

Quote des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch, das auf einer Vielzahl von Kriterien für die Bestimmung der verschiedenen Gruppen von Marktteilnehmern und für die Festsetzung der Gesamtmengen, zu denen jede dieser Gruppen Zugang hat, beruht, sofern diese Kriterien nicht willkürlich festgelegt sind und nicht dazu führen, daß einige der betroffenen Marktteilnehmer keinen Zugang zu der fraglichen Quote haben.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Januar 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 13. DEZEMBER 1979¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

I — In Erfüllung ihrer im Rahmen des GATT eingegangenen Verpflichtungen *eröffnet* die Gemeinschaft jeweils gegen Jahresende ein Gemeinschaftskontingent für gefrorenes Rindfleisch zum Zollsatz von 20 %.

Seit dem Jahre 1975 beläuft sich die Gesamtmenge des Kontingents, in Fleisch ohne Knochen ausgedrückt, auf 38 500 t; sie ist in zwei Teile von 22 000 und 16 500 t unterteilt. Geschichtlich entspre-

chen diese 16 500 t einem zusätzlichen Kontingent, das die Gemeinschaft seit dem Jahre 1971 selbständig für Argentinien eröffnet.

Diese Aufspaltung des Kontingents wird deshalb beibehalten, um das im Zusammenhang mit den Währungsschwankungen errichtete System der Währungsausgleichsbeträge auf den letztgenannten Teil des Kontingents anwenden zu können, da es nicht auf die 22 000 t, die einem im Rahmen des GATT konsolidierten Zollsatz unterliegen, angewandt werden kann.

¹ — Aus dem Französischen übersetzt.

Da in der Gemeinschaft erhebliche Mengen von nicht verwendetem gefrorenem Rindfleisch vorhanden sind, müssen die Kommission und auch die nationalen Behörden strenge Einfuhrkontrollen durchführen, um Störungen des gemeinsamen Rindfleischmarktes zu verhindern und nur die aufgrund eines *unmittelbaren* Bedarfs gerechtfertigten Einfuhren zuzulassen. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt darf auch nicht übersehen werden: Die Eröffnung dieses Kontingents soll den Kampf gegen die Preissteigerung durch eine Erweiterung des Angebots ermöglichen.

Für das Jahr 1978 wurde mit der Verordnung Nr. 2861/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 die Gesamtmenge dieses Kontingents auf die Mitgliedstaaten *aufgeteilt*.

So wurde in Artikel 2 dieser Verordnung Italien ein Gesamtkontingent von 11 050 t zugewiesen.

Nach Artikel 6 sollte der Rat für den Fall, daß die den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilten Mengen bis zum 1. Oktober 1978 nicht ausgeschöpft waren, gegebenenfalls eine neue Aufteilung vornehmen; er brauchte jedoch eine derartige Maßnahme nicht zu ergreifen.

II — Im vorliegenden Verfahren geht es um die Art und Weise, in der Italien dieses Kontingent *verwaltet* hat, insbesondere um das von den Behörden dieses Landes eingeführte „Vorverteilungs“-System.

Das italienische Ministerium für Außenhandel hat gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2861/77 mit Verordnung vom 20. Mai 1978 die „Verwaltungs“-Vorschriften für dieses Kontingent festgelegt und sich dabei offensichtlich von zwei Erwägungen leiten lassen: eine zu weit gehende Zersplitterung zu vermeiden und den Zugang zu dem Kontingent zweckmäßig auszugestalten.

Nach dieser Verordnung wurden zugewiesen

- dem Verteidigungsministerium 10 % der Gesamtmenge (1 105 Tonnen) auf der Grundlage der Einfuhrlizenzen, die für das GATT-Kontingent des Jahres 1977 erteilt worden waren,
- den kommunalen Konsumverbänden auf derselben Grundlage ebenfalls 10 %,
- die restlichen 80 % (8 840 t) den Handels- und Industrieunternehmen dieses Sektors.

Diese 80 % wurden ihrerseits folgendermaßen aufgeteilt:

- 10 % zu gleichen Teilen auf alle zur Verteilung zugelassenen Unternehmen,
- 30 % aufgrund der im Jahre 1977 auf die Einfuhren aus Drittländern gezahlten Mehrwertsteuer,
- 60 % aufgrund der im Jahre 1977 aus Drittländern eingeführten Mengen, wobei den Industrieunternehmen ein Zuschlag von 10 % gewährt wurde.

Auf Eingaben berufsständischer Organisationen hin hielt es das Ministerium für Außenhandel für angebracht, mit Verordnung vom 22. Juni 1978 eine neue Aufteilung des Kontingents vorzunehmen und dabei „bestimmte Anträge der Einzelhandelsverkäufer von gefrorenem Rindfleisch“ zu berücksichtigen.

Unter Beibehaltung der dem Verteidigungsministerium und den kommunalen Konsumverbänden zugewiesenen Anteile wurden in dieser Verordnung die restlichen 80 % (8 840 t) den Handels- und Industrieunternehmen *sowie den Einzelhändlern* zugeteilt. Diese 80 % wurden wie folgt aufgeteilt:

- 30 % zu gleichen Teilen auf alle zur Verteilung zugelassenen Gruppen,

- 10 % aufgrund der auf Einfuhren von gefrorenem Rindfleisch aus Drittländern im Jahre 1977 gezahlten Mehrwertsteuer,
- 50 % aufgrund der im Jahre 1977 aus Drittländern eingeführten Mengen von gefrorenem Rindfleisch, unabhängig davon, ob sie im Rahmen des GATT-Kontingents eingeführt waren oder nicht,
- 10 % aufgrund der Ankäufe von gefrorenem Rindfleisch bei der AIMA (der italienischen Interventionsstelle) gemäß der Verordnung Nr. 2453/76 des Rates vom 5. Oktober 1976 über den Transfer von gefrorenem Interventionsrindfleisch aus anderen Mitgliedstaaten an diese Interventionsstelle.

Einige Handels- und Industrieunternehmen, darunter die Firma Grosoli, haben danach die Verordnung vom Juni 1978 vor dem Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio angefochten; daraufhin hat dieses Gericht Ihnen im wesentlichen die Frage vorgelegt, ob die in Italien eingeführte Regelung den Grundsatz des freien Zugangs zu dem Kontingent beachtet.

Ich möchte, soweit dies erforderlich ist, daran erinnern, daß Sie nicht mit einem Vertragsverletzungsverfahren befaßt sind und daher nicht über die Rechtmäßigkeit der italienischen Ministerialverordnung zu befinden haben; es geht lediglich um die Auslegung der Gemeinschaftsregelung.

III — Obwohl der Rat, dessen Handlung auszulegen ist, insoweit keinerlei Hinweise gibt, scheinen mir die folgenden Punkte festzustehen:

1. Ebenso wie in ähnlichen früheren oder späteren Verordnungen weist eine Begründungserwägung der von Ihnen auszulegenden Verordnung

darauf hin, daß es sich um eine relativ geringe Kontingentsmenge handelt und daß es „in diesem Fall möglich sein [dürfte], eine *einmalige* Aufteilung auf die Mitgliedstaaten vorzusehen, ohne von dem *Gemeinschaftscharakter* des Zollkontingents abzuweichen“. Diese Begründung scheint sich auf die Ablehnung von Vorschlägen der Kommission zu beziehen, die systematisch eine Aufteilung der beiden ursprünglichen Teile von 22 000 und 16 500 t in zwei weitere Teile zur Bildung einer Reserve vorsahen (und weiterhin vorsehen).

2. Obwohl darin nichts Neues gesagt wird, ist nach meiner Ansicht folgende Begründungserwägung von grundlegender Bedeutung: „Es erscheint angezeigt, den einzelnen Mitgliedstaaten die Wahl des Verwaltungssystems für ihre Quoten zu überlassen.“ Da sich die Verordnung nach ihrer Überschrift auf die „Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung“ des fraglichen Kontingents bezieht, folgt daraus, daß die Gemeinschaftsbehörden ihre Befugnisse mit dem Erlaß der in Rede stehenden Bestimmungen ausgeschöpft haben und daß *im übrigen* die Wahl der geeigneten Modalitäten den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleibt, vorausgesetzt, daß „alle betroffenen Marktteilnehmer . . . den gleichen und kontinuierlichen Zugang“ haben.

Dies läßt sich sehr wohl rechtfertigen: Es handelt sich um eine relativ geringe Kontingentsmenge, und es ist (soweit die Aufteilung der den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesenen Quote nicht praktisch auf den Ausschluß einer Gruppe von Betroffenen hinausläuft) kaum zu erkennen, wodurch der Rückgriff auf dieses oder jenes Verwaltungssystem den freien Warenverkehr oder das Funktionieren

der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch merklich beeinflussen könnte.

3. Im Vergleich zum Wortlaut der früheren Verordnungen findet sich aber in der fraglichen Verordnung doch eine Neuerung. Artikel 3 spricht von den betroffenen „*Marktteilnehmern*“, die sich im Gebiet der Mitgliedstaaten niedergelassen haben, während in den früheren Texten (u. a. in der Verordnung Nr. 3167/76 vom 21. Dezember 1976) von *Importeuren* die Rede war.

Natürlich messen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, in gewisser Weise von der Kommission unterstützt, der Verwendung dieses Begriffes so wenig Bedeutung wie möglich bei.

Sie darf aber meiner Meinung nach nicht außer acht gelassen werden.

In ihrer Antwort vom 23. März 1978 auf eine schriftliche Anfrage vom 31. Januar 1978 legt die Kommission selbst dar, daß dieser Begriff im Prinzip nicht begrenzt ist. Unter diesem Gesichtspunkt scheint mir die von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vertretene Ansicht, daß dieser Begriff mit dem der „*Marktteilnehmer*, deren gewohnheitsmäßige berufliche Tätigkeit die Einfuhr ist“, identisch sei, nicht haltbar zu sein; der Rat hat absichtlich einen anderen Ausdruck gebraucht.

Im übrigen waren die kommunalen Konsumverbände sowie die Einzelhändler (notfalls als genossenschaftliche Zusammenschlüsse zum Zwecke gemeinschaftlicher Käufe) schon in der Vergangenheit an den Aufteilungsaktionen der AIMA beteiligt und hatten die Zollabfertigung von gefrorenem Rindfleisch zum freien Verkehr in Italien durchgeführt oder durchführen lassen.

Zu diesen letztgenannten Marktteilnehmern ist zu bemerken, daß die aufgrund

der Verordnung Nr. 2453/76 des Rates vom 5. Oktober 1976 erlassene Verordnung Nr. 2793/76 der Kommission vom 18. November 1976 dieser Gruppe von Marktteilnehmern den Kauf bestimmter Sorten von der italienischen Interventionsstelle zur Verfügung gestelltem gefrorenem Rindfleisch gestattet hatte, sofern sie zu dieser Tätigkeit zugelassen waren und das gekaufte Fleisch für den direkten Verbrauch in Italien bestimmt war.

In bezug auf das Verteidigungsministerium ist zu sagen, daß die Kommission selbst in ihrer Verordnung Nr. 732/78 vom 11. April 1978 die Auffassung vertritt, daß der Verkauf von Rindfleisch aus Beständen der Interventionsstellen an die Streitkräfte und ihnen gleichgestellte Einheiten eine der Maßnahmen darstellt, die geeignet sind, den Absatz dieses Fleisches zu fördern.

Der Ausdruck „alle betroffenen Marktteilnehmer“ ist folglich dahin zu verstehen, daß jeder Marktteilnehmer (Direktimporteur, Einzelhändler, Konsumverband) freien Zugang zu dem Kontingent hat, was der Gleichbehandlung aller Gemeinschaftsangehörigen entspricht, die nicht nur aus den „traditionellen Importeuren“ bestehen. Wäre insbesondere die Gruppe der Einzelhändler nicht berücksichtigt worden, so wäre der Grundsatz des freien Zugangs *aller Marktteilnehmer* nicht gewahrt worden.

Natürlich darf ein Mitgliedstaat keine Regelung treffen, die praktisch darauf hinausläufe, willkürlich einen beachtlichen Teil des Kontingents einer bestimmten Gruppe von Marktteilnehmern zum Nachteil anderer Gruppen vorzubehalten; auch darf er die Verwendung des im Rahmen des Kontingents eingeführten gefrorenen Fleisches zu bestimmten Zwecken (zum Beispiel zur industriellen Verarbeitung — ein Fall, über den Sie in Ihrem Urteil vom 12. Dezember 1973 in

der Rechtssache Grosoli, Slg. S. 1555, zu befinden hatten) nicht völlig untersagen. Es ist ihm jedoch nicht verwehrt, den Zugang zu dem Kontingent nach der tatsächlichen Marktentwicklung und den wirtschaftlichen Aussichten für das betreffende Kontingentsjahr zu regeln.

Die Verordnung Nr. 3063/78 des Rates vom 18. Dezember 1978 für das Kontingentsjahr 1979, die Sie demnächst in einem anderen Vorabentscheidungsverfahren auszulegen haben, weist noch deutlicher auf diese Zielsetzung hin und betont in einer ihrer Begründungserwägungen, daß „es ... angezeigt [erscheint], den einzelnen Mitgliedstaaten die Wahl des Verwaltungssystems für ihre Quoten zu überlassen, *um so eine unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessene Aufteilung zu gewährleisten*“.

Das von den italienischen Behörden angewandte Verwaltungssystem für das Kontingent des Jahres 1979 entspricht fast völlig demjenigen für das Jahr 1978, und die Kommission hat, wenigstens bis zur mündlichen Verhandlung in diesem Verfahren, niemals die Auffassung vertreten, daß es dem Grundsatz des freien Zugangs widerspricht.

IV — Wenn Sie, wie ich es Ihnen vorschlage, davon ausgehen, daß die einzelnen Mitgliedstaaten auch vor 1979 das unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessene Verwaltungssystem für ihre Quote frei wählen konnten, dann ist es klar, daß die geeigneten Modalitäten dieser Verwaltung in gewissen Grenzen von einem Mitgliedstaat zum anderen verschieden ausfallen konnten.

Das von den italienischen Behörden angewandte System beruht in erster Linie auf einer „Vorverteilung“. Dieses Verfahren hat die Kommission in ihrer Antwort vom 26. Mai 1971 auf eine schriftliche Anfrage vom 17. März 1971 (in der sie anerkannt hat, daß es kein rein ge-

meinschaftliches Verwaltungssystem für die Kontingente gibt) und in der erwähnten Antwort vom 23. März 1978 ausdrücklich zugelassen.

Mit diesem Verfahren soll eine zu weit gehende Zersplitterung verhindert werden, die zumindest in Italien unweigerlich dann einträte, wenn das Verfahren der Anrechnung nach Maßgabe der Gestellung der eingeführten Waren bei der Zollstelle zur Abfertigung für den freien Verkehr angewandt würde; dabei sind die relativ geringe Kontingentsmenge und der künstliche Charakter mancher Anträge zu berücksichtigen. Im übrigen verteilt die italienische Regierung — ebenso wie die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten — die Quote auf der Grundlage der früher getätigten Einfuhren auf die Verwender auf, die sich vor einem bestimmten Zeitpunkt melden.

Schließlich liegt dieser Aufteilung auch das Bestreben zugrunde, die Preisentwicklung zu dämpfen. Man kann sicher verschiedener Meinung über die Zweckmäßigkeit dieser Erwägungen sein; sie fallen jedoch letzten Endes in das Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Insoweit scheint mir, daß die fragliche Verordnung — und noch deutlicher die Verordnung Nr. 3063/78 — den Umfang der den Mitgliedstaaten *übertragenen* Verwaltungsbefugnis erweitert hat oder, wenn man es anders ausdrücken will, daß die den Staaten ursprünglich zustehenden Befugnisse mit dieser Verordnung wiederhergestellt wurden.

Die wirtschaftspolitische Zielsetzung der italienischen Regierung wird auch von der Gemeinschaft berücksichtigt. Als der Rat über den Transfer von gefrorenem Interventionsrindfleisch aus anderen Mitgliedstaaten an die AIMA zu befinden hatte, hat er in seiner Verordnung Nr. 2453/76 festgestellt, daß die damalige Wirtschaftslage Italiens durch eine sehr

hohe Inflationsrate gekennzeichnet war und daß das übertragene Fleisch auf dem italienischen Markt, dem es an diesem Erzeugnis mangelte, abgesetzt werden sollte, um zu einer gewissen Stabilisierung der *Verbraucherpreise* beizutragen.

Sollte Artikel 3 der Verordnung tatsächlich in diesem Sinne auszulegen sein, dann kann man sich natürlich fragen, ob die den einzelnen Mitgliedstaaten damit

belassene Beurteilungsfreiheit mit dem Vertrag und dem übrigen Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, ob also die Verordnung nicht doch von dem Gemeinschaftscharakter des Zollkontingents abweicht, obwohl der Rat dies verneinte. Da jedoch von keiner Seite Zweifel hieran geäußert worden sind und auch der Rat dazu nicht Stellung genommen hat, werde ich diesen Punkt nicht weiter erörtern.

Ich schlage Ihnen vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

Eine aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 2861/77 erlassene innerstaatliche Regelung, die dazu führt, daß eine bis dahin ausgeschlossene Gruppe von Marktteilnehmern, die nach der im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 2453/76 vorgesehenen Regelung Einfuhren tätigt, Zugang zu einem Teil des Kontingents erlangt, ist weder mit dem Grundsatz des freien Zugangs zu den nationalen Kontingenten, den die Mitgliedstaaten allen betroffenen Marktteilnehmern, die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben, garantieren müssen, noch mit anderen Bestimmungen des Vertrages oder anderen zwingenden Vorschriften oder Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar.