GROSOLI κ.λπ. ΚΑΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΜΠΟΡΙΟΥ κ.λπ.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ HENRI MAYRAS της 13ης Δεκεμβρίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

I — Για να τηρήσει τις υποχρεώσεις που ανέλαβε στο πλαίσιο της GATT (γενικής συμφωνίας δασμών και εμπορίου), η Κοινότητα ανοίγει, προς το τέλος κάθε έτους, κοινοτική ποσόστωση κατεψυγμένου βοείου κρέατος με δασμό 20%.

Από το έτος 1975, ο συνολικός όγκος αυτής της ποσόστωσης κρέατος άνευ οστών ανέρχεται σε 38 500 τόνους· υποδιαιρείται σε δύο τμήματα, το ένα 22 000 τόνων, το άλλο 16 500 τόνων. Από ιστορική άποψη, αυτή οι 16 500 τόνοι αντιστοιχούν σε συμπληρωματική δασμολογική ποσόστωση που ανοίγεται κατά τρόπο αυτόνομο από την Κοινότητα στην Αργεντική από το 1971.

Η διατήρηση αυτού του διαχωρισμού της ποσοστώσεως αποβλέπει στο να επιτρέψει την εφαρμογή επί του δευτέρου τμήματος του συστήματος των εξισωτικών ποσών που έχει θεσπισθεί σε σχέση με τις διακυμάνσεις των τιμών συναλλάγματος, διότι δεν είναι δυνατό να εφαρμοσθεί αυτό το σύστημα στους 22 000 τόνους που αποτελούν το αντικείμενο παγίου δασμού στο πλαίσιο της GATT.

Δεδομένου ότι υφίστανται εντός της Κοινότητας σημαντικές ποσότητες κατεψυγμένου βοείου κρέατος που δεν χρησιμοποιείται είναι σημαντικό η Επιτροπή, καθώς και οι εθνικές αρχές, να ασκούν αυστηρό έλεγχο των εισαγωγών προς αποφυγή διαταραχών της κοινοτικής αγοράς του βοείου κρέατος και να μην επιτρέπονται παρά μόνον δικαιολογημένες εισαγωγές για *άμεσες* ανάγκες. Δεν πρέπει επίσης να αγνοείται ένα σημαντικό στοιχείο: το άνοιγμα αυτής της ποσοστώσεως πρέπει να επιτρέπει την διεξαγωγή του αγώνα κατά της αυξήσεως των τιμών, μέσω αυξήσεως της προσφοράς.

Για το έτος 1978, ο κανονισμός 2861/77 της 19ης Δεκεμβρίου 1977, του Συμβουλίου κατένειμε το σύνολο αυτής της ποσοστώσεως μεταξύ των κρατών μελών.

Έτσι το άρθρο 2 του εν λόγω κανονισμού παραχώρησε στην Ιταλία συνολική ποσόστωση 11 050 τόνων.

Προβλεπόταν (άρθρο 6) ότι, στην περίπτωση κατά την οποία οι παραχωρούμενες σε κάθε κράτος μέλος ποσότητες δεν εξαντληθούν μέχρι την 1η Δεκεμβρίου 1978, το Συμ-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

βούλιο θα προέβαινε σε ενδεχομένη περίπτωση, σε νέα κατανομή, δεν παρέστη όμως ανάγκη να λάβει το Συμβούλιο παρόμοιο μέτρο.

II — Στην υπό κρίση υπόθεση πρόκειται περί του τρόπου διαχειρίσεως αυτής της ποσοστώσεως από την Ιταλία και, ειδικότερα, περί του συστήματος «προκατανομής» που εφάρμοσαν οι αρχές αυτής της χώρας.

Κατ' εφαρμογή του άρθρου 3 του κανονισμού 2861/77, ο ιταλός υπουργός εξωτερικού εμπορίου, με απόφαση της 20ής Μαΐου 1978, όρισε τους κανόνες «διαχειρίσεως» αυτής της ποσοστώσεως εμπνεόμενος ανοικτά από δύο σκέψεις: την αποφυγή υπερβολικού κερματισμού και την ορθολογική πρόσβαση σ' αυτή την ποσόστωση.

Κατά την εν λόγω υπουργική απόφαση,

— παραχωρείται στον υπουργό αμύνης το 10% του συνολικού όγκου (ήτοι 1 105 τόνοι), βάσει πιστοποιητικών εισαγωγής, εκδιδόμενων βάσει ποσοστώσεως GATT του έτους 1977,

— παραχωρείται επίσης 10% επί της ιδίας βάσεως, στους δημοτικούς καταναλωτικούς οργανισμούς,

— τα απομένοντα 80% (8 840 τόνοι) παραχωρούνται στις εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις του τομέα.

Αυτά τα 80% κατανέμονταν κατά τον ακόλουθο τρόπο:

— 10%, επί ίσης βάσεως, σε όλες τις επιχειρήσεις στις οποίες επετράπη να συμμετάσχουν στην κατανομή,

— 30% βάσει του φόρου προστιθεμένης αξίας που καταβλήθηκε το 1977 επί των εισαγωγών προελεύσεως τρίτων χωρών,

— 60%, τέλος, βάσει των εισαχθεισών από τρίτες χώρες ποσοτήτων το 1977, ενώ χορηγήθηκε αύξηση 10% στις βιομηχανικές επιχειρήσεις.

Κατόπιν επεμβάσεως των διαφόρων κατηγοριών, το υπουργείο εξωτερικού εμπορίου έκρινε σκόπιμο, με υπουργική απόφαση της 22ας Ιουνίου 1978, να προβεί σε νέα κατανομή της ποσοστώσεως λαμβάνοντας υπόψη «ορισμένα αιτήματα που διατύπωσαν τα πρόσωπα που ασχολούνται με τη λιανική πώληση κατεψυγμένου βοείου κρέατος».

Διατηρώντας αμετάβλητα τα μερίδια που χορηγήθηκαν στο υπουργείο αμύνης και στους δημοτικούς καταναλωτικούς οργανισμούς, η εν λόγω απόφαση παραχώρησε τα απομένοντα 80% (8 840 τόνους) στις εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις *καθώς και στους λιανοπωλητές*. Αυτά τα 80% υποδιαιρέθηκαν κατά τον ακόλουθο τρόπο:

— 30%, επί ίσης βάσεως, παραχωρήθηκαν σε όλες τις κατηγορίες των οποίων έγινε δεκτή η συμμετοχή στην κατανομή,

— 10%, βάσει του φόρου προστιθεμένης αξίας που καταβλήθηκε με την ευκαιρία εισαγωγών κατεψυγμένου βοείου κρέατος προελεύσεως τρίτων χωρών κατά το 1977, 50%, βάσει των εισαχθεισών από τρίτες χώρες ποσοτήτων κατεψυγ-

μένου βοείου κρέατος, το 1977, ασχέτως αν οι εισαγωγές πραγματοποιήθηκαν εντός ή εκτός του πλαισίου του συστήματος ποσοστώσεων GATT,

— 10%, τέλος, βάσει των αγορών κατεψυγμένου βοείου κρέατος που πραγματοποιήθηκαν από το AIMA (ιταλικό οργανισμό παρεμβάσεως) βάσει του κανονισμού 2453/76 της 5ης Οκτωβρίου 1976 του Συμβουλίου, περί μεταφοράς σ' αυτό τον οργανισμό κατεψυγμένου βοείου κρέατος παρεμβάσεως κατεχόμενου σε άλλα κράτη μέλη.

Ορισμένες εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις, μεταξύ των οποίων η επιχείρηση Grosoli, προσέβαλαν ενώπιον του περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου του Latium την απόφαση του Ιουνίου του 1978 και, έτσι, το εν λόγω δικαστήριο υπέβαλε στην ουσία το προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο, αν το θεσπισθέν στην Ιταλία σύστημα τηρεί την αρχή της ελευθερίας προσβάσεως στην ποσόστωση.

Υπενθυμίζω, στην περίπτωση που θα ήταν αναγκαίο, ότι το Δικαστήριο δεν έχει επιληφθεί προσφυγής λόγω παραβάσεως και ότι, επομένως, δεν εναπόκειται σ' αυτό να εκτιμήσει τη νομιμότητα της ιταλικής υπουργικής αποφάσεως· πρόκειται απλώς περί της ερμηνείας της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως.

III — Ελλείψει οποιασδήποτε ενδείξεως του Συμβουλίου, συντάκτου της προς ερμηνεία πράξεως, νομίζω ότι τα ακόλουθα στοιχεία είναι αποδεδειγμένα:

1) Όπως και σε παρόμοιους προγενέστερους και μεταγενέστερους κανονισμούς, μια αιτιολογική σκέψη του κειμένου που έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο επισημαίνει ότι πρόκειται περί δασμολογικής ποσοστώσεως μικρού σχετικώς όγκου και ότι «φαίνεται δυνατό, χωρίς για το λόγο αυτό να γίνεται παρέκκλιση από την *κοινοτική* της φύση, να προβλέπεται, στη συγκεκριμένη περίπτωση σύστημα χρησιμοποιήσεως βασιζόμενο σε *μια μόνο* κατανομή μεταξύ των κρατών μελών». Αυτή η αιτιολογία φαίνεται να αφορά την απόρριψη των προτάσεων της Επιτροπής που, συστηματικά, προέβλεπαν (και εξακολουθούν να προβλέπουν) νέα υποδιαίρεση σε δύο τμήματα των δύο αρχικών μερίδων των 22 000 και 16 500 τόνων προς σχηματισμό αποθέματος.

2) Παρόλον ότι δεν αποτελεί καινοτομία μια άλλη αιτιολογική σκέψη φαίνεται να έχει θεμελιώδη σημασία: «φαίνεται επίσης ενδεδειγμένο να αφεθεί σε κάθε κράτος μέλος η επιλογή του συστήματος διαχειρίσεως των ποσοστώσεών του». Δεδομένου ότι ο κανονισμός, σύμφωνα με τον τίτλο του, αφορά «το άνοιγμα, την κατανομή και τον τρόπο διαχειρίσεως» της εν λόγω ποσοστώσεως, έπεται ότι οι κοινοτικές αρχές εξήντλησαν τις εξουσίες τους θεσπίζοντας τις εν λόγω διατάξεις και ότι, κατά τα λοιπά, η επιλογή των πρακτικών λεπτομερειών εφαρμογής αφήνεται σε κάθε κράτος μέλος, με την επιφύλαξη της «ίσης και συνεχούς προσβάσεως όλων των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών».

Αυτό είναι απόλυτα δικαιολογημένο: πρόκειται περί ποσοστώσεως μικρού όγκου και δεν βλέπω (με την επιφύλαξη η κατανομή που παραχωρείται σε κάθε κράτος μέλος να μην καταλήγει στην πρακτική στον αποκλεισμό ορισμένης κατηγορίας ενδιαφερομένων) κατά ποίο τρόπο η αναδρομή στο ένα ή το άλλο σύστημα διαχειρίσεως θα μπορούσε να επηρεάσει αισθητά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή τη λει-

τουργία της κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος.

3) Αντιστρόφως, απαντάται στον εν λόγω κανονισμό καινοτομία σε σχέση με το κείμενο προγενέστερων κανονισμών. Το άρθρο 3 ομιλεί περί ενδιαφερομένων «επιχειρηματιών», εγκατεστημένων στο έδαφος των κρατών μελών, ενώ τα προγενέστερα νομοθετικά κείμενα (ιδίως, ο κανονισμός 3167/76 της 21ης Δεκεμβρίου 1976) έκανε λόγο περί *εισαγωγέων*.

Φυσικά, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, υποστηριζόμενες, σε ορισμένο βαθμό, από την Επιτροπή, ελαχιστοποιούν τη σημασία της χρησιμοποιήσεως αυτού του όρου.

Δεν νομίζω, ωστόσο, ότι μπορεί να αγνοηθεί η σημασία αυτού του όρου.

Η Επιτροπή, στην απάντησή της της 23ης Μαρτίου 1978 σε γραπτή ερώτηση της 31ης Ιανουαρίου 1978, εκθέτει η ίδια ότι αυτός ο όρος δεν έχει, καταρχή, όριο. Από αυτή την άποψη, μου φαίνεται αδύνατο να υποστηριχθεί, όπως πράττουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, ότι αυτός ο όρος δεν ταυτίζεται παρά με τον όρο των «επιχειρηματιών που ασχολούνται συνήθως και επαγγελματικά με τις εισαγωγές»· το Συμβούλιο εκ προθέσεως χρησιμοποίησε διαφορετικό όρο.

Εξάλλου, οι δημοτικοί καταναλωτικοί οργανισμοί, καθώς και οι λιανοπωλητές (εν ανάγκη, συγκεντρωμένοι σε συνεταιρισμούς συνιστώμενους για την πραγματοποίηση αγορών από κοινού) είχαν, ήδη κατά το παρελθόν, συμμετάσχει σε κατανομές πραγματοποιηθείσες από το AIMA και είχαν προβεί στον εκτελωνισμό κατεψυγμένου βοείου κρέατος για τη διάθεσή του στην κατανάλωση στην Ιταλία.

Όσον αφορά τους τελευταίους, πρέπει να σημειωθεί ότι, με τον κανονισμό 2793/76 της Επιτροπής, της 18ης Νοεμβρίου 1976, που εκδόθηκε βάσει του κανονισμού του Συμβουλίου 2453/76 της 5ης Οκτωβρίου 1976, είχε επιτραπεί σ' αυτή την κατηγορία επιχειρηματιών να συμμετάσχουν στην αγορά ορισμένων κατεψυγμένων βοείων κρεάτων που είχαν τεθεί στη διάθεση του ιταλικού οργανισμού παρεμβάσεως υπό τον όρο, μεταξύ άλλων, να τους επιτραπεί αυτή η δραστηριότητα και το, με αυτόν τον τρόπο, αποκτώμενο κρέας να προορίζεται στην απευθείας κατανάλωση στην Ιταλία.

Ως προς το υπουργείο αμύνης, παρατηρώ ότι η ίδια η Επιτροπή θεωρεί, στον κανονισμό 732/78, της 11ης Απριλίου 1978, ότι η πώληση στις ένοπλες δυνάμεις και στις εξομοιούμενες προς αυτές μονάδες βοείου κρέατος, κατεχόμενου από τους οργανισμούς παρεμβάσεως, συνιστά ένα από τα μέτρα που είναι ικανά να ευνοήσουν τη διάθεση αυτού του κρέατος.

Η έκφραση «όλοι οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες» πρέπει, επομένως, να νοείται υπό την έννοια της ελευθερίας, για οποιοδήποτε επιχειρηματία (εισαγωγέα, λιανοπωλητή, όμιλο καταναλωτών), της προσβάσεως προς την ποσόστωση, πράγμα που είναι σύμφωνο προς την ίση μεταχείριση όλων των κοινοτικών υπηκόων που δεν είναι μόνο οι «παραδοσιακοί εισαγωγείς». Αν, ειδικότερα, η κατηγορία που αποτελούν οι λιανοπωλητές δεν είχε ληφθεί υπόψη, η αρχή της ελεύθερης προσβάσεως *όλων των επιχειρηματιών* δεν θα είχε τηρηθεί.

Εννοείται ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θεσπίσει κανονιστική ρύθμιση, της οποίας το πρακτικό αποτέλεσμα θα συνίστατο στο να επιφυλαχθεί αυθαιρέτως σημαντικό τμήμα της ποσοστώσεως σε ορισμένη κατηγορία επιχειρηματιών, εις βάρος άλλων κατηγοριών, ούτε να απαγορευθεί πλήρως η χρησιμοποίηση του κατεψυγμένου βοείου κρέατος στο πλαίσιο της ποσοστώσεως προς ορισμένους σκοπούς (για παράδειγμα, η βιομηχανική μεταποίηση, περίπτωση επί της οποίας το δικαστήριο απεφάνθη με την απόφαση Grosoli της 12ης Φεβρουαρίου 1973, Recueil 1973, σ. 1555), δεν του απαγορεύεται όμως να ρυθμίσει την πρόσβαση στην ποσόστωση σε συνάρτηση με την πραγματική εξέλιξη της αγοράς και σύμφωνα με τις οικονομικές προοπτικές για το εξεταζόμενο έτος που αφορούν οι ποσοστώσεις.

Ο κανονισμός 3063/78 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978 ο σχετικός με το έτος 1979 που θα ερμηνεύσει το Δικαστήριο στο πλαίσιο άλλης αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, τονίζει ακόμη σαφέστερα αυτόν τον στόχο προσθέτοντας, σε μια αιτιολογική σκέψη, ότι «φαίνεται επίσης ενδεδειγμένο να αφεθεί σε κάθε κράτος μέλος η επιλογή του συστήματος διαχειρίσεως των ποσοστώσεών του, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η κατανομή που είναι η πρόσφορη από οικονομική άποψη».

Το υιοθετηθέν από τις ιταλικές αρχές σύστημα για τη διαχείριση της ποσοστώσεως 1979 είναι σχεδόν το ίδιο με το σύστημα του έτους 1978 και η Επιτροπή δεν θεώρησε ποτέ, τουλάχιστον μέχρι την προφορική διαδικασία στην υπό κρίση υπόθεση, ότι δεν ήταν σύμφωνο προς την αρχή της ελευθερίας προσβάσεως.

IV — Στην περίπτωση που το Δικαστήριο θα έκρινε, όπως προτείνω, ότι, ακόμα και πριν από το έτος 1979, τα κράτη μέλη ήσαν ελεύθερα να επιλέξουν το καταλληλότερο, από οικονομική άποψη, σύστημα διαχειρίσεως της ποσοστώσεώς τους, είναι προφανές ότι οι λεπτομέρειες εφαρμογής αυτής της διαχείρισης μπορούσαν, εντός ορισμένων ορίων, να ποικίλουν ανάλογα με τα κράτη μέλη.

Το σύστημα που επέλεξαν οι ιταλικές αρχές βασίζεται, πρώτον, σε μια «προκατανομή». Αυτός ο τρόπος έγινε ρητά αποδεκτός από την Επιτροπή στην απάντησή της της 26ης Μαΐου 1971 σε γραπτή ερώτηση της 17ης Μαρτίου 1971 (όπου αναγνωρίζει ότι δεν υφίστατο καθαρώς κοινοτικό σύστημα διαχειρίσεως των ποσοστώσεων) και στην προαναφερθείσα απάντησή της της 23ης Μαρτίου 1978.

Το σύστημα αυτό αποβλέπει στο να αποφευχθεί η υπερβολική κατάτμηση που θα επέφερε, τουλάχιστον στην Ιταλία, την κατανομή της ποσοστώσεως κάθε φορά που θα εμφανίζονταν στο τελωνείο εμπορεύματα προς εισαγωγή, καλυπτόμενα από δήλωση θέσεως σε κατανάλωση, λαμβανομένου υπόψη του σχετικώς μικρού όγκου της ποσοστώσεως και του τεχνητού χαρακτήρα ορισμένων αιτήσεων. Κατά τα λοιπά η Ιταλική Κυβέρνηση, όπως άλλωστε και οι κυβερνήσεις των άλλων κρατών μελών, προβαίνει σε κατανομή μεταξύ των χρηστών που εμφανίζονται πριν από ορισμένη ημερομηνία βάσει πραγματοποιηθεισών προηγουμένων εισαγωγών.

Τέλος, αυτή η κατανομή στηρίζεται επίσης στη μέριμνα ασκήσεως υποτιμητικής επιρροής επί των τιμών. Είναι, ασφαλώς, δυνατό να υφίστανται διαφορετικές αντιλήψεις, ως προς την σκοπιμότητα αυτών των σκέψεων, αυτές όμως σε τελική ανάλυση εξαρτώνται από τη διακριτική εκτίμηση κάθε κράτους μέλους.

Σχετικώς, νομίζω ότι ο επίμαχος κανονισμός — και ακόμη σαφέστερα ο κανονισμός 3063/78 — διεύρυνε το πλαίσιο της διαχειριστικής εξουσίας που έχει παραχωρηθεί στα κράτη μέλη ή, αν προτιμά κανείς, νομίζω ότι οι εξουσίες που τα κράτη μέλη κατείχαν από την αρχή αποκαταστάθηκαν μ' αυτό το νομοθετικό κείμενο.

Οι επιδιωκόμενοι από την Ιταλική Κυβέρνηση στόχοι οικονομικής πολιτικής λαμβάνονται επίσης υπόψη από την Επιτροπή. Για να αποφασισθεί η μεταφορά στο ΑΙΜΑ κατεψυγμένου βοείου κρέατος, κατεχόμενου από τους οργανισμούς παρεμβάσεως των άλλων κρατών μελών, το Συμβούλιο δέχτηκε, με τον κανονισμό 2453/76, ότι η οικονομική κατάσταση της Ιταλίας χαρακτηριζόταν, στην κρίσιμη εποχή, από πολύ υψηλό ποσοστό πληθωρισμού και ότι το μεταφερόμενο μ' αυτόν τον τρόπο κρέας προοριζόταν να διατεθεί στην ιταλική αγορά, η οποία εμφάνιζε ελλείμματα ως προς αυτό το προϊόν, ώστε να συντελέσει σε βεβαία σταθεροποίηση των τιμών στο στάδιο της καταναλώσεως.

Φυσικά, θα μπορούσε κανείς να διερωτηθεί, στην περίπτωση που αυτή είναι πράγματι η ερμηνεία που ενδείκνυται να δοθεί στο άρθρο 3 του κανονισμού, αν η ελευθερία εκτιμήσεως που μ' αυτόν τον τρόπο αφέθηκε σε κάθε κράτος μέλος είναι σύμφωνη προς τη Συνθήκη και το κοινοτικό δίκαιο και, επομένως, μήπως ο κανονισμός του Συμβουλίου «παρεκκλίνει από την κοινοτική φύση της δασμολογικής ποσοστώσεως». Δεδομένου, ωστόσο, ότι κανείς δεν διατύπωσε αμφιβολίες επ' αυτού του σημείου, δεν θα εισέλθω σ' αυτήν την συζήτηση, εφόσον το Συμβούλιο δεν έλαβε θέση.

Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

Εθνική κανονιστική ρύθμιση, θεσπισθείσα κατ' εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) 2861/77, που έχει ως συνέπεια ένα τμήμα της ποσοστώσεως να καθίσταται προσιτό σε μια κατηγορία επιχειρηματιών, η οποία μέχρι τότε απεκλείετο, σημαντικό βάσει του προβλεπόμενου στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΟΚ) 2453/76 συστήματος, δεν είναι ασυμβίβαστη προς την αρχή της ελεύθερης προσβάσεως στις εθνικές ποσοστώσεις που τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν σε όλους τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στο έδαφός τους, ούτε προς οποιαδήποτε άλλη διάταξη της Συνθήκης ή άλλη δεσμευτική κοινοτική νομική αρχή.