quotum van het communautaire tariefcontingent voor bevroren rundvlees, waarin bij de omschrijving van de verschillende ondernemerscategorieën en ter vaststelling der voor ieder dier categorieën toegankelijke hoeveelheden van meerdere criteria wordt uitgegaan, zolang die criteria niet willekeurig worden vastgesteld en zij er niet toe leiden dat het betrokken quotum voor bepaalde belanghebbenden ontoegankelijk wordt.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 januari 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 13 DECEMBER 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — Ter nakoming van de door haar in het kader van de GATT aangegane verbintenissen *opent* de Gemeenschap tegen het einde van ieder jaar een communautair contingent bevroren rundvlees tegen een recht van 20 %.

Sedert 1975 beloopt dit contingent, uitgedrukt in vlees zonder been, 38 500 ton; het wordt gesplitst in twee gedeelten van onderscheidenlijk 22 000 ton en 16 500 ton. Vanouds komen deze 16 500 ton overeen met een aanvullend tariefcontingent, dat de Gemeenschap sedert 1971 zelfstandig voor Argentinië openstelt.

De instandhouding van deze splitsing is bedoeld om op het in de tweede plaats genoemde gedeelte de in verband met de koersschommelingen ingestelde regeling der compenserende bedragen te kunnen toepassen, immers op de 22 000 ton waarvoor in het kader van de GATT een geconsolideerd recht werd vastgesteld, kan zij geen toepassing vinden.

1 — Vertaald uit het Frans.

Waar er in de Gemeenschap belangrijke overschotten aan bevroren rundvlees bestaan, dienen de importen evenwel, ter voorkoming van verstoringen van de communautaire rundvleesmarkt, door de Commissie en door de nationale gezagsorganen streng te worden gecontroleerd en behoren er alleen importen ter voorziening in *onmiddellijke* behoeften te worden toegestaan. Een ander belangrijk aspect dient ook niet uit het oog te worden verloren: het openstellen van bedoeld contingent moet een bestrijding van de prijsstijging door verruiming van het aanbod mogelijk maken.

Voor 1978 is in 's Raads verordening nr. 3861/77 van 19 december 1977 dit contingent geheel tussen de Lid-Staten verdeeld.

Zo werd in artikel 2 der verordening aan Italië een totaal contingent van 11 050 ton toegewezen.

Volgens artikel 6 zou de Raad, voor het geval dat de aan iedere Lid-Staat toegewezen hoeveelheden per 1 oktober 1978 niet mochten zijn uitgeput, eventueel tot een nieuwe verdeling overgaan; hij heeft een dergelijke maatregel evenwel niet behoeven te nemen.

II — De wijze waarop Italië dit contingent heeft *beheerd,* en wel met name het door de gezagsorganen van dat land in het leven geroepen *„voorverdeling"* stelsel, vormt de inzet van het onderhavig geding.

Krachtens artikel 3 van verordening nr. 2869/77 heeft het Italiaanse Ministerie voor de Buitenlandse Handel bij decreet van 20 mei 1978 de „beheer"sregelen voor het contingent vastgesteld, waarbij het zich openlijk door twee overwegingen deed leiden: een tever gaande verbrokkeling diende te worden voorkomen en met de regelen, de toegang tot het contingent betreffende, behoorde te kunnen worden gewerkt.

In het decreet

— zag het Ministerie van Verdediging zich 10 % van het totale volume (ofwel 1 105 ton) toegewezen op basis van invoercertificaten, afgegeven krachtens het GATT-contingent voor 1977;

— werd op dezelfde grondslag ook aan gemeentelijke verbruikscorporaties 10 % toegewezen,

terwijl

— de overige 80 % (8 840 ton) aan de tot deze sector behorende commerciële en industriële ondernemingen werden toegewezen.

Die 80 % werden op hun beurt als volgt verdeeld:

— 10 % ging, op voet van gelijkheid, naar alle tot de verdeling toegelaten ondernemingen;

— 30 % werd berekend op grondslag van de in 1977 over de importen uit derde landen voldane belasting over de toegevoegde waarde,

en

— 60 % werd berekend op grondslag van de in 1977 uit derde landen ingevoerde hoeveelheden, des dat industriële ondernemingen 10 % extra kregen.

Nadat er door de beroepsorganisaties stappen waren ondernomen, heeft het Ministerie voor de Buitenlandse Handel gemeend bij decreet van 22 juni 1978 tot een nieuwe verdeling van het contingent, met inaanmerkingneming van „bepaalde verzoeken van personen die zich op de kleinverkoop van bevroren rundvlees toeleggen", te moeten overgaan.

Met handhaving van de toewijzingen aan het Ministerie van Verdediging en aan de gemeentelijke verbruikscorporaties, werden de resterende 80 % (8 840 ton) thans toegewezen aan de commerciële en industriële ondernemingen, *alsook aan ondernemers die zich op de detailverkoop toeleggen.* Deze 80 % werden als volgt onderverdeeld:

— 30 % ging — op voet van gelijkheid — naar alle tot de verdeling toegelaten categorieën;

— 10 % werd berekend op grondslag van de over importen van bevroren rundvlees uit derde landen in 1977 voldane belasting over de toegevoegde waarde;

— 50 % werd berekend op grondslag van het in 1977, al dan niet in het kader van de regeling inzake de GATT-contingenten, uit derde landen ingevoerd bevroren rundvlees,

terwijl

— 10 % werd berekend op grondslag van de aankopen van bevroren rundvlees, bij het Italiaanse interventiebureau AIMA gedaan krachtens 's Raads verordening nr. 2453/76 van 5 oktober 1976 betreffende de overdracht aan het Italiaanse interventiebureau van bevroren rundvlees uit de voorraden van interventiebureaus van andere Lid-Staten.

Sommige commerciële en industriële ondernemingen, waaronder de firma Grosoli, hebben toen voor het Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio het decreet van juni 1978 aangevochten, waarop die rechterlijke instantie u de vraag heeft voorgelegd of het beginsel van vrije toegang tot het contingent door de in Italië ingevoerde regeling wordt geëerbiedigd.

Ik wil er, voor zover nodig, aan herinneren, dat wij te dezen niet te maken hebben met een procedure wegens „stilzitten", zodat het niet op uw weg ligt een oordeel over de rechtmatigheid van het Italiaanse ministeriële decreet uit te spreken; het gaat alleen om de uitlegging van de communautaire regeling.

III — Ofschoon de Raad, waarvan de uit te leggen handeling is uitgegaan, ons te dezen geen nadere gegevens verstrekt, lijken mij de navolgende punten vast te staan:

1) In de considerans der verordening wordt, evenals in die van soortgelijke, eerdere of latere verordeningen, overwogen dat het hier gaat om een tariefcontingent van betrekkelijk geringe omvang, zodat het „mogelijk lijkt zonder afbreuk te doen aan het *communautaire* karakter van dit contingent, in dit geval een regeling voor het gebruik te treffen die berust op *één enkele* verdeling over de Lid-Staten". In deze overweging schijnt te worden gedoeld op de verwerping van de voorstellen van de Commissie waarin een verdere opsplitsing — in tweeën — voorzien werd (en nog voorzien wordt) van de beide aanvankelijke gedeelten van 22 000 en 16 500 ton, zulks ter vorming van een reserve.

2) Ofschoon er geen nieuws in gezegd wordt, lijkt mij een andere overweging van fundamentele betekenis: „dat het eveneens dienstig is aan elke Lid-Staat de keuze van het beheer van zijn quotum over te laten." Waar de verordening „de opening, de verdeling en de wijze van beheer" van het betrokken contingent zegt te betreffen, moet onze conclusie luiden dat de communautaire gezagsorganen door vaststelling van de betrokken bepalingen hun bevoegdheden hebben verbruikt en dat aan iedere Lid-Staat de keuze der modaliteiten is gelaten, in dier voege dat „alle betrokkenen ... te allen tijde en in gelijke mate" toegang tot het contingent moeten hebben.

Dit is zeer wel te rechtvaardigen: het gaat om een contingent van geringe omvang en, daargelaten dat de verdeling van het aldus aan de onderscheiden Lid-Staten toegekende quotum in de praktijk niet mag neerkomen op de uitsluiting van een categorie van belanghebbenden, valt niet wel in te zien, hoe het volgen van het ene of of het andere beheersstelsel het vrije verkeer van goederen of de goede wer-

king van de gemeenschappelijke marktordening in de sector rundvlees aanmerkelijk zou kunnen beïnvloeden.

3) Wel biedt de onderhavige verordening, vergeleken met de verordeningen die eraan voorafgingen, iets nieuws. In artikel 3 is sprake van de *„betrokkenen* die op hun grondgebied zijn gevestigd" (*„opérateurs* intéressés, établis sur le territoire des Etats membres"), terwijl in eerdere voorschriften (zoals verordening nr. 3167/76 van 21 december 1976) van *importeurs* sprake was.

Tot op zekere hoogte door de Commissie geruggesteund, perken verzoeksters in het hoofdgeding natuurlijk de betekenis van die term zoveel mogelijk in.

Ik geloof dat er echter niet aan mag worden voorbijgezien.

In het antwoord, door de Commissie op 23 maart 1978 gegeven op een schriftelijke vraag van 31 januari 1978, heeft zij zelf uiteengezet dat er aan de betekenis van dit begrip geen principiële grens gesteld is. Zo gezien, lijkt het ons niet mogelijk om, met verzoeksters in het hoofdgeding, te stellen dat „importeurs" op hetzelfde neerkomt als „ondernemers die zich gewoonlijk beroepsmatig op de invoer toeleggen"; de Raad heeft weloverwogen een andere term gebezigd.

Trouwens, ook de gemeentelijke verbruikscorporaties en de detaillisten (zo nodig voor gemeenschappelijke aankopen optredend in coöperatief verband) waren reeds vroeger betrokken geweest bij de door het AIMA georganiseerde verdelingen en hadden ook bevroren rundvlees voor verbruik in Italië ingeklaard c.q. doen inklaren.

Met betrekking tot deze laatsten zij opgemerkt dat deze categorie van ondernemers bij verordening nr. 2793/76 van de Commissie van 18 november 1976, vastgesteld op grondslag van 's Raads verordening nr. 2453/76 van 5 oktober 1976, tot de aankoop van bepaalde soorten ter beschikking van het Italiaanse interventiebureau gesteld bevroren rundvlees was toegelaten, onder meer op voorwaarde dat zij tot zodanige bedrijfsuitoefening gerechtigd waren en dat het aldus verkregen vlees voor rechtstreeks verbruik in Italië bestemd zou zijn.

Met betrekking tot het Ministerie van Defensie wijzen wij erop dat de Commissie het er in haar verordening nr. 732/78 van 11 april 1978 zelf voor houdt dat de verkoop van rundvlees uit voorraden van de interventiebureaus aan de gewapende macht en daarmede gelijkgestelde eenheden, een der middelen is waardoor de afzet van dat vlees kan worden bevorderd.

De term „alle betrokkenen" is dus in die zin te verstaan dat iedere ondernemer (rechtstreekse importeur, detaillist, verbruikersorganisatie) vrijelijk toegang tot het contingent heeft, hetgeen in de lijn ligt van de gelijke behandeling van alle onderdanen van de Gemeenschap — dus niet alleen van de „traditionele importeurs" —. Zou met name de categorie der detaillisten buiten spel gezet zijn, dan ware het beginsel van vrije toegang van *alle betrokkenen* niet geëerbiedigd.

Natuurlijk mag een Lid-Staat geen regeling vaststellen, die er in de praktijk op neer komt dat een aanzienlijk deel van het contingent willekeurig, ten detrimente van andere categorieën, aan een bepaalde categorie van ondernemers blijft voorbehouden, en evenmin mag een Lid-Staat het gebruik van bevroren vlees, dat in het kader van het contingent voor bepaalde doeleinden (zoals: industriële verwerking, geval waarmee u in het arrest Grosoli van 22 februari 1973, Ju-

rispr. blz. 1555 te maken kreeg) werd ingevoerd, volledig verbieden; het is een Lid-Staat evenwel niet verboden bij het regelen van de toegang tot het contingent acht te slaan op de werkelijke marktontwikkeling en de economische perspectieven voor het betrokken jaar.

In 's Raads verordening nr. 3063/78 van 18 december 1978 — betreffende het jaar 1979 —, die u binnenkort in een andere prejudiciële zaak zult hebben uit te leggen, spreekt deze bedoeling nog duidelijker uit de nadere overweging dat „het eveneens dienstig is aan elke Lid-Staat de keuze van het systeem van beheer van zijn quotum over te laten *ten einde tot een verdeling te komen die economisch verantwoord is.*"

Het stelsel waarop de Italiaanse gezagsorganen voor het beheer van het contingent 1979 hun keuze bepaalden, is nagenoeg identiek aan dat voor het jaar 1978, en de Commissie heeft, althans tot de mondelinge behandeling van het onderhavige geding, nimmer aangenomen dat het zich niet met de principiële vrije toegankelijkheid verdroeg.

IV — Indien u met ons meegaat en aanneemt dat zelfs voor 1979 iedere Lid-Staat vrij bleef met betrekking tot zijn quotum te bepalen welk beheersstelsel, economisch gezien, hem het best paste, dan is het wel duidelijk dat de wijze waarop er in de praktijk aan bedoeld beheer uitvoering wordt gegeven, binnen zekere grenzen van Lid-Staat tot Lid-Staat kan verschillen.

Het stelsel van de Italiaanse overheid is allereerst gebaseerd op een „voorverdeling". Die modaliteit is door de Commissie met zoveel woorden aanvaard in het antwoord, door haar op 26 mei 1971 gegeven op een schriftelijke vraag van 17 maart 1971 (in dat antwoord erkende zij dat er, wat het beheer der contingenten betreft, geen volkomen communautair stelsel bestond), alsook in haar voormelde antwoord van 23 maart 1978.

Het is erop gericht een te vergaande verbrokkeling te verhinderen die, althans in Italië, niet zou uitblijven indien er zou worden afgeboekt naargelang de importen, onder dekking van de verklaring dat zij voor consumptie bestemd zijn, bij de douane aankomen; men bedenke dat het om een contingent van betrekkelijk geringe omvang gaat, terwijl bepaalde aanvragen een kunstmatig karakter dragen. Overigens gaat de Italiaanse regering, evenals trouwens die van de andere Lid-Staten, over tot verdeling tussen de gebruikers die zich voor een bepaalde datum melden — en naar rato van hetgeen door hen in eerdere jaren werd geïmporteerd —.

Tenslotte ligt aan de hierbedoelde wijze van verdeling ook de wens ten grondslag een matigende invloed op de prijs te kunnen uitoefenen. Over de opportuniteit van zulke overwegingen moge men verschillend denken, zij staan uiteindelijk ter discretie van de onderscheiden Lid-Staten.

Het wil ons nu voorkomen dat de hierbedoelde verordening de aan de Lid-Staten *gedelegeerde* beheersbevoegdheid heeft verruimd of, zo men wil, dat de originaire bevoegdheden der Lid-Staten door de verordening zijn hersteld; en dit is met verordening nr. 3063/78 in nog sterkere mate het geval.

De economische beleidsoogmerken van de Italiaanse regering zijn ook door de Gemeenschap in aanmerking genomen. Toen de Raad over de overdracht van bevroren rundvlees uit de interventievoorraden der andere Lid-Staten aan het AIMA had te beslissen, heeft hij — in zijn verordening nr. 2453/76 — overwogen dat de economische situatie in Italië

destijds werd gekenmerkt door een zeer hoog inflatiepercentage en dat het aldus overgedragen vlees bestemd was om op de Italiaanse — deficitaire — markt te worden afgezet — teneinde tot een zekere stabilisatie van de *verbruiks*prijzen te kunnen bijdragen —.

Gesteld dat artikel 3 der verordening in die zin moet worden uitgelegd, dan zou men zich natuurlijk kunnen afvragen of de aldus aan de onderscheiden Lid-Staten gelaten vrijheid van beoordeling zich met het Verdrag en met het gemeenschapsrecht verdraagt, dat wil zeggen of de verordening, 's Raads verweer ten spijt, niet toch met de communautaire aard van het tariefcontingent in strijd komt. Maar nu niemand op dit punt aan twijfel uiting gaf en de Raad te dezen zijn standpunt niet heeft bepaald, zullen wij ons dienaangaande niet in een discussie begeven.

Wij concluderen dat de gestelde vragen als volgt zijn te beantwoorden:

Een nationale regeling, vastgesteld krachtens verordening (EEG) nr. 2861/77, die ertoe leidt dat een deel van het contingent voor een tevoren uitgesloten en krachtens de regeling, voorzien in het kader van verordening (EEG) nr. 2453/76 importerende categorie van ondernemers toegankelijk wordt, is niet in strijd met het beginsel van vrije toegankelijkheid der nationale contingenten, welke de Lid-Staten aan de op hun grondgebied gevestigde betrokkenen moeten waarborgen, noch ook met andere bepalingen van het Verdrag dan wel met enig ander dwingend communautair voorschrift of rechtsbeginsel.