lands kvota af fællesskabstoldkontingentet for frosset kød af hornkvæg, som er baseret på en flerhed af kriterier til afgrænsning af de forskellige kategorier af parter og til fastsættelse af de samlede mængder, hver af disse kategorier skal have adgang til, forudsat at kriterierne ikke fastlægges vilkårligt, og at de ikke har til følge, at visse af de interesserede parter mister deres adgang til at få del i den pågældende kvota.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. januar 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 13. DECEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

I — For at overholde de forpligtelser, som Fællesskabet har påtaget sig inden for rammerne af GATT, *åbner* det mod slutningen af hvert år et fællesskabskontingent for frosset kød af hornkvæg med en toldsats på 20 %.

Siden 1975 har dette kontingent, udtrykt i udbenet kød, udgjort i alt 38 500 tons; det er opdelt i to partier, hvoraf det ene er på 22 000 tons og det andet på 16 500 tons. Historisk set svarer disse 16 500 tons til et supplerende toldkontingent, som Fællesskabet siden 1971 på egen hånd har åbnet for varer fra Argentina.

Opretholdelsen af denne opdeling af kontingentet skal give mulighed for, at der på det sidstnævnte parti af kontingentet anvendes den ordning med udligningsbeløb, som blev indført i forbindelse med udsvingene i vekselkurserne, idet det ikke er muligt at anvende denne ordning på de 22 000 tons, som er underlagt en ordning med bunden told inden for rammerne af GATT.

1 — Oversat fra fransk.

Da der i Fællesskabet findes betydelige mængder af uudnyttet frosset kød af hornkvæg, er det imidlertid vigtigt, at Kommissionen såvel som de nationale myndigheder fører en nøje kontrol med indførslerne for at forhindre forstyrrelser på Fællesskabets marked for oksekød og for kun at tillade import, der er berettiget som følge af *akutte* behov. Et andet vigtigt aspekt bør heller ikke overses: åbningen af dette kontingent skal gøre det muligt gennem en forøgelse af udbudet at bekæmpe prisstigningerne.

For 1978 *fordelte* Rådets forordning nr. 2861/77 af 19. december 1977 hele dette kontingent mellem medlemsstaterne.

Ved artikel 2 i denne forordning fik Italien således tildelt et samlet kontingent på 11 050 tons.

Det var foreskrevet (artikel 6), at Rådet, såfremt de mængder, der var tildelt de enkelte medlemsstater, ikke var blevet udnyttet den 1. oktober 1978, i givet fald skulle fastsætte en ny fordeling, men det har ikke været nødvendigt at vedtage en sådan foranstaltning.

II — Det er Italiens system for *forvaltning* af dette kontingent, som er genstand for nærværende sag, navnlig det system med »*forhåndsfordeling*«, som dette lands myndigheder har indført.

I medfør af artikel 3 i forordning nr. 2861/77 har den italienske minister for udenrigshandel ved bekendtgørelse af 20. maj 1978 fastsat regler for »forvaltning« af dette kontingent, idet han udtrykkeligt har ladet sig lede af to hensyn: hensynet til at undgå en overdreven opdeling af kontingentet og hensynet til at give reel mulighed for at få adgang hertil.

I henhold til nævnte bekendtgørelse,

— fik forsvarsministeriet tildelt 10 % af det samlede kvantum (dvs. 1 105 tons) på grundlag af importlicenser, udstedt i medfør af GATT-kontingentet for 1977,

— fik de kommunale forbrugsorganisationer ligeledes tildelt 10 %, på samme grundlag,

— blev de resterende 80 % (8 840 tons) tildelt den pågældende sektors handels- og industrivirksomheder.

Disse 80 % blev fordelt på følgende måde:

— 10 % ligeligt mellem alle virksomheder, der var berettiget til at være med i fordelingen,

— 30 % på grundlag af de beløb, som i 1977 var erlagt som merværdiafgift for import fra tredjelande,

— og endelig 60 % på grundlag af de mængder, der var importeret fra tredjelande i 1977, idet der blev tildelt industrivirksomheder et tillæg på 10 %.

Som følge af indvendinger fra visse grupper besluttede ministeren for udenrigshandel, at der ved bekendtgørelse af 22. juni 1978 skulle indføres en ny fordeling af kontingentet under hensyn til »henvendelser fra personer, som detailledet sælger frosset kød af hornkvæg«.

Denne bekendtgørelse opretholdt de andele, der var tildelt forsvarsministeriet og de kommunale forbrugsorganisationer, men fordelte de resterende 80 % (8 840 tons) til handels- og industrivirksomheder *samt til parter, der sælger i detailledet.* Disse 80 % blev underopdelt på følgende måde:

— 30 % ligeligt mellem alle kategorier, der var berettiget til at være med i fordelingen,

— 10 % på grundlag af beløb, som var erlagt som merværdiafgift for import af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande i 1977,

— 50 % på grundlag af de mængder frosset kød af hornkvæg, der var importeret fra tredjelande i 1977, uanset om dette var sket inden for rammerne af GATT-kontingentordningen,

— og endelig 10 % på grundlag af indkøb af frosset kød af hornkvæg fra A.I.M.A. (italiensk interventionsorgan) i henhold til Rådets forordning nr. 2453/76 af 5. oktober 1976 om overførsel af frosset oksekød til dette organ fra interventionsorganerne i andre medlemsstater.

Visse handels- og industrivirksomheder, herunder firmaet Grosoli, har som følge heraf anfægtet bekendtgørelsen af juni 1978 for Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, hvorefter denne ret har forelagt Domstolen et spørgsmål, som i det væsentlige går ud på, om den i Italien indførte ordning strider mod princippet om fri adgang til kontingentet.

Lad mig for en sikkerheds skyld understrege, at der ikke for Domstolen er indbragt en sag om ikke-overholdelse, og at Domstolen derfor ikke skal bedømme lovligheden af den italienske ministerielle bekendtgørelse: det drejer sig blot om at fortolke fællesskabslovgivningen.

III — I mangel af oplysninger fra Rådet, der har udstedt den retsakt, der skal fortolkes, forekommer følgende at måtte lægges til grund:

1. Ligesom tilsvarende tidligere og senere forordninger indeholder den retsakt, som her er forelagt Domstolen, en betragtning, som angiver, at det drejer sig om et forholdsvis lavt tarifkontingent, og at det »forekommer ... muligt i dette tilfælde at fastsætte et udnyttelsessystem på grundlag af *en enkelt* fordeling blandt medlemsstaterne uden derved at ændre dets *fællesskabs*karakter«. Denne begrundelse synes at referere sig til afvisningen af Kommissionens forslag, som systematisk fastsatte (og fortsat fastsætter) en ny underopdeling i to dele af de oprindelige to partier på 22 000 og 16 500 tons med henblik på at oprette en reserve.

2. Selv om der ikke er tale om en nyskabelse, er der endnu en betragtning, der forekommer mig af grundlæggende betydning: »det forekommer ligeledes rimeligt at overlade hver enkelt medlemsstat valget af dets kvoters forvaltningssystem«. Eftersom forordningen ifølge sin titel vedrører »åbning, fordeling og forvaltning« af det pågældende kontingent, må det heraf følge, at fællesskabsmyndighederne har udtømt deres beføjelser, når de pågældende bestemmelser er udstedt, og at hver enkelt medlemsstat *herudover* er overladt valget af de praktiske gennemførelsesforanstaltninger under forudsætning af, at »alle interesserede parter ... sikres lige og vedvarende adgang«. Dette er fuldt ud berettiget: det drejer sig om et lavt kontingent, og det er vanskeligt at se (forudsat at fordelingen af den kvota, som hver medlemsstat har fået tildelt, ikke i praksis indebærer udelukkelse af en bestemt kategori af interesserede), hvorledes valget af et bestemt forvaltningssystem føleligt kunne

påvirke de frie varebevægelser eller den fælles markedsordnings funktion i oksekødsektoren.

3. Til gengæld finder man i den omhandlede forordning en fornyelse i forhold til indholdet af de tidligere forordninger. Artikel 3 taler om interesserede »*parter*«, der er etableret på medlemsstaternes territorium, mens de tidligere forordninger (f.eks. forordning nr. 3167/76 af 21. 12. 1976) talte om *importører.*

Naturligvis bagatelliserer sagsøgerne i hovedsagen, i et vist omfang støttet af Kommissionen, betydningen af dette udtryks anvendelse.

Man kan imidlertid efter min opfattelse ikke underkende betydningen heraf.

I sit svar af 23. marts 1978 på et skriftligt spørgsmål af 31. januar 1978 har Kommissionen selv udtalt, at dette begreb principielt ikke har nogen grænser. Ud fra dette synspunkt forekommer det mig umuligt, som sagsøgerne i hovedsagen, at hævde, at dette begreb må være identisk med begrebet »parter, der sædvanligvis og erhvervsmæssigt udfører importforretninger«; Rådet har bevidst anvendt et andet udtryk.

I øvrigt deltog de kommunale forbrugsorganisationer og de detailhandlende (om fornødent sammensluttet i kooperativer, oprettet med henblik på fælles indkøb) allerede tidligere i fordelinger fra A.I.M.A., og de havde indgivet eller ladet indgive frosset oksekød til fortoldning med henblik på frit forbrug i Italien.

For så vidt angår de sidstnævnte kategorier, må det anføres, at de ved Kommissionens forordning nr. 2793/76 af 18. november 1976 — udstedt i henhold til Rådets forordning nr. 2453/76 af 5. oktober 1976 — havde fået adgang til køb af visse former for frosset oksekød, der var stillet til rådighed for det italienske interventionsorgan, blandt andet på den betingelse, at de blev godkendt hertil, og at det således indkøbte kød blev bestemt til frit forbrug i Italien.

Hvad angår forsvarsministeriet, skal det anføres, at Kommissionen selv i forordning nr. 732/78 af 11. april 1978 har udtalt, at salg til de væbnede styrker, eller dermed ligestillede enheder, af oksekød fra interventionsorganerne udgør en af de foranstaltninger, der kan fremme afsætningen af dette produkt.

Udtrykket »alle interesserede parter« må altså forstås i den betydning, at alle parter (direkte importør, detailhandlende, forbrugssammenslutning) skal have fri adgang til kontingentet, hvilket er i overensstemmelse med princippet om ligebehandling af alle Fællesskabets borgere, som ikke udelukkende består af »traditionelle importører«. Princippet om fri adgang for *alle parter* ville navnlig ikke have været overholdt, hvis gruppen af detailhandlende ikke havde været medtaget.

Naturligvis kan en medlemsstat ikke udstede en retsakt, hvis praktiske virkning ville være vilkårligt at forbeholde en betydelig del af kontingentet for en bestemt gruppe parter til skade for andre grupper, og ej heller fuldstændigt at forbyde anvendelse til bestemte formål af frosset kød, der er importeret inden for rammerne af kontingentet (f.eks. industriel forarbejdning, et tilfælde, som Domstolen har måttet træffe afgørelse om ved dom af 12. 2. 1973 i sagen

Grosoli, Sml., s. 1555), men det er ikke forbudt medlemsstaterne at regulere adgangen til kontingentet ud fra markedets reelle udvikling og i overensstemmelse med de økonomiske udsigter for det omhandlede kontingentår.

Dette formål fremtræder endnu klarere i Rådets forordning nr. 3063/78 af 18. december 1978 vedrørende kontingentåret 1979, som Domstolen snart skal fortolke i en anden præjudiciel sag, idet det her i en betragtning tilføjes, at »det forekommer ligeledes rimeligt at overlade hver enkelt medlemsstat valget af dets kvoters forvaltningssystem, *for at sikre en fra et økonomisk synspunkt hensigtsmæssig fordeling*«.

Det system, som de italienske myndigheder har indført til forvaltning af 1979-kontingentet, er så godt som identisk med det for 1978 gældende system, og Kommissionen har på intet tidspunkt fundet, i det mindste ikke før under den mundtlige forhandling i nærværende sag, at det ikke var i overensstemmelse med princippet om fri adgang.

IV — Hvis Domstolen vil følge mig i den betragtning, at hver medlemsstat helt op til 1979 frit kunne vælge, hvorledes forvaltningssystemet for den pågældende medlemsstats kvota mest hensigtsmæssigt skulle udformes ud fra økonomiske synspunkter, er det oplagt, at de praktiske gennemførelsesforanstaltninger for denne forvaltning inden for visse grænser kunne variere fra den ene medlemsstat til den anden.

Det system, som de italienske myndigheder har valgt, bygger i første række på en »forhåndsfordeling«. Denne ordning er udtrykkeligt anerkendt af Kommissionen i et svar af 26. maj 1971 på et skriftligt spørgsmål af 17. marts 1971 (hvori Kommissionen anerkendte, at der ikke fandtes noget system til forvaltning af kontingenterne, der fuldt ud var et fællesskabssystem), og i det ovenfor omtalte svar af 23. marts 1978.

Ordningen har til formål at forhindre en overdreven opdeling af kontingentet, som nødvendigvis ville blive resultatet, i det mindste i Italien, såfremt man brugte af kontingentet, efterhånden som de importerede varer blev frembudt for toldmyndighederne på grundlag af en angivelse til frit forbrug, idet kontingentet er forholdsmæssigt lavt, og visse ansøgninger kan forekomme kunstige. I øvrigt foretager den italienske regering, ligesom andre medlemsstaters regeringer, en fordeling mellem de aftagere, som anmelder sig før en bestemt dato, på grundlag af tidspunktet for de forskellige indførsler.

Endelig skal denne fordeling også udøve en modererende indflydelse på priserne. Man kan ganske vist have divergerende meninger om disse overvejelsers formålstjenlighed, men de henhører uden tvivl under hver enkelt medlemsstats skønsbeføjelse.

I så henseende forekommer det mig, at den heromhandlede forordning — og det gælder endnu klarere for forordning nr. 3063/78 — har udvidet området for den forvaltningsbeføjelse, der er *delegeret* til medlemsstaterne, eller om man foretrækker den udtryksmåde, de beføjelser, som medlemsstaterne oprindelig havde, er blevet retableret ved denne forskrift.

De økonomisk-politiske mål, som den italienske regering forfølger, er også blevet søgt fremmet af Fællesskabet. Til støtte for afgørelsen vedrørende overførsel til A.I.M.A. af frosset oksekød fra interventionsorganerne i andre medlemsstater, har Rådet i sin forordning nr. 2453/76 anført, at den økonomiske situation i Italien på daværende tidspunkt

var karakteriseret ved en meget høj inflationstakt, og at det således overførte kød skulle afsættes på det italienske marked, hvor der var underskud af denne vare, med henblik på at bidrage til en vis stabilisering af *forbruger*priserne.

Naturligvis kunne man stille det spørgsmål, såfremt dette faktisk skulle være den korrekte fortolkning af forordningens artikel 3, om den skønsfrihed, der således overlades de enkelte medlemsstater, er i overensstemmelse med traktaten og fællesskabsretten, og følgelig om Rådets forordning ikke »fraviger toldkontingentets karakter af fællesskabskontingent«, selv om den selv benægter dette. Da der imidlertid ikke er nogen, der har rejst tvivl på dette punkt, og da Rådet ikke har taget stilling hertil, vil jeg undlade at komme ind på denne diskussion.

Sammenfattende skal jeg foreslå Domstolen at besvare de stillede spørgsmål således:

En national lovgivning, der er vedtaget til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 2861/77, og hvis virkning er, at en bestemt, hidtil udelukket, kategori af parter, som importerer i henhold til den ordning, der er fastsat inden for rammerne af forordning (EØF) nr. 2453/76, får adgang til en del af kontingentet, strider ikke mod princippet om den frie adgang til de nationale kontingenter, som medlemsstaterne skal garantere alle interesserede parter, der er etableret på deres territorium, og ej heller mod nogen anden bestemmelse i traktaten eller nogen anden forskrift eller noget bindende retsprincip inden for Fællesskabet.