importlicens, som udstedes inden for de mængder, der er fastsat for hvert kvartal;

b) kan indførsel med fuldstændig suspension af importafgiften i fornødent omfang betinges af, at der fremlægges en købekontrakt for frosset oksekød, som et interventionsorgan ligger inde med.«

Desuden bestemmer artikel 14, stk. 4, at efter forvaltningskomitéproceduren i artikel 27 fastlægges

»a) hvert kvartel: de mængder, der kan indføres særskilt for det i stk. 1, litra a) og b), omhandlede kød, samt importafgiftens suspensionssats for det i stk. 1, litra b), omhandlede kød;

b) forholdet mellem de mængder, som kan indføres, og de mængder, der berøres af de i stk. 3, litra b), omhandlede købekontrakter.«

Ved en række forordninger udstedte Kommissionen gennemførelsesforskrifter til denne bestemmelse. Forordningerne nr. 1384/77 (EFT 1977 L 157 af 28. 6. 1977, s. 16) og 2901/77 (EFT 1977 L 338 af 28. 12. 1977, s. 9) ændrede forordning nr. 585/77 om ordningen med import- og eksportlicenser for oksekød (EFT 1977 L 75 af 23. 3. 1977, s. 5), der således fastlægger, hvem der er berettiget til at indgive licensansøgninger, og indeholder forskrifter om pligten til forarbejdning af importeret kød. Især bestemmer artikel 11 a — for så vidt den her er relevant:

»1. For at drage fordel af den i artikel 14, stk. 3, litra b), i forordning (EØF) nr. 805/68 omhandlede særlige importordning skal:

a) den licensansøgning eller de licensansøgninger, der indleveres af en og samme ansøger, være ledsaget af den originale købekontrakt for frosset oksekød, som et interventionsorgan ligger inde med, afsluttet i overensstemmelse med forordning (EØF) nr. 2900/77 i løbet af det kvartal, hvori ansøgningen er indleveret, samt af bevis for betaling af den

købspris, der er anført i denne kontrakt; ansøgeren anføres med navn på kontrakten som køber;

...

...

2. Licensansøgningerne kan kun tages i betragtning, såfremt:

   a) ansøgeren er en fysisk eller juridisk person, som i mindst de seneste tolv måneder har udøvet erhvervsvirksomhed inden for husdyrbrugs- og kødsektoren, og som er officielt registreret i en medlemsstat,

   b) ansøgeren i det i artikel 9 angivne tilfælde over for de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor ansøgningen indgives, fører tilfredsstillende bevis for, at fremstillingen af konserves i den i ansøgningen angivne virksomhed sker med samtykke fra den ansvarlige for denne virksomhed.

...

5. Ved indgivelse af licensansøgninger skal ansøgeren skriftligt forpligte sig til i den medlemsstat, der er angivet i forbindelse med forpligtelsen, og hvor varerne skal overgå til fri omsætning, selv at gennemføre eller på sit ansvar at lade gennemføre enten:

   a) den i artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning (EØF) nr. 805/68 omhandlede forarbejdning,

   b) den i artikel 14, stk. 1, litra b), i samme forordning omhandlede forarbejdning.

...«

Fra Kommissionens forordning nr. 597/77 (EFT 1977, L 76 af 24. 3. 1977, s. 1) »om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser for den særlige importordning for visse former for frosset oksekød bestemt til forarbejdning« må nævnes artikel 2, hvorefter de bestemmelser, der er fastsat i artikel 14, stk. 3, litra b), i forordning nr. 805/68, kan anvendes, hvis det fastslås, at de mængder frosset kød, som et interventionsorgan ligger inde med, overstiger eller forventes at overstige 10 000 tons. Desuden må man nævne Kommissionens forordning nr. 2900/77 om de nærmere regler for salg af oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, med henblik på at tillade indførsel af frosset oksekød til forarbejdning med fuld suspension af importafgiften (EFT 1977, L 338 af 28. 12. 1977, s. 6). Forordningens artikel 1 lyder således:

»1. Indførsel med fuldstændig suspension af den i artikel. 14, stk. 3, litra b), i forordning (EØF) nr. 805/68 fastsatte afgift er betinget af, at der fremlægges en kontrakt om køb af frosset oksekød fra et interventionsorgan indgået i overensstemmelse med nærværende forordning.

2. Salget finder sted ved licitation i overensstemmelse med forordning (EØF) nr. 216/69, særlig artikel 6 til 14, med forbehold af særlige og afvigende bestemmelser i nærværende forordning.«

I artikel 2 hedder det:

»1. En generel licitationsbekendtgørelse offentliggøres senest den dato, hvor offentliggørelsen af den første af de særlige licitationer foretages.

2. Inden for rammerne af ordningen med licitation holder interventionsorganerne særlige kvartalsvise licitationer.

...«

Efter forordningens artikel 3 kunne førstegangsbud kun indgives i perioden fra den 20. til den 30. januar 1978; budene skulle omfatte en samlet mængde på mindst 5 og højst 100 tons. Artikel 4 bestemmer, at medlemsstaterne den 18. dag i hvert kvartal (første gang den 6. februar 1978) sender Kommissionen en fortegnelse over de bydende og over de mængder produkter, der er indeholdt i de indgivne bud. Endelig hedder det i artikel 5, at der kan fastsættes forskellige minimumspriser, alt efter hvilket formål kødet skal anvendes til.

Den skønsmæssige opgørelse fra Rådet, som nævnes i artikel 14 i forordning nr. 805/68, »vedrørende oksekød bestemt til forarbejdningsindustrien, for perioden fra 1. januar til 31. december 1978« blev offentliggjort i Tidende af 23. december 1977 (L 330, s. 30). Ifølge opgørelsen måtte man for 1978 anslå underskuddet af forarbejdningskød til 50 000 tons. Det blev »under hensyntagen til den i 1977 indvundne erfaring« opdelt således, at »a) 20 000 tons kød bestemt til fremstilling af konserves, som ikke indeholder andre væsentlige bestanddele end oksekød og sky, falder ind under fuldstændig suspension af importafgiften, og b) 30 000 tons kød bestemt til forarbejdningsindustrien, og som skal anvendes til fremstilling af andre varer end den under litra a) omhandlede konserves, falder ind under hel eller delvis suspension af importafgiften«.

I Tidende af 13. januar 1978 (C 11, s. 16) offentliggjordes der en »almindelig bekendtgørelse om periodiske licitationer om frosset oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, med henblik på at tillade indførsel af frosset oksekød til forarbejdning med fuld suspension af importafgiften«. I denne anføres »retsgrundlaget for dette salg«, og det erklæres, at varen sælges til en højstbydende. Desuden hedder det under pkt. 6, litra b):

»Såfremt den pris, der er budt, er lavere end den minimumspris, der er fastsat af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, afvises budet.«

Og under pkt. 6, d):

»Hver af de bydende underrettes straks af interventionsorganet om resultatet af hans deltagelse i licitationen . . .«

På side 34 i samme nummer af Tidende findes »licitationsbekendtgørelse nr. It. P 1 — forordning (EØF) nr. 2900/77 over salg af frosset, ikke-udbenet oksekød, som det italienske interventionsorgan ligger inde med«. I bekendtgørelsen angives bl.a. de mængder oksekød, som det italienske interventionsorgan skal sælge.

I den pågældende licitation deltog også sagsøgerne, firma Simmenthal, en konservesfabrik, der siden 1923 har specialiseret sig i fremstilling af corned beef, og som — efter deres egne oplysninger — gennemsnitligt forarbejder 20 000 tons oksekød årligt. Firmaets bud kom imidlertid ikke i betragtning, da den tilbudte pris lå under den minimumspris, som Kommissionen havde fastsat i en beslutning af 15. februar 1978 (EFT L 69 1978, s. 36), som også gav oplysning om den maksimale mængde af det oksekød, der skulle importeres i første kvartal af 1978. Sagsøgerne blev underrettet herom ved en skrivelse af 23. februar 1978 fra det italienske interventionsorgan AIMA.

Den 13. april 1978 anlagde sagsøgerne sag ved Domstolen, da de var overbevist om, at Kommissionens beslutning og det til grund liggende system kunne anfægtes ud fra forskellige synspunkter. Oprindelig påstod de ophævelse af en hel række retsakter, nemlig

— Kommissionens beslutning af 15. februar 1978,

— licitation nr. »It. P 1 — forordning (EØF) nr. 2900/77«,

— almindelig bekendtgørelse om periodiske licitationer om frosset oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, med henblik på at tillade indførsel af frosset oksekød til forarbejdning med fuld suspension af importafgiften,

— forordning nr. 585/77, først og fremmest den ved forordning nr. 1384/77 ændrede artikel 11 og den ved forordning nr. 2901/77 indføjede artikel 11 a,

— forordning nr. 2900/77 og

— forordning nr. 2901/77, for så vidt den angår den fuldstændige suspension af importafgiften inden for rammerne af den særlige ordning om indførsel af frosset oksekød.

Få dage efter sagsanlægget blev påstanden ændret således, at de pågældende retsakter enten skulle ophæves eller erklæres for uanvendelige; i replikken blev påstanden endvidere præciseret derhen, at det kun er Kommissionens beslutning af 15. februar 1978, der skal annulleres, hvorfor de i stævningen nævnte retsakter ifølge EØF-traktatens artikel 184 skal erklæres for uanvendelige.

Nedenfor skal jeg tage stilling til de nævnte påstande:

I — Vedrørende formaliteten

Som det er Domstolen bekendt, har Kommissionen fremført en række formalitetsindsigelser.

1. For så vidt påstandene i den oprindelige formulering ikke blot tager sigte på ophævelse af Kommissionens beslutning af 15. februar 1978, men også på ophævelse af en række andre generelle retsakter, måtte det, hvilket Kommissionen med rette har henvist til, faktisk statueres, at de afvises, hvilket — bortset fra den retlige karakter af de pågældende retsakter — ganske enkelt måtte ske af den grund, at søgsmålsfristerne, selv ved sammenlægning af fristerne under hensyn til afstanden, var udløbet.

Det må imidlertid ikke glemmes, at der få dage efter sagsanlægget og — med henblik på Kommissionens beslutning af 15. februar 1978 — stadig inden for søgsmålsfristen fandt den berigtigelse af påstandene sted, der er nævnt ovenfor. Desangående har sagsøgerne under en sag om foreløbige forholdsregler og i deres replik gjort det klart, at de kun ønsker ophævelse af Kommissionens beslutning af 15. februar 1978, og at de med hensyn til de andre retsakter kun vil opnå, at de erklæres for uanvendelige. Efter min opfattelse kan der ikke indvendes noget mod denne klargørelse. Domstolen bør altså holde sig til den formulering af påstandene, som er fastlagt i replikken og udelukkende tage stilling til, om der kan anføres begrundede formalitetsindsigelser herimod.

2. Det er med sikkerhed ikke tilfældet, hvad angår påstanden om ophævelse af Kommissionens beslutning af 15. februar 1978, i hvert fald hvis man begrænser sig til spørgsmålet, dels om overholdelse af søgsmålsfristen, dels om, hvorvidt sagsøgerne blev berørt umiddelbart og individuelt af den nævnte beslutning.

Vedrørende det første punkt er det tilstrækkeligt at henvise til datoerne for henholdsvis vedtagelse og offentliggørelse af beslutningen — 15. februar 1978 og 11. marts 1978 — samt til den kendsgerning, at sagen blev anlagt den 13. april 1978 ved Domstolen.

Hvad det andet punkt angår, er det nok at minde om begivenhedernes forløb, således som de fremgår af sagsfremstillingen. Til den licitation, der blev offentliggjort i Tidende af 13. januar 1978, skulle der indgives tilbud senest inden den 30. januar 1978. De væsentligste led heri — den bydendes navn, samt mængde og pris — blev herefter meddelt Kommissionen. På grundlag af samtlige bud fastlagde denne mindstepriserne og mængderne af det oksekød, der skulle importeres. Hermed blev det klart, at bud, der — som sagsøgernes — lå under mindsteprisen, ikke kom i betragtning, og at sådanne bydere ikke kunne få importlicenser. Selv om den pågældende beslutning efter artikel 3 var rettet til medlemsstaterne, er det dog indiskutabelt, at den berørte sagsøgerne *umiddelbart,* fordi medlemsstaterne ifølge beslutningen ikke bevarede noget skøn vedrørende gennemførelsen. På samme måde er sagsøgerne også berørt *individuelt;* thi beslutningen gjaldt kun sådanne, der havde indgivet rettidigt bud, altså en afgrænset kreds af personer, der kan individualiseres, og hvis mængde ikke er afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt de er berørt individuelt. Yderligere bemærkninger desangående er vel overflødige under hensyn til den af sagsøgerne anførte retspraksis. Navnlig dommen i de forenede sager 41-44/70 (NV International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, dom af 13. 5. 1971, Sml. 1971, s. 83) er i denne sammenhæng ganske entydig. Også dengang drejede problemet sig, inden for rammerne af beskyttelsesforanstaltninger ved import af spiseæbler, om, *at* der skulle indgives licensansøgninger inden et bestemt tidspunkt, *at* Kommissionen fik meddelelse herom *og* derpå traf afgørelse om omfanget af den tilladte import på grundlag af markedssituationen og de indgivne ansøgninger. Når Domstolen dengang i betragtning af, at antallet af ansøgninger stod fast, da Kommissionen traf sin beslutning, og at der efter Kommissionens beslutning ikke tilkom medlemsstaterne noget skøn, antog, at de sagsøgere, som også havde indgivet licensansøgninger, var individuelt og umiddelbart berørt i den i EØF-traktatens artikel 173 anførte forstand, kan man i nærværende sag ganske åbenbart ikke nå til et andet resultat.

3. Kommissionens formalitetsindsigelser har faktisk også et andet formål. For det første finder den, at sagsøgerne ingen interesse har i en ophævelse af Kommissionens beslutning af 15. februar 1978. Komissionen har herved nærmere anført, at sagsøgerne ikke vil få fordele heraf, fordi de bydere, der i sin tid fik tilslag, og som allerede har afviklet deres forretninger, ikke kan fratages tilslaget med tilbagevirkende gyldighed, og fordi de ikke antagne bud er blevet uden

genstand ved afslutningen af proceduren. Endvidere fremhæver Kommissionen, at sagsøgernes eneste formål er at anfægte de nævnte generelle retsakter, altså at de ønsker en ændring af de særlige importregler. Ifølge Kommissionen må det imidlertid for det første bemærkes, at sagsøgerne under ingen omstændigheder kan opnå, at de anfægtede regler erklæres for uanvendelige i en domskonklusion; for EØF-traktatens artikel 184 indeholder ingen selvstændig søgsmålsadgang, men tillader kun fremførelse af yderligere anbringender angående de generelle retsakter, der er grundlaget for en individuel beslutning. For det andet må der ifølge Kommissionen siges at foreligge et regelret misbrug af procedureregler, fordi sagsøgerne omgår artikel 173, der afskærer dem fra direkte at anfægte almindelige forordninger, og benytter artikel 184 hertil, hvorved de desuden simpelt hen varetager forarbejdningsindustriens interesser og i mindre grad deres egne. Endelig må der også — helt bortset fra muligheden for at søge retsbeskyttelse på nationalt plan, hvorved der så via EØF-traktatens artikel 177 kan opnås en vidtrækkende og mere effektiv efterprøvelse af gyldigheden af fællesskabsretlige bestemmelser — med hensyn til den af sagsøgerne anlagte sag, som tager sigte på de nævnte generelle retsakter, siges, at der ikke foreligger noget retsbeskyttelseshensyn. Kommissionen finder nemlig, at sagsøgerne ikke får fordel af tilsidesættelsen af de særlige importregler, og endvidere har de ej heller, da der under retssagen ikke kan gives konkrete anvisninger på udformning af økonomisk-politiske beslutninger, garanti for, at de i fremtiden kan foretage import uden importafgift.

Vedrørende disse indsigelser må der efter min opfattelse gøres nedenstående bemærkninger.

a) Det forekommer mig på ingen måde at være nødvendigt at antage, at sagsøgerne ikke har nogen interesse i en ophævelse af Kommissionens beslutning af 15. februar 1978, fordi dennes virkninger efter afslutningen af den første licitation ikke kan tilsidesættes, og fordi proceduren ikke kan gentages under fornyet deltagelse fra sagsøgernes side. Såfremt det anerkendtes, at disse overvejelser er relevante, ville der ved sådanne beslutninger aldrig være mulighed for at anlægge sag, hvilket med sikkerhed er uacceptabelt. Her må man følgelig begrunde en søgsmålsinteresse på anden måde. Man kan eksempelvis tænke på fremførelsen af erstatningskrav, noget sagsøgerne ganske vist ikke anfører, fordi der efter den første gennemførelse af en sådan licitationsprocedure ikke er store udsigter til et positivt resultat. Eller man må ganske enkelt anse den kendsgerning for tilstrækkelig, at proceduren sandsynligvis fortsættes og gentages på samme måde, hvilket ganske givet slår til ved et sådant længerevarende system, som regelmæssigt anvendes.

b) Ved bedømmelsen af søgsmålsadgangen efter fællesskabsretten er det utvivlsomt også irrelevant at henvise til mulige nationale retsveje og hermed forbundne præjudicielle forelæggelser efter EØF-traktatens artikel 177.

Det er indiskutabelt, at Fællesskabets retsbeskyttelsessystem er autonomt; dets muligheder må derfor alene bedømmes efter fællesskabsrettens kriterier. Intet-

steds i traktaten tyder noget på, at der her i forhold til den nationale retsbeskyttelse skulle gælde et princip om, at retsmidlerne i national ret først skal udtømmes. Dette måtte også give anledning til særdeles alvorlige betænkeligheder. Det ville nemlig enten betyde, at Domstolen måtte træffe afgørelse om de nationale retsmidler, altså ville komme til at fortolke national ret — hvad der ofte er problematisk. Hvis denne konsekvens skulle undgås, måtte man i tilfælde af tvivlspørgsmål først søge en afklaring på nationalt plan med den følge, at Domstolen først kunne få sagen forelagt, når det definitivt — hvilket efter omstændighederne kan vare ganske længe — viser sig, at nationale retsmidler faktisk ikke kommer i betragtning. At begge dele er fuldkommen indiskutable, ligger efter min opfattelse lige for. Derfor behøver jeg heller ikke at beskæftige mig mere med det i sagen rejste spørgsmål, om AIMA's svarskrivelse af 23. februar 1978 burde have været anfægtet, eller om den her relevante problematik på anden måde, eventuelt ved et søgsmål mod pålæggelsen af importafgift, kunne have været gjort til genstand for en sag på nationalt plan. Desangående skal jeg dog i det mindste antyde, at jeg føler mig overbevist om det, som sagsøgerne og den italienske regerings repræsentant, under henvisning til retspraksis ved Italiens Consiglio di Stato, har anført vedrørende muligheden for ved italienske retter at anfægte handlinger fra AIMA's side under licitationen, der ikke er andet end en meddelelse om følgerne af en på fællesskabsplan truffet skønsmæssig afgørelse.

c) Hvis udgangspunktet er, at sagen mod Kommissionens beslutning af 15. februar 1978 kan påkendes i realiteten, så er det hermed imidlertid også principielt fastslået, at de generelle retsakter og forordninger, der er beslutningens grundlag, lovligt bliver inddraget under pådømmelsen. Selv om det er klart, at den generelle ordning er den egentlige sagsgenstand, kan der alligevel ikke tales om procesmisbrug og i så henseende heller ikke indvendes, at der for så vidt ikke består nogen søgsmålsinteresse.

I denne sammenhæng har sagsøgerne med rette gjort gældende — og desangående kunne de henvise til retspraksis — at når en anfægtet beslutning er udtryk for umiddelbar anvendelse af en generel regel, kan det betragtes som en almindelig retsgrundsætning, at også den generelle regel kan anfægtes som retsstridig. Med hensyn hertil skal jeg kun erindre om følgende domme: sag 9/56 (Meroni & Co., Industrie Metallurtiche mod EKSF's Høje Myndighed, dom af 13. 6. 1958, Sml. 1954-1964, s. 55); sag 15/57 (Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse mod EKSF's Høje Myndighed, dom af 13. 6. 1958, Sml. 1954-1964, s. 103; org.ref. Recueil s. 155); sag 18/62 (Emilia Barge mod EKSF's Høje Myndighed, dom af 16. 12. 1963, Sml. 1954-1964, s. 443; org.ref. Recueil s. 529); sag 32/65 (Den italienske Republiks regering mod Rådet for EØF og Kommissionen for EØF, dom af 13. 7. 1966, Sml. 1965-1968, s. 293). I anden række må det ikke glemmes, at en sådan indsigelse, der ikke er andet end et særligt anbringende, ikke kræver, at der særskilt påvises at foreligge en søgsmålsinteresse (jf. dommen i de forenede sager 41-44/70). I modsat fald ville resultatet

faktisk blive en uforståelig diskriminering af mulighederne for direkte søgsmål i sammenligning med præjudicielle sager, der udgår fra nationale processer; for i præjudicielle sager foretages der, selv i den situation, hvor der rejses spørgsmål om gyldigheden af generelle ordninger, ingen kontrol af, om en sådan prøvelse for den nationale sag faktisk er påkrævet eller ikke.

Endvidere må det imidlertid også anerkendes, at det i virkeligheden ikke kan bestrides, at sagsøgerne har interesse i prøvelsen ved Domstolen af de nævnte generelle retsakter og i en konstatering af, at disse ikke kan anvendes. Det drejer sig jo slet ikke om at få hele systemet med privilegerede indførsler tilsidesat, derimod anfægtes visse bestemmelser for gennemførelsen. Skulle klagepunkterne vise sig at være begrundede, er der absolut mulighed for, at de ændres til sagsøgernes fordel. Derimod er der vel ingen, der tænker på i et sådant tilfælde at tilsidesætte hele indførselsordningen, der i artikel 14 i forordning nr. 805/68, med henblik på følgerne af dels den fælles markedsordning dels GATT-importreglerne på forarbejdningsindustrien, principielt anerkendes som nødvendig.

d) Når det således har vist sig, at ingen af de betænkeligheder, der hidtil er fremsat inden for rammerne af prøvelsen af formaliteten, kun tillægges afgørende vægt, er spørgmålet herefter kun, om det eventuelt i domskonklusionen kan fastslås, at en eller flere af de relevante forordninger ikke kan anvendes. På det punkt må man vel følge den hos Kommissionen afvisende holdning, fordi der ved indsigelsen om, at generelle retsakter er retsstridige, kun er tale om en særlig formulering af anbringenderne. Denne konstatering tvinger imidlertid ikke til at afvise søgsmålet, der synes at tage sigte på en sådan konstatering i konklusionen, der er derimod højst anledning til at behandle konsekvenserne af et sådant anbringende på det sted i dommen, som Domstolen finder passende.

II — Vedrørende realiteten

Ved den stillingtagen til anbringenderne, som jeg herefter kan begynde, har jeg fundet det passende først at behandle sagsøgernes materielretlige kritik af dels den anfægtede beslutning, dels det system, som muliggjorde beslutningen, og først derefter behandle påståede formelle og processuelle fejl.

1. Først og fremmest har sagsøgerne anfægtet afgrænsningen af den kreds af personer, som har adgang til den særlige importordning, der er forbundet med køb af interventionskød. De forarbejdende virksomheder, som man i grunden ville give en fordel, er efter sagsøgernes mening blevet udsat for forskelsbehandling ved, at man ikke begrænsede sig til disse virksomheder, som man havde tiltænkt den særlige importordning, og fordi man ikke bestemte, at det kød, der skulle købes fra interventionsorganerne, skulle forarbejdes. Denne udvidelse af deltagerkredsen førte til, at den enkelte bydende kun kunne få meget begrænsede mængder tildelt. Efter sagsøgernes opfattelse havde det været rimeligere at indskrænke sig til de forarbejdende virksom-

heder eller i det mindste at give disse en fortrinsstilling og at foretage en fordeling under hensyn til forarbejdningskapaciteten og de hidtidige handelsstrømme. Endvidere mener sagsøgerne — og også dette må ses på baggrund af kritikken af deltagerkredsen — at Kommissionen med urette navnlig har orienteret sig efter bud fra erhvervsdrivende, der til dels udelukkende af spekulationsgrunde deltog i licitationerne, hvorved Komissionen kom til at fastsætte for høje minimumspriser. På denne måde tilsidesatte Kommissionen formålet med den særlige importordning: den gunstige forsyning af forarbejdningsindustrien med kød fra tredjelande. Man må efter deres mening gå ud fra, at fordelen ved at være fritaget for importafgifter så godt som blev spist op af for høje minimumspriser; i hvert fald er formålet »begunstigelse af forarbejdningsindustrien« i uacceptabelt omfang blevet fortrængt til fordel for bestræbelserne på at aflaste interventionslagrene, og således er der blevet pålagt forarbejdningsindustrien byrder, som egentlig måtte bæres af almenheden. Endelig har sagsøgerne anført, at det må påtales, at Kommissionen fastsatte forskellige minimumspriser for de forskellige medlemsstater og hermed krænkede princippet om ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

a) Vedrørende disse klagepunkter må det indledningsvis fastholdes, at princippet i den relevante ordning — sammenkoblingen af begunstiget import fra tredjelande med salg af interventionskød — ikke anfægtes af sagsøgerne. En anden holdning ville også være vanskelig at forstå i betragtning af Fællesskabets overskud af oksekød, der primo 1978 — som det er blevet forklaret for Domstolen — androg lagerbeholdninger på 450 000 tons.

Men den, der godtager dette princip, accepterer dermed eo ipso begrænsninger i den begunstigede import og anerkender hermed også nødvendigheden af, at begunstigelser ved import — i fælles interesse — er betinget af modydelser. Herved er det ganske åbenbart, at der ved vurderingen af de nævnte to faktorer tilkommer fællesskabsorganerne et vidt skøn. Ved udøvelsen heraf er det på ingen måde a priori udelukket, at der kan komme en ganske betydelig begrænsning i importprivilegierne, når der henses til alle relevante omstændigheder, navnlig markedssituationen. Kommer det til begrænsninger, må man konkret ved overvejelsen af det spørgsmål, om forarbejdningsindustriens interesser er blevet tilstrækkeligt tilgodeset, også tage i betragtning, at den inden for rammerne af det generelle system også har andre betydelige fordele. Man kan således nævne indførsel uden importafgift inden for rammerne af GATT-toldkontingenterne, eller indførselskvoter, der anvendes på AVS-produkter. Støtte til privat oplagring må også betragtes som en fordel. Desuden må det heller ikke glemmes, at der netop til forarbejdningsindustrien specielt afsættes interventionskød til nedsatte priser, hvilket f.eks. skete i november 1977 og i august 1978, i hvilken forbindelse den italienske forarbejdningsindustri fik tildelt 4 000

henholdsvis 3 000 tons til den ret fordelagtige pris af 950 RE pr. ton.

b) Hvad herefter angår spørgsmålet om afgrænsningen af den personkreds, der har adgang til den her behandlede særaktion, lagde Kommissionen som bekendt vægt på det princip, der ifølge artikel 7 i forordning nr. 805/68 gælder for salget af de af interventionsorganerne opkøbte produkter, hvorefter »der sikres alle købere lige adgang til produkterne og ligebehandling«. Efter sagsøgernes opfattelse var det derimod afgørende, at forarbejdningsindustrien blev begunstiget. Hvis forskelsbehandling til deres skade skulle undgås, havde det været konsekvent at indskrænke særforanstaltningen til dem. I virkeligheden strider en sådan holdning heller ikke mod det af Kommissionen anførte princip. I så henseende gives der nemlig i forordning nr. 98/69 (som ændret ved forordning nr. 429/77 — EFT 1977, L 61 af 5. 3. 1977, s. 18) en autentisk fortolkning. Ifølge den pågældende forordning er det uden videre tilladt at differentiere efter objektive kriterier, navnlig er undtagelser mulige — og det må også gælde ved sammenkoblingen — hvis det drejer sig om salg af produkter, der er bestemt til særlige formål. Det angives desuden at være af interesse, at der inden for rammerne af en tilsvarende særlig importordning (import af ungdyr til opfedning, jf. artikel 13 i forordning nr. 805/68) — til forskel fra forordning nr. 2900/77, der rent faktisk indrømmer handelen et fortrin — ganske klart i forordning nr. 2902/77 er givet landbrugerne forrang.

Vedrørende det omtvistede spørgsmål må det for det første indledningsvis fremhæves, at den sidstnævnte henvisning med sikkerhed ikke har nogen værdi som argument, fordi importordningen for ungtyre begrænser sig til en fuldstændig eller delvis suspension af importafgiften (artikel 13 i forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 425/77 — EFT L 61 af 5. 3. 1977, s. 1). Den nævnte ordning sammenkobles altså ikke med salg af interventionskød, således som det gælder efter artikel 14 i forordning nr. 805/68.

Jeg finder det også overbevisende, at ordningen heller ikke kunne begrænses til forarbejderne, idet der jo er tale dels om import af kød, dels om det forhold, at mange af de forarbejdende virksomheder — og i Italien i det mindste de mindre af dem — ikke importerer direkte, men henvender sig til grossister. Denne type virksomheder ville under en ordning, som af sagsøgerne ønsket, ikke komme i betragtning — hvilket man med sikkerhed måtte betragte som forskelsbehandling; for ifølge artikel 11 i forordning nr. 585/77, som ændret ved forordning nr. 1384/77, er det ikke muligt at tildele dem importlicenser således, at de kan overdrages til importøren.

Der må desuden tages hensyn til, at sammenkoblingen efter artikel 14 i forordning nr. 805/68 — fordi der ikke findes en tilsvarende tydelig begrænsning — er tilladt helt generelt; import uden importafgift kan altså ikke kun sammenkædes med salg af interventionskød, der kun egner sig til forarbejdning, men også

med salg af interventionskød i bred forstand, altså også sådant kød, der er bestemt til det almindelige forbrug. I nærværende sag valgte man faktisk åbenbart den sidste mulighed. Dette kan antages på baggrund af en bemærkning fra sagsøgerne, hvorefter der ikke var tale om interventionskød til forarbejdningsindustrien. Herfor taler også den allerede nævnte skønsmæssige opgørelse fra Rådet af 13. december 1977, der var grundlag for licitationen af januar 1978. I opgørelsen sammenholdtes forarbejdningsindustriens behov og den i Fællesskabet disponible mængde, som bl.a. fremgik af offentlige og private lagerbeholdninger, af toldkontingenter og import af AVS-lande. Når man herefter drog den slutning, at forarbejdningsindustrien stadig manglede 50 000 tons, for hvilke der måtte påregnes særlig import, kan dette kun betyde, at det ikke blev anset for nødvendigt, at også det interventionskød, som blev knyttet sammen med den nævnte import, blev forbeholdt forarbejdningsindustrien. Når der imidlertid er tale om en forbindelse af denne art, er det naturligvis udelukket at fastsætte en pligt til at forarbejde det pågældende interventionskød, således som sagsøgerne kræver. Lige så meningsløst må det endvidere forekomme at forbeholde salget af sådant interventionskød for forarbejdningsindustrien, for den ville således være tvunget ind i en rolle — forhandlerens —, der intet har med dens rolle at gøre. I et sådant tilfælde er det derimod nærliggende at lægge vægten på det i artikel 7 i forordning nr. 805/68 nedfældede princip og — som Kommissionen gjorde — skabe mulighed for, at alle fik lige adgang til den kombinerede aktion.

Hertil kommer desuden — og da bliver det helt klart, at Kommissionen ikke kan kritiseres for at have begået magtfordrejning — at der i virkeligheden ikke kan tales om en fuldstændig ligebehandling af alle, tværtimod: forarbejdningsindustriens privilegerede situation blev absolut anerkendt. Der var nemlig på rimelig måde sørget for, at andre, som fik adgang til den privilegerede import, ledte importkødet frem til den fastsatte anvendelse, dvs. til forarbejdning. Jeg skal desangående minde om artikel 9 i forordning nr. 585/77, som ændret ved forordning nr. 1384/77, hvorefter licensen skal indeholde oplysning om, hvilken virksomhed der skal forarbejde kødet til konserves. Ifølge nævnte forordnings artikel 11 må ansøgeren forpligte sig til selv at gennemføre eller på sit ansvar at lade gennemføre forarbejdningen, samt bevise, at fremstillingen af konserves i den i ansøgningen angivne virksomhed sker med samtykke fra den ansvarlige for denne virksomhed. Desuden må der henvises til den på samme måde formulerede artikel 11 a, der ved forordning nr. 2901/77 er blevet indsat i forordning nr. 585/77.

Herefter kan der faktisk ikke være tale om, at ordningen kun skulle være lovlig, såfremt den var blevet udformet efter sagsøgernes forestillinger. Netop fordi den i lige høj grad tager hensyn til princippet om lige adgang til interventionskødet og princippet om begunstigelse af

forarbejdningsindustrien, må det tværtimod fastslås, at den er i overensstemmelse med reglerne i markedsordningen for oksekød og på ingen måde strider mod forbudet mod forskelsbehandling.

c) I tilknytning hertil må det spørgsmål undersøges, om der kan rejses begrundede indsigelser mod grundsætningen om hensyntagen til tilbudspriserne og de i overensstemmelse hermed fastlagte minimumspriser, samt mod, at der for alle deltagere i licitationen gjaldt samme maksimumsmængde. Efter sagsøgernes opfattelse ville det have været rimeligere at opdele mængderne efter forarbejdningskapacitet. Desuden mener de, at systemet kræver, at priserne ligger nær priserne på verdensmarkedet. Ifølge sagsøgerne kan dette imidlertid klart opnås, når der bliver taget hensyn til alle mulige pristilbud, nemlig tilbud fra sådanne forarbejdningsvirksomheder, der på grund af produktionsspredning eller de af dem fremstillede produkter har lavere omkostninger, samt bud fra handlende, der solgte interventionskødet til detailhandelen på for dem gunstige betingelser og importkødet til forarbejdningsindustrien med betydelig gevinst.

Med hensyn til denne problemkreds er grundlaget for den opfattelse, at de til rådighed stående mængder skulle fordeles efter forarbejdningskapacitet, åbenbart den tanke, at kun de forarbejdende virksomheder kunne deltage i den særlige importordning, en tanke, der dog, som allerede påvist, må afvises. Desangående har også Kommissionen overbevisende forklaret, at der, selv ved begrænsning til forarbejdningsindustrien, ville opstå meget store vanskeligheder ved at bestemme forarbejdningskapaciteten. Da der findes større forarbejdende virksomheder i andre medlemsstater, ville dette endvidere føre til, at netop de mindre italienske virksomheder ville blive ugunstigt stillet, hvorved man ville hindre en regional balance.

Med hensyn til måden at fastsætte priser på er det ganske åbenbart fejlagtigt at hævde, at det generelt er nødvendigt at søge en tilnærmelse til priserne på verdensmarkedet. Et sådant krav er muligvis på sin plads vedrørende importkødet og kan i det væsentlige tilgodeses ved at indføre grossister som mellemled samt ved at beregne en tilsvarende margin, da forarbejdningspligten jo skaber en stærk position for de forarbejdende virksomheder og dermed også bevirker, at importørerne ikke stiller urimelige krav. For interventionskødet gælder dette derimod ikke, allerede fordi der ikke er pligt til at forarbejde det. For så vidt kan der med rette lægges vægt på, at prisen når en vis højde. For det første er dette berettiget af hensyn til interventionsorganerne, der efter systemet med sammenkobling skal tillægges betydning. For det andet må det betænkes, at der kun ved at tage hensyn til de højeste bud kan hindres en sådan opsplitning af de disponible mængder, der i året 1977 trist nok indtraf ved anvendelsen af en anden ordning.

I denne sammenhæng må det vel også bemærkes, at det er vanskeligt at indse, hvorfor kun de, der handler med interventionskød, som ikke fra først af er bestemt til forarbejdning, kan søge højere priser. Faktisk er der intet, der taler imod, at også de forarbejdende virksomheder, som deltager i licitationen, forholder sig på samme måde og dermed forhindrer tab ved overtagelse af interventionskødet.

Sluttelig kan man vanskeligt betegne det som uberettiget, i betragtning af alt det, der hidtil er sagt, at den enkelte byder fik begrænsede mængder. Fandtes der ingen begrænsninger, ville størstedelen af det til rådighed stående kød gå til de økonomisk stærkeste virksomheder, der kan afgive højere bud. Det er altså sikkert, at mængdebegrænsningen må betragtes som rimelig og berettiget ud fra hensynet til en afbalanceret fordeling.

d) Tilbage er der kun det spørgsmål, om minimumspriserne i nærværende tilfælde blev sat for højt, således at fordelene for forarbejdningsindustrien ifølge den særlige importordning i praksis blev ophævet eller dog uforholdsmæssigt begrænset. Desuden må man efterprøve den kritik, der går ud på, at Kommissionen ulovligt fastsatte forskellige minimumspriser for de forskellige medlemsstater.

Hvad prisfastsættelsen angår, har sagsøgerne som begrundelse for deres opfattelse henvist til, *at* verdensmarkedets priser dengang lå på omkring 900 regningsenheder pr. ton, *at* den normale salgspris for interventionsoksekød androg ca 1 300 regningsenheder pr. ton, men *at* den af Kommissionen fastsatte minimumspris lå på 1 600 regningsenheder pr. ton. Imidlertid overser sagsøgerne her for det første, at der ikke var pligt til at forarbejde interventionskød, tværtimod: både forarbejdere og grossister kunne afsætte kødet på markedet med gevinst. Der er altså overhovedet ingen anledning til at operere med en gennemsnitlig kostpris for kød bestemt til forarbejdning, beregnet på grundlag af dels den pris for kød bestemt til intervention, der blev resultatet af licitationen, dels prisen for importeret kød. Selv om man tager udgangspunkt i forarbejdningen af det oksekød, der skulle sælges fra interventionslagrene, må det for det andet betænkes, at den tilsvarende mængde — den androg som bekendt højst 100 tons — som altoververvejende hovedregel — jeg skal her minde om oplysningen fra sagsøgerne om, at de før 1974 årligt importerede ca. 10 000 tons fra tredjelande — står over for en væsentligt større mængde importkød, som eventuelt, fordi der jo for så vidt var pligt til at foretage forarbejdning, købes af andre deltagere i licitationen, der ikke selv forarbejder. Foretager man imidlertid derefter en beregning af kostprisen, vil der nok stadig væk — i betragtning af en sparet importafgift på over 1 000 regningsenheder pr. ton, også ved hensyntagen til grossistmargin — og det er ikke blevet bevist, at denne som hovedregel ligger på 20 % — samt ved erhvervelse af en ringe mængde interventionskød til en pris, som ligger ca. 300 regningsenheder pr. ton over den normale pris ved

salg af interventionskødet, foreligge en fordel for forarbejdningsindustrien, der udelukker, at formålet, at begunstige dem med den særlige importordning, er blevet tilsidesat i utilladeligt omfang.

Vedrørende fastsættelse af forskellige minimumspriser for de forskellige medlemsstater må det for det første fremhæves, at de netop førte til en begunstigelse af italienske virksomheder, fordi man valgte det laveste niveau for Italien. Desuden har Kommissionen påvist, at der kan argumenteres objektivt for en sådan fremgangsmåde, og at det derfor ikke kan antages, at der foreligger forskelsbehandling. Der er således allerede forskel på de i medlemsstaterne gældende interventionspriser; der må tages hensyn til kvalitetsforskelle; og der må ses på de forskellige markeds- og konkurrencebetingelser, hvilket jo også er grunden til, at de normale salgspriser for interventionskød ikke er ens for medlemsstaterne. Hvis man ikke havde taget hensyn til, og ved licitationen ikke taget i betragtning, at mindsteprisen i de forskellige medlemsstater ligger i ca. samme afstand fra den normale salgspris for interventionskød — i Italien var afstandene endda mindre end i andre medlemsstater — ville resultatet være blevet en regional uligevægt, og netop italienske aftagere ville kvantitativt være blevet ringere stillet i forhold til virksomheder fra andre medlemsstater. I sagen blev der ikke givet en tilfredsstillende grund til, at der skulle have været anledning til at fastsætte mindsteprisen for Italien til endnu lavere niveau. I realiteten havde dette vel i betydelig grad udøvet en negativ indflydelse på den regionale ligevægt til ulempe for andre medlemsstater og navnlig — fordi der så kun ville have stået mindre mængder til rådighed for andre medlemsstater — have gjort det nødvendigt for dem at fastsætte minimumspriserne endnu højere, end det allerede var sket.

e) Sammenfattende må det fastslås, at sagsøgernes kritik gående ud på, at systemet er diskriminerende og tilsidesætter princippet om forholdet mellem mål og midler, er lige så grundløs som den tilsvarende kritik med hensyn til den direkte anfægtede beslutning.

2. Herefter skal jeg undersøge sagsøgernes kritik af den anvendte fremgangsmåde. Det er deres opfattelse, at princippet om forvaltningens upartiskhed forlanger, at budene forbliver anonyme; der burde altså have været gået frem på samme måde, som det fastsættes i direktiv 71/305 om licitation af offentlige arbejder. I stedet kendte både de nationale administrationer, der også har repræsentanter i forvaltningskomiteen, og Kommissionen navnene på byderne og deres priser, og sagsøgerne hævder, at den omstændighed gjorde det muligt at fastsætte minimumspriser og mængder således, at uønskede bydere blev udelukket.

Desangående må det først fastslås, at det i betragtning af systemet, hvorefter det — jf. artikel 3 i forordning nr. 2900/77 — af hensyn til en retfærdig fordeling er udelukket, at en virksomhed afgiver flere tilbud i de forskellige medlemsstater, er uomgængeligt, at Kommissionen, som må gennemføre de i så henseende nødvendige kontrolforanstaltninger, bliver

bekendt med navnene på deltagerne i licitationen. Desuden må man efter den beskrivelse af proceduren, som er blevet givet under den mundtlige forhandling, få det indtryk, at dens udformning for så vidt ikke forekommer betænkelig, som der åbenbart blev udfærdiget to lister, én, der indeholdt budene efter deres betydning men uden navns nævnelse, og én, hvori byderne var opført i alfabetisk orden. Hvis der imidlertid herudover skulle være sket det, at de nationale myndigheders repræsentanter i forvaltningskomiteen faktisk skulle have fået kendskab til, hvilken byder der havde afgivet et konkret bud, skulle dette alligevel ikke kunne give anledning til principiel betænkelighed. Faktisk ses der ikke at foreligge fare for, at Kommissionen foretog manipulationer, for det er åbenbart, at dens beslutning i det væsentlige blev truffet på grundlag af objektive kriterier — budenes størrelse og en afstand til de normale salgspriser for interventionskødet, der ca. var lige stor for alle medlemsstater.

Jeg tror derfor ikke, at den omstændighed, at der ikke blev foretaget en særlig sikring af bydernes anonymitet, således som det foresvæver sagsøgerne konkret, skulle være anledning til at ophæve den anfægtede beslutning.

3. Herefter skal der kun foretages en undersøgelse af klagepunktet om manglende begrundelse, som sagsøgerne har fremført både med hensyn til de forordninger og generelle retsakter, der var grundlaget for den anfægtede beslutning, og med hensyn til beslutningen selv. Herved har de nærmere anført følgende: Da der i grundforordning nr. 805/68, uden fastsættelse af de i så henseende afgørende kriterier, kun tales om muligheden for at betinge indførsel uden importafgift af køb hos interventionsorganerne, og da forordning nr. 597/77 for den nævnte sammenkobling kun fastsatte en minimumsmængde for interventionslagrene, burde der i den fællesskabsretsakt, som for første gang fastsatte en sammenkobling for 1978, havde været givet nærmere oplysninger. Navnlig burde der være givet oplysninger om interventionslagrenes omfang og om størrelsen af de beholdninger, der egner sig til industriel forarbejdning, jf. artikel 9 i forordning nr. 1896/73 (EFT L 193 af 14. 7. 1973, s. 18), og der burde have været anført noget om forholdet mellem importkvanta og køb hos interventionsorganerne, hvilket er fastlagt i bilaget til forordning nr. 2901/77. Endvidere burde efter sagsøgernes opfattelse den anfægtede beslutning, der fastsatte importkvanta og minimumspriser, have nævnt sådanne forhold, der er afgørende for minimumspriserne, oven i købet særskilt for de forskellige forarbejdningsordninger og de forskellige medlemsstater. Sidst men ikke mindst mener sagsøgerne, at der burde være givet forklaringer om fastsættelse af importmængderne for de forskellige tidsrum samt om deres fordeling på de forskellige medlemsstater og de forarbejdningsordninger, der kunne komme i betragtning.

Vedrørende disse klagepunkter må man nok indrømme, at begrundelsen for de forskellige retsakter i nærværende sag er ret mager. På den anden side er det i retspraksis fastslået — jeg skal kun erindre om den nyligt afsagte dom i sag 87/77 (firma Welding mod Hauptzollamt Hamburg-Waltershof, dom af 30. 11. 1978) — at kravene til begrundelsen af generelle retsakter — og hertil hører en vis måde også beslutningen om fastlæggelse af minimumspriser — ikke

må skrues for højt op. Der kan således ikke stilles krav om, at hver eneste detalje skal begrundes særskilt, ofte er det derimod nok — navnlig hvis man tager hensyn til en sammenhæng i reglerne — med en henvisning til situationen i almindelighed og de almindelige mål, der forfølges med en given ordning.

Skal man bedømme sagsøgernes kritik på denne baggrund, er det for det første vigtigt — jeg sigter her til den første del af kritikken — at anvendelsen af systemet med sammenkobling åbenbart afhænger af graden af de vanskeligheder, der hersker på fællesskabsmarkedet, altså navnlig af omfanget af interventionslagrene. Det kommer til udtryk i artikel 2 i forordning nr. 597/77, hvorefter sammenkoblingssystemet kan anvendes, såfremt en bestemt disponibel minimumsmængde overskrides. Jeg synes ikke, at det er påkrævet herudover at angive det faktiske omfang af lagerbeholdningerne i den forordning, hvorved ordningen føres ud i livet, idet der dog løbende gives oplysning herom, således at interesserede kredse for så vidt er udmærket informeret. Tilsvarende mener jeg heller ikke, at det ubetinget må kræves, at der gives nærmere oplysninger om forholdet mellem importkvanta og det interventionskød, der skal sælges. Også dette retter sig naturligvis efter omfanget af interventionsbeholdninger, og for så vidt er det også af interesse at undersøge, hvad der udtrykkes i den opgørelse fra Rådet, der er fastsat i artikel 14 i forordning nr. 805/68.

Vedrørende fastsættelsen af minimumspriserne er det for det andet af betydning, at den almindelige bekendtgørelse om periodiske licitationer (EFT C 11 af 13. 1. 1978, s. 16) nævner hjemlen for salg af interventionskød, og at der også i begrundelsen til forordning nr. 2900/77 tales om licitationer i den betydning, der omhandles i forordning nr. 216/69 (EFT 1969 (I), s. 28). Som mål for licitationen angives det i den sidstnævnte forordning, at der skal opnås de gunstigste priser under hensyn til den faktiske markedssituation. I begrundelsen for forordning nr. 2900/77 tales der desuden også om forskellige minimumspriser. På grundlag heraf, og når henses til den nævnte almindelige bekendtgørelse, skulle det være klart, at minimumspriserne orienterer sig efter de afgivne bud, som på deres side bestemmes af markedssituationen og de disponible mængder, og at også fordelingen på de forskellige ordninger og de forskellige medlemslande retter sig herefter. Når der herudover intet særskilt nævnes om fordelingen af underskudsmængden på de enkelte kvartaler af 1978, må dette vel tydes således, at Kommissionen ganske enkelt dividerede med fire af følgende grund: dens udgangspunkt var en relativt ensartet markedsudvikling. Man kunne måske også have forventet en redegørelse for bestræbelserne på, ved fastsættelse af forskellige mindstepriser, at nå frem til en afbalanceret fordeling på Fællesskabets lande, hvilket jo på en måde betyder en fravigelse fra princippet om, at de højeste bud skal antages. Selv om sådanne forklaringer ikke er blevet givet, vil jeg dog ikke heri se en væsentlig mangel, idet der må tages hensyn til, for det første, det almindeligt kendte fænomen, at der er kvalitetsforskelle og forskellige markedsvilkår i medlemsstaterne, som naturligvis skulle tages i betragtning, for det andet, den i nærværende sag væsentlige kendsgerning at fastsættelsen af forskellige minimumspriser netop begunstigede

italienske virksomheder, til hvilke også sagsøgerne hører.

Selv om man ikke helt kan ignorere visse betænkeligheder vedrørende retsaktens begrundelse, bør man — idet der dog i det store og hele ikke kan tales om grove fejl — ikke af den grund antage, at den pågældende ordning, der materielt ikke kan anfægtes, og den herpå hvilende beslutning fra Kommissionen, bør erklæres for uanvendelige henholdsvis ophæves på grund af formmangler.

III — Man må derfor fastholde det resultat, at den af firma Simmenthal anlagte sag, for så vidt der er nedlagt påstand om ophævelse af Kommissionens beslutning af 15. februar 1978, og for så vidt det herved er gjort gældende, at visse forordninger og generelle retsakter er retsstridige, ganske vist kan realitetspåkendes, men at sagsøgte må frifindes. Med dette udfald af sagen må sagsøgerne også idømmes sagsomkostningerne.