

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
P. VERLOREN VAN THEMAAT  
FREMSAT DEN 9. JUNI 1982<sup>1</sup>

*Høje Domstol.*

1. Indledende bemærkninger

1.1. *Forskelle mellem nærværende sag og tidligere sager om fordeling af toldkontingenter for frosset kød af hornkvæg*

De forende sager 213, 214 og 215/81, hvorved Hessischer Verwaltungsgesichtshof har forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål, og som jeg her skal behandle, er ikke de første sager vedrørende nationale kriterier for fordeling af toldkontingenter for frosset kød af hornkvæg. Allerede tre gange tidligere har Domstolen fået forelagt sådanne spørgsmål, jfr. sagerne Grosoli I (sag 131/73, Sml. 1973, s. 1555), Grosoli II (sag 35/79, Sml. 1980, s. 177) og van Walsum (sag 124/79, Sml. 1980, s. 813).

Nærværende sag adskiller sig imidlertid på mindst to grundlæggende punkter fra de nævnte sager vedrørende kriterierne for fordeling af toldkontingenter for frosset kød af hornkvæg.

Først og fremmest anmodes Domstolen ved det første spørgsmål om at afgøre et spørgsmål, som ikke tidligere har været forelagt Domstolen til principiel afgørelse, nemlig om artikel 3 i den pågældende bemyndigelsesforordning nr. 2956/79 (EFT L 336, 1979, s. 3) er i overensstemmelse med EF-retten over-

ordnede grundsætninger, navnlig grundsætningen om ligebehandling af de i de forskellige af Fællesskabernes medlemsstater hjemmehørende erhvervsdrivende. Andre sider af den almindelige lighedsgrundsætning er omhandlet i de øvrige præjudicielle spørgsmål.

En anden og ikke mindre betydningsfuld forskel i forhold til de tidligere sager er, at disse sager udelukkende omhandlede fordelingskriterier, som var knyttet til et bestemt indenlandsk behov for indførsel af frosset kød af hornkvæg. Den første Grosoli-sag drejede sig om spørgsmålet, hvorvidt anvendelsen af kontingentkvoterne kunne forbeholdes det direkte forbrug, hvilket Domstolen afviste. Den anden Grosoli-sag omhandlede først og fremmest spørgsmålet, om en del af kontingentet kunne forbeholdes forsvarsministeriet, mens den resterende del efter en fastlagt fordelingsnøgle skulle fordeles mellem kommunale forbrugsorganisationer, handels- og industriforetagender samt detailhandlende. Fordelingen af kontingentet inden for hver af de tre grupper svarede i det væsentlige til deres respektive tidligere indførsel fra tredjelande. Endelig var der i van Walsumdommen rejst spørgsmålet, om en del af kontingentet kunne forbeholdes kødforarbejdningsindustrien.

Nærværende sager omhandler derimod først og fremmest spørgsmålet, om der også kan anvendes fordelingskriterier, hvorved der tages hensyn til, om inden-

1 — Oversat fra nederlandsk.

landske virksomheder har købt interventionsvarer på hjemmemarkedet, indført varer fra andre medlemsstater eller udført varer til andre medlemsstater eller tredjelande. Den nationale ret har i sine spørgsmål med rette anført, at sådanne fordelingskriterier, som ikke beror på det indenlandske behov for indførsel af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande, rejser sådanne spørgsmål vedrørende den måde, hvorpå det fælles marked og den fælles markedsordning for oksekød fungerer, som ikke har foreligget i de sager, som tidligere er blevet indbragt for Domstolen.

### 1.2. *Principperne i Domstolens tidligere praksis*

På trods af de nævnte forskelle i forhold til den tidligere praksis kan man af denne praksis udlede en række principper, som også har betydning for afgørelsen af nærværende sag. Især den *første Grosolidom*, (sag 131/73) er her en rig inspirationskilde.

Efter at der i Grosolidommen (præmisserne 4 og 5) er redegjort for den handelspolitiske og generelle baggrund for spørgsmålet om fordeling af toldkontingenter, fastlægges i dommens præmis 7 det vigtige udgangspunkt, *at institutionerne alene er beføjet til at træffe bestemmelse om kontingentets anvendelse* inden for de således afstukne rammer. Umiddelbart herefter statueres imidlertid

følgende: »I den henseende kan de enten give enhver interesseret andel i kontingentet eller selv træffe afgørelse om dets anvendelse eller endelig tillade medlemsstaterne at anvende kontingentet ud fra egne interesser«. Med hensyn til sidstnævnte mulighed er der imidlertid fastsat den vigtige begrænsning, at »manglende bestemmelse om kontingentets anvendelse må fortolkes således, at *enhver interesseret har adgang til at erhverve andel heri*«. Dette princip forklares således i præmis 8: »Faktisk udgør enhver bestemmelse, som et medlemsland træffer med henblik på at anvende et fællesskabskontingent efter egne kriterier, en fare for de mål, som Fællesskabet forfølger med sin økonomiske politik, samt for den *lige behandling af alle Fællesskabets borgere*«. I præmissen hedder det videre, at de nationale gennemførelsesbestemmelser »skal sikre, at de kvantitative grænser for kontingentet ikke overskrides, og *at alle, der drager nytte heraf, behandles ens*«. Endelig lyder præmis 9 således: Grænserne for denne forvaltningsbeføjelse er derimod overskredet, i samme øjeblik en medlemsstat indfører betingelser vedrørende kontingentets anvendelse, der forfølger økonomiske- og politiske mål, som ikke er nævnt i de af Fællesskabet fastsatte bestemmelser«.

Efter min mening er de citerede præmisser først og fremmest af betydning for besvarelsen af de her for Domstolen forelagte spørgsmål, for så vidt det heraf fremgår, at Domstolen i den første Grosolidom ikke *som sådan* anså en national fordeling af et fællesskabskontingent som stridende mod EF-retten. Dette har betydning for besvarelsen af det første spørgsmål i nærværende sager. Det samme gælder konstateringen, at »enhver interesseret har adgang« til et kontingent, som skal fordeles nationalt, og at de nationale gennemførelsesbestemmelser bl.a. »skal

sikre ... at alle, der drager nytte heraf, behandles ens«. Princippet i præmis 9, hvorefter medlemsstaterne ikke må indføre betingelser vedrørende kontingentets anvendelse, der forfølger økonomiske-politiske mål, som ikke er nævnt i de af Fællesskabet fastsatte betingelser, har derimod indirekte betydning for besvarelsen af de spørgsmål, som omhandler en række konkrete i Forbundsrepublikken Tyskland anvendte fordelingskriterier.

I den *anden Grosoli-dom* (sag 35/79) bekræftes det bl.a. i præmis 7, at det skal sikres, at de personer, der har adgang til kontingent, behandles lige. Dette princip forklares nærmere i de efterfølgende præmisser. I denne forbindelse er navnlig konstateringen i præmis 9 af betydning for besvarelsen af de i nærværende sager rejste spørgsmål. Således konstateres det, at »en forsvarlig forvaltning af denne kvota [dvs. den italienske kvota] ... under de givne markedsvilkår for frosset kød af hornkvæg på en bestemt medlemsstats område [kan] indebære, at det kan være hensigtsmæssigt og endog nødvendigt at definere de forskellige kategorier af interesserede parter og på forhånd at fastsætte den samlede mængde, som hver af disse kategorier kan gøre krav på«. Det fremgår tydeligt heraf, at også den forudgående fordeling af den samlede nationale kontingentskvota på forskellige grupper af interesserede parter ikke som sådan kan antages at være i strid med ligebehandlingsprincippet. Ganske vist tilføjes det umiddelbart derefter i præmis 10, at denne kompetence kun kan udøves i det omfang, der pågældende udnyttelsessystem »ikke berører bestemte interesserede parter adgang til den kvota, der er

tildelt denne stat«, og »de forskellige kategorier af parter såvel som de samlede mængder, som disse kategorier har adgang til, ikke fastsættes vilkårligt«.

Præmis 11 i den anden Grosoli-dom indeholder videre en nærmere afgrænsning af begrebet »interesserede parter« i artikel 3 i den dagældende bemyndigelsesforordning. Dette begreb, som er af betydning for de nærværende sager, og Domstolens praksis herom vil jeg imidlertid senere behandle mere indgående.

*Van Walsum-dommen* har først og fremmest betydning for de nærværende sager, fordi denne dom ligesom de her foreliggende sager omhandlede spørgsmålet, om der kunne fastsættes en indførselskvota for kødforarbejdningsindustrien. Van Walsum-dommen adskiller sig imidlertid fra de nærværende sager på et væsentligt punkt, idet det deri klart drejede sig om forarbejdningsvirksomheder, som selv forestod importen, og som ligesom andre importører fik tildelt en andel af kvoten svarende til deres tidligere indførsel fra tredjelande. Derudover bekræfter dommen, at der ikke ved de nationale fordelingskriterier må udelukkes bestemte importørgrupper (heller ikke på længere sigt, jfr. præmis 12). Endelig er dommen også af betydning, for så vidt kontingentets fordeling i præmis 14 udtrykkeligt placeres »inden for rammerne af den fælles markedsordning for oksekød«. Domstolen har i øvrigt fremført samme princip i præmis 6

i den første Grosoli-dom. Dermed er den opfattelse, som forbundsregeringen har indtaget i sine skriftlige indlæg i nærværende sager, hvorefter der ikke er nogen forbindelse mellem begge disse områder, allerede på dette sted blevet gendrevet.

1.3. Begrebet »alle interesserede parter« (»tous les opérateurs intéressés«, »alle betrokkene«) i artikel 3 i forordning nr. 2956/79

Det fjerde af de for Domstolen forelagte spørgsmål vedrører begrebet »interesserede parter« i artikel 3 i den pågældende rådsforordning. Der bliver således spurgt, om dette begreb også omfatter parter, der opkøber kød af hornkvæg i en medlemsstat og derpå afsætter det i udlandet. Det har imidlertid under både den skriftlige og mundtlige forhandling vist sig, at dette begreb også har betydning for besvarelsen af de tre første præjudicielle spørgsmål. Jeg vil derfor først generelt gennemgå dette begreb og i fornødent omfang senere lade resultatet heraf indgå i min besvarelse af hvert enkelt af de for Domstolen forelagte spørgsmål.

Inden mine almindelige betragtninger skal jeg bemærke, at der i præmis 11 i den anden Grosoli-dom er foretaget en i øvrigt meget løst formuleret nedre afgrænsning af det pågældende begreb, men derimod ikke nogen øvre afgrænsning. Præmis 11 lyder nemlig således: »Det er i så henseende af betydning at fastslå, at begrebet interesserede 'parter', som anvendes i artikel 3 i forordning nr. 2861/77, har en videre rækkevidde end begrebet interesserede 'importører', som

blev brugt i de tidligere forordninger, f.eks. i artikel 3 i Rådets forordning nr. 3167/76 af 21. december 1976 om åbning af fællesskabskontingentet for frosset kød af hornkvæg for 1977 (EFT L 357, s. 14)«. For de i nævnte sag rejste spørgsmål var denne konstatering også tilstrækkelig til bl.a. at kunne retfærdiggøre tildelingen af indførselskvoter til forsvarsministeriet, kommunale forbrugsorganisationer og detailhandlende.

Inden de her forelagte spørgsmål besvares, mener jeg dog, at begrebet må klarlægges yderligere. I denne forbindelse synes den handelspolitiske interesse i at opretholde bestemte handelsstrømme med tredjelande for det første af betydning (første betragtning i Rådets forordning nr. 2956/79). Videre mener jeg, at forordningens anden betragtning er af betydning, hvorefter »alle interesserede parter i Fællesskabet ... navnlig [bør] sikres lige og vedvarende adgang til det nævnte kontingent ...«. Endelig anføres det i betragtningerne, at »denne fordeling<sup>1</sup> [bør] foretages i forhold til medlemsstaternes beregnede behov, dels på grundlag af statistiske oplysninger vedrørende indførsler fra tredjelande i en repræsentativ periode, og dels på grundlag af de økonomiske udsigter for det pågældende kontingentår«. Kommissionen har som svar på et spørgsmål, som jeg rejste under den mundtlige forhandling, erklæret, at den i hvert fald selv med disse økonomiske udsigter tænkte på de enkelte medlemsstaters samlede

1 — I denne forbindelse menes hermed fordelingen af fællesskabskontingentet mellem de enkelte medlemsstater. Jeg mener, at udgangspunktet for dette afsnit, hvorefter fordelingen skal tilpasses behovet (for frosset kød af hornkvæg indført fra tredjelande), ligeledes har betydning for den videre fordeling, som foretages af medlemsstaterne, hvilket jeg senere skal påvise.

behov for indførsel af kød af hornkvæg fra Fællesskabet og tredjelande. Efter min mening kan der heller ikke udledes nogen anden målsætning af den overordnede vending i den citerede passage, hvorefter fordelingen skal foretages »i forhold til medlemsstaternes beregnede behov«.

Sagsøgerne i hovedsagen har under sagens behandling kort fortalt erklæret, at der med forordningens målsætning navnlig må være tænkt på de erhvervsdrivende, som er blevet særligt ramt ved opløsningen af de traditionelle handelsstrømme som følge af indførslen af den fælles markedsordning. Derfor taler også anvendelsen af udtrykket »betroffene« for udtrykket »Marktteilnehmer« i den tyske udgave af forordningens artikel 3. Til støtte for denne opfattelse kan det videre anføres, at den tidligere sædvanlige indførsel af (frosset) kød af hornkvæg fra tredjelande ifølge de nævnte citater er det første kriterium, som skal lægges til grund ved fordelingen af toldkontingentet mellem de enkelte medlemsstater, og at et tilsvarende kriterium — sådan som det fremgår af Grosoli II-dommen, van Walsum-dommen og de nærværende sager — under alle omstændigheder udgør langt det vigtigste kriterium for fordelingen af de nationale kontingenter i Forbundsrepublikken Tyskland, Italien og Nederlandene. Endelig har de erhvervsdrivende, som traditionelt har stået for tredjelandimporten, formodentlig indvundet en særlig værdifuld erfaring i opkøb af kød af hornkvæg i de pågældende lande, hvilket i særlig grad kan sikre kontinui-

teten i handelsforbindelserne, således som sagsøgeren i hovedsagen har anført.

Efter min mening er sagsøgenes argumentation af betydelig vægt og kan ikke uden videre afvises. Jeg tænker herved specielt på den argumentation, som tager udgangspunkt i artikel 3's ordlyd og den generelle handelspolitiske baggrund for forordningen. Det andet kriterium for fordelingen af toldkontingentet mellem de enkelte medlemsstater kan imidlertid heller ikke uden videre lades ude af betragtning. Alene på grund af det i bestemte medlemsstater stigende indførselsbehov, må der gøres plads til nye virksomheder på importmarkedet. Videre fremgår det af både den anden Grosoli-dom og van Walsum-dommen, at de traditionelle importører ikke kun omfatter erhvervsdrivende, som driver importvirksomhed. Til de traditionelle importører hører således i Grosoli II-dommen det italienske forsvarsministerium og i Grosoli II-dommen og van Walsum-dommen kødforarbejdningsindustrien. Endelig er jeg enig med Kommissionen, for så vidt den peger på faren ved en monopolisering eller fastfrysning af importkanalerne, såfremt importen helt eller i vid udstrækning forbeholdes de traditionelle importører. Kommissionen går imidlertid klart for vidt, når den uden videre ligestiller udtrykkene »interesseret« og »parter« i forordningens artikel 3. Bortset fra, at udtrykket »parter« som sådan ikke forekommer i den nederlandske udgave, indeholder samtlige de pågældende udgaver en nærmere kvalificering af dette udtryk. De pågældende parter skal være »betroffene«, og der må være tale om »opérateurs intéressés«, eller også må det dreje sig om »interesserede parter«. Inden for forordningens system kan denne nærmere kvalificering dårligt betyde andet end parter, som »er berørt af eller umiddelbart interesserede i indførsel af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande«. Jeg mener heller ikke, at det af den anden Grosoli-dom kan

sluttes, at Domstolen dermed ville statuere, at *samtlig*e parter kan betragtes som »interesserede«. Efter min mening fastslog Domstolen blot, at dette begreb *ikke* længere udelukkende omfatter importører i den oprindelige forordnings forstand. Det var heller ikke nødvendigt at redegøre nærmere for dette begreb for at besvare de i denne sag rejste spørgsmål. Derimod er det nødvendigt at gøre dette her. Som det nærmere vil blive påvist, støttes dette foreløbige resultat også af, at Domstolen i sin praksis altid har understreget nødvendigheden af at tage hensyn til princippet om ligebehandling af alle interesserede parter i Fællesskabet.

Under hensyn til Domstolens praksis og nødvendigheden af også at tage nye indførselsbehov i betragtning vil jeg derfor foreløbig omskrive begrebet »interesserede parter« i artikel 3 i Rådets forordning nr. 2956/79 til »virksomheder som efter lighedsgrundsætningen enten har eller får umiddelbar interesse i indførsel af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande«.

#### 1.4. Den videre opbygning af forslaget til afgørelse

Jeg ser mig ikke i stand til at sammenligne de faktiske omstændigheder og skriftvekslingen bedre, end det er sket i retsmøderapporten. Jeg vil derfor uden videre gengive denne sammenfatning i afsnit 2 i mit forslag til afgørelse.

Med hensyn til de under skriftvekslingen afgivne erklæringer vil jeg her nøjes med uden videre at henvise til retsmøderapportens sammenfatning. Ganske vist skal jeg i denne forbindelse gøre opmærksom

på, at navnlig Kommissionen som svar på Domstolens spørgsmål under den mundtlige forhandling har fremført vigtige supplerende oplysninger til sit indlæg, som naturligvis endnu ikke kunne være medtaget i retsmøderapporten. Jeg vil om fornødent i den følgende fremstilling gå nærmere ind på bestemte skriftlige eller mundtlige indlæg.

Jeg vil i den videre fremstilling først behandle de forelagte spørgsmål enkeltvis og slutte forslaget til afgørelse af med nogle generelle betragtninger.

## 2. Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Fællesskabet har inden for rammerne af GATT forpligtet sig til at åbne et årligt toldkontingent for frosset kød af hornkvæg henhørende under pos. 02.01 A. II b) i FITT. Toldkontingent, for hvilket tolden er fastsat til 20 %, og som er undtaget fra importafgifter, blev i forordning nr. 2956/79 fastsat til 50 000 tons for 1980. Forordningen tildeler hver medlemsstat en bestemt kontingentkvota. Ifølge forordningens artikel 3, stk. 1 »[træffer] medlemsstaterne ... alle hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at garantere alle interesserede parter, der er etableret på deres territorium, fri udnyttelse af de kvoter, som er tildelt dem«.

Indtil 1979 var kontingentets udnyttelse i Forbundsrepublikken Tyskland næsten udelukkende forbeholdt de sædvanlige importører af kød af hornkvæg fra tredjelande. Der blev ved forbundsfinansministerens bekendtgørelse af 19. december 1979 om principperne for fordeling af

den tyske kvota af fællesskabskontingentet (Bundesanzeiger nr. 241, s. 2) indført en ny fordelingsnøgle.

Ifølge bekendtgørelsens artikel 2 skal 75 % af kontingentmængden fordeles mellem importørerne i forhold til deres indførsel til Forbundsrepublikken Tyskland i perioden 1977-1979 således, at 85 % heraf forbeholdes importører, der har indført kød af hornkvæg fra tredjelande og 15 % heraf forbeholdes importører af kød af hornkvæg fra Fællesskabets medlemsstater. Yderligere fordeles 15 % af den tyske kontingentkvota i forhold til udførslen til tredjelande og Fællesskabernes medlemsstater, ligeledes med udgangspunkt i perioden 1977-1979. Den sidste del på 10 % fordeles endelig i forhold til indkøb af kød af hornkvæg fra interventionsorganet, (Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung, herefter benævnt BALM). BALM administrerer ligeledes fordelingen gennem udstedelse af toldkontingentlicenser.

Da fællesskabsprisen for kød af hornkvæg er langt højere end prisen for denne vare på de vigtigste af de oversøiske tredjelandsmarkeder, er indkøbsprisen for frosset kød af hornkvæg inden for kontingentmængden særdeles fordelagtig; det indebærer derfor store økonomiske fordele for de interesserede parter at deltage i kontingentet.

Selskaberne Will, Trawako og Gedelfi har i flere år indført frosset kød af hornkvæg fra tredjelande til Forbundsrepublikken Tyskland. Efter ikrafttrædelsen af den nye bekendtgørelse om kontingentets fordeling fik de i 1980 tildelt en mindre andel af den tyske kvota end i de forudgående år. Da selskaberne mente, at forbundsfinansministerens bekendtgø-

relse af 19. december 1979, som lå til grund for denne reduktion, var i strid med EF-retten, anlagde de alle tre sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main med påstand om, at de tyske myndigheder skulle udstede toldkontingentlicenser for en større mængde, end selskaberne først var blevet tildelt. De sagsøgende selskaber fik ikke medhold under sagens behandling i første instans. Selskaberne indgav derefter appel for Hessischer Verwaltungsgerichtshof, som ved tre kendelser af 25. juni 1981 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1. Skal artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) Nr. 2956/79 af 20. december 1979 om åbning, fordeling og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg henhørende under pos. 02.01 A II b) i den fælles toldtarif (1980) (EFT L 336 af 29. 12. 1979, s. 3) fortolkes således, at bestemmelsen ikke kræver ligebehandling af parter, der er hjemmehørende i forskellige af Fællesskabernes medlemsstater, når der er tale om de enkelte medlemsstaters fordeling af deres kvote af fællesskabstoldkontingentet for 1980 for frosset kød af hornkvæg?
2. Skal artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179) fortolkes således, at det generelle princip om ligebehandling af alle personer, som køber varer af de nationale interventionsorganer, skal sikres til og med det enkelte købs gennemførelse? Eller tillader bestemmelsen, at købere af interventionsvarer i én medlemsstat senere tilstås

sådanne fordele i form af deltagelse i et fællesskabstoldkontingent, som tilsvarende købere ikke opnår i en anden medlemsstat?

gere gældende regler, adgang til kontingentet.

3. Er det foreneligt med forordning (EØF) nr. 2956/79, og er der navnlig tale om statsstøtte, når tyske importører, der har indført oksekød fra Fællesskabernes medlemsstater, og tyske eksportører — i særdeleshed sådanne, der har udført oksekød til Fællesskabernes medlemsstater — får tildelt en andel af fællesskabstoldkontingentet for 1980 for frosset kød af hornkvæg?

Forelæggelseskendelserne blev registreret på Domstolens justitskontor den 20. juli 1981.

Under hensynet til spørgsmålenes konksitet og overensstemmelsen mellem de til grund for tvisterne liggende faktiske omstændigheder har Domstolen ved kendelse af 16. december 1981 besluttet at forene de tre sager under den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

4. Omfatter begrebet »interesserede parter«, jfr. artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2956/79 også en part, der opkøber kød af hornkvæg i en medlemsstat og derpå afsætter det i udlandet?

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid anmodet selskabet Gedelfi og Kommissionen om under retsmødet at besvare en række spørgsmål og redegøre for bestemte forhold. Som sagt vil jeg i fornødent omfang vende tilbage til disse forhold under behandlingen af de enkelte spørgsmål.

Hessischer Verwaltungsgerichtshof har i kendelsernes grunde redegjort for baggrunden for anmodningen om en fortolkning af EF-retten.

Ifølge retten er denne fortolkning nødvendig for at afklare spørgsmålet

### 3. Første spørgsmål

Lad mig endnu engang gengive ordlyden af det første præjudicielle spørgsmål:

- a) om forordning nr. 2956/79 er gyldig, idet forordningens bestemmelser (navnlig artikel 3, stk. 1) synes at være i strid med højere EF-regler, og
- b) om de nationale bestemmelser om fordeling af Forbundsrepublikkens toldkontingentkvota er i overensstemmelse med EF-retten, for så vidt de nationale bestemmelser giver flere grupper af interesserede parter, som ikke blev taget i betragtning i de tidli-

Skal artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2956/79 af 20. december 1979 om åbning, fordeling og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for frosset kød af hornkvæg henhørende under pos. 02.01 A II b) i den fælles toldtarif (1980) EFT L 336 af 29. 12. 1979, s. 3) fortolkes således, at bestemmelsen ikke kræver ligebehandling af parter, der er hjemmehørende i forskellige af Fællesskabernes medlemsstater, når der et tale



om de enkelte medlemsstaters fordeling af deres kvote af fællesskabstoldkontingentet for 1980 for frosset kød af hornkvæg?

Forbundsrepublikken Tysklands regering har i sine skriftlige indlæg ikke helt forkert anført, at spørgsmålet i virkeligheden vedrører gyldigheden af artikel 3. Forelæggelseskendelsens grunde går således i denne retning. Efter min mening er det imidlertid hverken ud fra spørgsmålets ordlyd eller betydning tvungende nødvendigt at anlægge en sådan fortolkning.

Spørgsmålet kan uden videre besvares benægtende alene under hensyn til de i det følgende anførte betragtninger. Med henblik på de følgende spørgsmål finder jeg det imidlertid rimeligt først at redegøre nærmere for enkelte punkter. For så vidt angår de andre sider af spørgsmålet, som er blevet belyst under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling, skal jeg i det følgende tage stilling hertil.

Domstolen har allerede i den første Grosoli-dom statueret, at medlemsstaternes beføjelse til at fordele fællesskabskontingentet ikke som sådan kan antages at være i strid med EF-retten, i det omfang alle interesserede parter har adgang til kontingentet i tilfælde, hvor EF-institutionerne ikke har truffet nærmere bestemmelser vedrørende kontingentets anvendelse (præmis 7). Kommissionen har i sit skriftlige indlæg med rette anført, at fordelingen af fællesskabskontingentet mellem medlemsstaterne skal ske på grundlag af lighedsgrundsætningen og ud fra de samme for alle medlemsstater gældende objektive kriterier; der er imidlertid ikke

strid om dette punkt i de nærværende sager.

Som allerede nævnt blev det i den anden Grosoli-dom statueret, at princippet om alle interesserede parters fri adgang til kontingentet indebærer, at de personer, der har adgang til dette, behandles ens (præmis 7). Det blev i dommen videre statueret, at det ikke er i strid med lighedsgrundsætningen at forbeholde visse kategorier af interesserede parter bestemte kvoter, for så vidt der ikke herved berøves bestemte interesserede parter adgang til kontingentet (præmisserne 9 og 10).

Det fremgår af de i nærværende sager rejste spørgsmål som helhed, at det er nødvendigt nøjere at afgrænse princippet om de interesserede parters ligebehandling. Inden for rammerne af det første spørgsmål skal det i denne forbindelse navnlig fastslås, at medlemsstaterne i forbindelse med anvendelsen af forordningens artikel 3, stk. 1, skal overholde artiklerne 7, 30, 34, 40, stk. 3, og artikel 52 i EØF-traktaten, som med henblik på lighedsgrundsætningen udgør de vigtigste bestemmelser. Således har jeg også forstået den af Kommissionen under den mundtlige forhandling afgivne besvarelse på de af Domstolen tidligere rejste spørgsmål. Efter min mening må der indledningsvis redegøres nærmere for dette punkt, idet Kommissionen som svar på et andet spørgsmål har udtalt, at indførsel fra tredjelande gennem speditører, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, tilregnes bestemmelseslandet ved fordelingen af kontingentet mellem de enkelte medlemsstater. Belgiske, danske, franske og nederlandske speditører kan således gøre krav på en del af Forbundsrepublikken Tysklands kontingentskvota hvis de dér i overensstemmelse med EØF-traktatens

artikel 52 har oprettet agenturer, filialer eller datterselskaber. Omvendt kan Forbundsrepublikken Tyskland eller andre medlemsstater på grund af EØF-traktatens artikel 34 ikke nægte interesserede parter adgang til kontingentet alene af den grund, at virksomheder, der er hjemmehørende i de pågældende medlemsstater, ønsker at genudføre deres andel af kontingentet til en anden medlemsstat. Vedrørende det andet spørgsmål, om udførsel som sådan er et berettiget fordelingskriterium, skal jeg senere vende nærmere tilbage hertil.

Der ligger blot i systemet, at virksomheder, som ikke eventuelt i henhold til

artikel 52 er hjemmehørende i Forbundsrepublikken Tyskland, ikke kan komme i betragtning ved fordelingen af kvoten, idet disse virksomheder ifølge kriterierne for fordeling af kontingentet mellem medlemsstaterne og under hensyn til ligebehandlingsprincippet må holde sig til de øvrige medlemsstater.

Endelig må en medlemsstat ifølge EØF-traktatens artikel 30 ikke anvende fordelingskriterier, som indirekte er til hinder for indførslen af kød af hornkvæg fra de øvrige medlemsstater. Denne konstatering har også betydning for besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål.

Under hensyn til ovennævnte betragtninger og de indledningsvis fremførte almindelige bemærkninger vedrørende udtrykket »interesserede parter« foreslår jeg, at første spørgsmål besvares som følger:

»Ved anvendelsen af artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2956/79 skal de almindelige bestemmelser i EØF-traktaten om ligebehandling af parter, især artiklerne 7, 30, 34, 40, stk. 3, og artikel 52, overholdes med hensyn til virksomheder, som har en berettiget interesse i indførslen af frosset kød af kornvæg til den pågældende medlemsstat, og som i medfør af artikel 52 er hjemmehørende i denne stat. Som fremhævet i Domstolens faste praksis vedrørende fordelingen af toldkontingenter indebærer princippet om ligebehandling af Fællesskabets borgere, at der ikke kan anvendes fordelingskriterier, som ifølge deres karakter fører til en begunstigelse på det fælles marked af statsborgere i én medlemsstat i forhold til de øvrige medlemsstaters statsborgere«.

#### 4. Spørgsmål 2

Den nationale rets andet spørgsmål går i korthed ud på, om artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 805/68 (EFT 1968

I, s. 179) tillader, at købere af interventionsvarer i én medlemsstat senere tilstås sådanne fordele i form af deltagelse i et fællesskabstoldkontingent, som tilsvarende købere ikke opnår i en anden medlemsstat.

Det skal herved bemærkes, at den pågældende bestemmelse lyder således: »Afsætningen af de af interventionsorganerne i henhold til artiklerne 5 og 6 opkøbte produkter sker på sådanne vilkår, at enhver markedsforstyrrelse undgås, og at der sikres alle købere lige adgang til produkterne og lige behandling«.

Forbundsregeringen har i forbindelse med dette spørgsmål anført, at fordelingen af toldkontingenter skal ske uafhængigt af markedsordningen. Jeg har allerede i mine indledende bemærkninger betegnet denne opfattelse som værende i strid med Domstolens praksis.

Efter min mening er det i åbenlys strid med denne artikel og ligebehandlingsprincippet, som jeg har udledt af Domstolens praksis, jfr. anden del af mit forslag til besvarelse af det første spørgsmål, hvis en medlemsstat modsat den i de øvrige medlemsstater gældende praksis anvender et fordelingskriterium af den her omhandlede karakter. På denne måde begunstiges således den pågældende medlemsstats egne statsborgere i forhold til de øvrige medlemsstaters statsborgere ved køb af varer af de nationale interventionsorganer. Dette vil således, hvis ikke alle medlemsstaterne anvender det samme fordelingskriterium, heller ikke blive udlignet ved de tilsvarende begunstigelser, som de andre medlemsstaters borgere eventuelt opnår ved køb af varer af de pågældende medlemsstaters interventionsorganer. Endelig har Kommissionen med rette på-

peget, at et sådant kriterium begunstiger medlemsstatens egne borgeres vareindkøb fra det nationale interventionsorgan i forhold til deres vareindkøb fra de øvrige medlemsstaters interventionsorganer. Som jeg allerede har gjort opmærksom på, er dette i strid med EØF-traktatens artikel 30.

Jeg er heller ikke enig i Kommissionens opfattelse, hvorefter den forskelsbehandling, som anvendelsen af et sådant kriterium indebærer, ligger i selve ordningen. Det er ikke under sagernes behandling blevet bestridt, at det pågældende kriterium specielt er blevet indført af hensyn til kødforarbejdningsindustrien; kriteriet er imidlertid ikke begrænset hertil. I denne forbindelse er det vigtigt at fastslå, at det ifølge syvende betragtning til forordning nr. 805/68 af hensyn til forarbejdningsindustrien blev anset for ønskeligt at fastsætte særlige regler for indførslen af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande. Som det imidlertid fremgår af dommene i Grosoli II-sagen og van Walsum-sagen, kan denne målsætning udmærket nås ved, at kontingenttildelingen til forarbejdningsindustrien umiddelbart knyttes til denne industris tidligere indførsel fra tredjelande i en bestemt referenceperiode. For så vidt forarbejdningsindustrien ikke tidligere har foretaget direkte import af den pågældende vare, kan forarbejdningsindustrien under hensyn til de af Kommissionen under den mundtlige forhandling nævnte kriterier for fordelingen af kontingentet mellem medlemsstaterne alligevel få tildelt en rimelig andel af kontingentet i forhold til en vurdering af deres behov for frosset kød indført fra tredjelande, således som det ifølge fremstillingen af de faktiske omstændigheder i Grosoli II-sagen også er tilfældet i Italien.

Jeg mener derfor, at det andet spørgsmål skal besvares således: »Det er i strid med artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), at købere af interventionsvarer i én medlemsstat senere tilstås sådanne fordele i form af deltagelse i et fællesskabstoldkontingent, som tilsvarende købere ikke opnår i en anden medlemsstat. Dette gælder ligeledes, hvis de førstnævnte købere også tilstås sådanne fordele ved vareindkøb fra andre medlemsstaters interventionsorganer«.

### 5. Spørgsmål 3

Den nationale rets tredje spørgsmål går ud på, om det er foreneligt med forordning (EØF) nr. 2956/79, og navnlig om der er tale om støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, når tyske importører, der har indført oksekød fra Fællesskabernes medlemsstater, og tyske eksportører — navnlig sådanne, der har udført oksekød til Fællesskabernes medlemsstater — får tildelt en andel af fællesskabskontingentet for 1980 for frosset kød af hornkvæg.

Med hensyn til dette spørgsmål skal jeg først bemærke, at spørgsmålet ikke er tilstrækkeligt teoretisk og i øvrigt heller ikke helt korrekt. EØF-traktatens artikel 92 forbyder — for så vidt nævnte forordning ikke fraviger reglerne i artikel 92 i større udstrækning end de pågældende almindelige bestemmelser inden for den fælles landbrugspolitik, jfr. traktatens artikel 42<sup>1</sup> — nemlig ikke kun

»støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form«. Artikel 92 forbyder ligeledes andre former for statsstøtte, og det kan meget vel tænkes, at også ydelse af ikke ubetydelige økonomiske fordele gennem medlemsstaterne, som imidlertid ikke selv finansierer støtten, falder ind under denne artikel. Man kan i denne forbindelse forestille sig tarifnedsættelser, som el-værker eller transportvirksomheder ifølge medlemsstaternes bestemmelser skal yde bestemte virksomheder eller varer (uden godtgørelse af udgifterne). Videre kan man imidlertid også forestille sig autonome indrømmelser af fordele finansieret via Fællesskabet af den her omhandlede art. For så vidt medlemsstaterne ved ydelse af midler fra EF-fonde, som f.eks. Socialfonden, Regionalfonden, eller midler fra Den europæiske Investeringsbank har en vis skønsebeføjelse, må denne mulighed også tages i betragtning. Endelig er der vel også en vis støtte i praksis for den opfattelse, at også Fællesskabet er bundet af EØF-traktatens artikel 92 ved ydelse af ikke ubetydelige økonomiske fordele til enkelte virksomheder. Jeg mener ikke, at det er nødvendigt her at gå nærmere ind på dette spørgsmål, da det rejste spørgsmål, da det rejste spørgsmål, om de i nærværende tilfælde ydede fordele ifølge deres karakter er i strid med reglerne om ydelse af støtte, kun udgør en særlig side af den almindelige problemstilling. Jeg skal i denne forbin-

<sup>1</sup> — Jfr. navnlig forordning nr. 26/62 som affattet i forordning nr. 49/62.

delse endnu kun bemærke, at der navnlig for så vidt angår den i nærværende sager relevante problemkreds med hensyn til udtrykket »statsstøtte« mig bekendt hverken findes nogen entydig praksis eller teori, og at jeg finder det af Kommissionen foreslåede svar på dette særlige detailspørgsmål lige så utilfredsstillende som de af forbundsregeringen og sagsøgerne i hovedsagen foreslåede besvarelser.

Efter min mening er det overflødigt at besvare det pågældende spørgsmål, navnlig fordi de pågældende kriterier efter min opfattelse klart er i strid med princippet om ligebehandling af alle borgere i Fællesskabet, som jeg i anden del af min besvarelse af det første spørgsmål har udledt af Domstolens praksis.

For det første kan de pågældende importører og eksportører efter min mening ikke med henblik på indførelsen af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande anses som »interesserede parter« i betydningen i forordningens artikel 3.

Selv om Domstolens skulle sætte sig ud over disse betænkeligheder, er der efter min mening ingen tvivl om, at de pågældende kriterier er i strid med forordningens principper.

Som tidligere anført fremgår det af forordningens anden betragtning, at

fordelingen af fællesskabskontingentet mellem medlemsstaterne skal foretages i forhold til medlemsstaternes behov for indførsel af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande. Jeg er ikke i tvivl om, at også de interne fordelingskriterier skal foretages i forhold til dette behov, og at navnlig det af Domstolen gentagne gange fremførte krav om ligebehandling af alle parter inden for Fællesskabet forudsætter en vurdering af dette behov. Faktisk kan jeg ikke se, hvoraf man ellers skulle kunne udlede objektive og for alle parter gældende kriterier for den globale fordeling af kontingentet. Jeg mener derfor, at anvendelsen af de omhandlede kriterier er i strid med princippet om ligebehandling af alle i fællesskabskontingentet interesserede parter inden for fællesmarkedet, hvis ikke alle medlemsstaterne anvender disse kriterier. Tyske importører af kød af hornkvæg fra andre medlemsstater opnår således ikke ubetydelige konkurrencefordele af økonomisk karakter i forhold til eksportører, som eksporterer kød fra andre medlemsstater til Tyskland. Tyske eksportører, som udfører EF-produceret kød af hornkvæg til tredjelande eller andre medlemsstater, opnår i form af deltagelse i toldkontingentet, som også Kommissionen har karakteriseret som en betydelig økonomisk fordel, ligeledes en væsentlig konkurrencefordel i forhold til eksportører fra andre medlemsstater. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen navnlig anser enhver form for eksportstøtte, som ydes i forbindelse med udenrigshandelen, selv om påvirkningen heraf kun er ringe, for én med det fælles marked uforenelig konkurrencefordrejning.

Jeg foreslår derfor, at det tredje spørgsmål besvares således:

»Det er uforeneligt med forordning (EØF) nr. 2956/79 og navnlig med det i Domstolens faste praksis knæsatte princip om lige behandling af alle de ved

toldkontingentets fordeling interesserede parter på det fælles marked, at en medlemsstat tildeler dels importører, der er hjemmehørende i den pågældende stat, og som har indført kød af hornkvæg fra andre medlemsstater, dels eksportører, der er hjemmehørende i samme medlemsstat, og som har udført kød af hornkvæg til andre medlemsstater eller tredjelande, en andel af fællesskabskontingentet for 1980 for frosset kød af hornkvæg«.

#### 6. Spørgsmål 4

Hessischer Verwaltungsgerichtshof's fjerde spørgsmål er, om begrebet »interesserede parter« i artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2956/79 også omfatter parter, der opkøber kød af hornkvæg i en medlemsstat og derpå afsætter det i udlandet.

Som det allerede fremgår af mit forslag til besvarelse af første og tredje spørgsmål, må dette spørgsmål efter min mening besvares benægtende. Også anvendelsen af det i det fjerde spørgsmål nævnte kriterium fordrer konkurrencevilkårene i forhold til de i de øvrige medlemsstater hjemmehørende virksomheder, som eksporterer til udlandet. Hermed overtrædes lighedsgrundsaetningen. Med hensyn til det i spørgsmålet udtrykkeligt nævnte begreb »interesserede parter« vil jeg nøjes med at henvise til den allerede i mine indledende bemærkninger foretagne gennemgang heraf. Jeg kan også på dette punkt i det væsentlige tilslutte mig selskabet Will's skriftlige indlæg, som er blevet sammenfattet i retsmøderapporten under behandlingen af det fjerde spørgsmål.

Den af forbundsregeringen i forbindelse med behandlingen af det fjerde spørgsmål foretagne sondring mellem principperne for fordelingen af toldkontingentet og principperne for markedsordningen er som allerede anført efter min mening ikke i overensstemmelse med Domstolens praksis. Forbundsregeringen behøver dette argument i nærværende sag, fordi også forbundsregeringen indrømmer, at den ensartede anvendelse af eksportrestitutionerne vil blive bragt i fare som følge af dette kriterium. Dette indgreb i den ensartede anvendelse af eksportrestitutionerne for kød af hornkvæg kan således ifølge Domstolens praksis ikke anføres til støtte for indgreb i princippet om ligebehandling af alle interesserede parter på det fælles marked.

Endelig har Kommissionen under den mundtlige forhandling indrømmet, at den i sit skriftlige indlæg til fjerde spørgsmål har forsømt at tage de konkurrencefordele i betragtning, som tyske eksportører som følge af det omhandlede kriterium kan opnå i forhold til deres konkurrenter i de øvrige medlemsstater. Kommissionen har ligeledes under den mundtlige forhandling indrømmet, at det er tvivlsomt, om oksekødseksportører som sådan kan anses som interesserede parter, for så vidt angår indførslen af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande.

Derfor foreslår jeg, at det fjerde spørgsmål besvares således:

»Det følger allerede af besvarelsen af det første og tredje spørgsmål, at det fjerde spørgsmål må besvares benægtende. Navnlig kan eksportører af EF-produceret kød af hornkvæg ikke som sådan anses som 'interesserede parter' efter artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2956/79, for så vidt angår indførslen af frosset kød af hornkvæg fra tredjelande«.

## 7. Afsluttende bemærkninger

De her foreslåede besvarelser rejser spørgsmålet, om det ikke i sidste instans havde været tilstrækkeligt kun at besvare det første spørgsmål. De foreslåede besvarelser på de følgende spørgsmål følger således logisk af min foreslåede besvarelse på det generelt formulerede første spørgsmål. Alligevel kan jeg ikke anbefale, at de fire præjudicielle spørgsmål besvares under ét. Jeg mener, at den gavnlige virkning af Domstolens besvarelser fremmes, når der på alle de for Domstolen forelagte spørgsmål gives en udtrykkelig og for hvert enkelt spørgsmål begrundet besvarelse.

Med hensyn til den praktiske virkning af mine foreslåede besvarelser skal jeg afslutningsvis bemærke følgende.

Muligheden for at foretage en forudgående global fordeling mellem vigtige grupper af interesserede parter i indførslen af frosset kød af hornkvæg påvirkes ikke som sådan af de her foreslåede besvarelser. Denne mulighed lægges også udtrykkelig til grund i både Grosoli II-dommen og van Walsumdommen, i det omfang enkelte interesserede parter ikke hindres adgang til kontingentet. De nærværende sager gør

det imidlertid nødvendigt at foretage en nærmere fastlæggelse af fordelingskriterierne efter objektive og for alle interesserede parter ensartede behovskriterier, hvilket ikke i samme grad var nødvendigt i de tidligere sager, Domstolen behandlede. Navnlig viser gennemgangen af de Domstolen forelagte spørgsmål, at det kan føre til alvorlige markedsforstyrrelser til skade for andre medlemsstaters borgere, hvis en medlemsstat giver sine egne borgere de her omhandlede fordele på grundlag af handelstransaktioner, som ikke har nogen forbindelse med behovet for indført frosset kød af hornkvæg.

De her foreslåede besvarelser berører heller ikke den af Kommissionen med rette som ønskværdig betegnede mulighed for også at give nye virksomheder på importmarkedet adgang til kontingentet. Med henblik på dette kan der anvendes forskellige fremgangsmåder, som ikke er i strid med lighedsgrundsætningen.

Endelig indeholder mine betragtninger til det første spørgsmål en vis støtte for Kommissionens ønske om også selv ved siden af medlemsstaterne at kunne råde over en begrænset kvote til fordeling alene efter fællesskabshensyn. Navnlig kan et fællesskabskontingent til fordel for speditører i de enkelte medlemslande nedsætte de restriktioner, som disse speditører nu i medfør af artikel 3 i

forordning nr. 2956/79 trods EØF-traktatens artikel 52 udsættes for ved tildelingen af kvoter i de forskellige medlemslande, i det omfang de ønsker at genudføre frosset kød af hornkvæg indført fra

tredjelande. Den indførsel, som finder sted gennem speditører, tilregnes nemlig ved den globale fordeling af fællesskabskontingentet mellem medlemsstaterne bestemmelseslandet.