FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 4. APRIL 1984 [1]

Høje Domstol.

1. I den sag, Domstolen her skal afgøre, har Kommissionen sagsøgt Den hellenske Republik med påstand om, at det statueres, at denne har overtrådt en række regler i den primære fællesskabsret, nemlig artiklerne 30 ff i EØF-traktaten samt artiklerne 35 og 38 i tiltrædelsesakten. Ifølge Kommissionen har Den hellenske Republik ikke på korrekt måde opfyldt sin forpligtelse til gradvis at afskaffe kravet om kontant betaling af varer, der indføres til Grækenland.

Ifølge artikel 35 i tiltrædelsesakten, »[afskaffes] kvantitative import- og eksportrestriktioner samt enhver foranstaltning med tilsvarende virkning mellem Fællesskabet ... og Grækenland ... fra tiltrædelsen«. Ifølge artikel 38 skal dog »de satser for sikkerhedsstillelse og de kontantbetalinger, der pr. 31. december 1980 er gældende i Grækenland for så vidt angår indførsler fra de nuværende medlemsstater, gradvis afskaffes i løbet af en periode på tre år fra den 1. januar 1981. Satserne ... nedsættes i følgende tempo: den 1. januar 1981: 25 %, den 1. januar 1982: 25 %, den 1. januar 1983: 25 %, den 1. januar 1984: 25 %.

Ved afgørelse af 23. januar 1981 E6/640/175, truffet af den græske handelsminister, blev en række varer, for hvilke der den 31. december 1980 krævedes kontant betaling af varernes fulde værdi ved indførsel, optaget på listen over varer, der kunne indføres på kredit, og som derfor nu var liberaliserede varer. Ifølge den græske administration udgjorde de vareforretninger, ved hvilke forpligtelsen til kontant betaling ikke længere bestod, 25 % af Grækenlands samlede importomsætning; det kunne derfor antages, at artikel 38 var overholdt. Og der blev i 1982 og i 1983 truffet afgørelser med et tilsvarende indhold.

Efter at Kommissionen havde modtaget en klage fra Bureau de Liaison des Industries du Caoutchouc de la Communauté, optog den forhandlinger med den græske regering om disse bestemmelser, der blev drøftet på et møde i Athen den 4. og 5. juni 1981. Kommissionen udtalte ved den lejlighed, at den årlige nedsættelse med 25 % ikke blot skulle gælde hele importen, men også hver enkelt indførsel. Parterne var i øvrigt enige om, at rigtigheden af den græske opfattelse måtte bedømmes på grundlag af forarbejderne til tiltrædelsesakten og om, at Grækenland måtte gøre nærmere rede for de »tekniske vanskeligheder«, som det havde påberåbt sig som grundlag for den måde, som den havde anvendt artikel 38 på.

Ved skrivelse af 1. oktober 1981 meddelte Kommissionen Grækenlands faste repræsentation ved Fællesskabet, at der ikke i forarbejderne var holdepunkter for den metode, den græske regering havde valgt, og at denne derfor måtte anses for vilkårlig. Repræsentationen svarede ved note af 9. oktober. Deri hed det, at den af Grækenland valgte måde at gennemføre artikel 38 på, er grundet

a) på bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsen udtaler ikke, at nedsættelsen på 25 % skal gælde for hver enkelt handelsforretning;

1 — Oversat fra italiensk.

b) på de formål, den i bestemmelsen fastsatte overgangsperiode har. Overgangsperioden skal beskytte den græske økonomi mod de mere industrialiserede fællesskabshandelspartneres konkurrencedygtighed, og bestemmelsen skal derfor fortolkes på den for den svagere part gunstigste måde;

c) på de praktiske vanskeligheder, der følger af den indviklede græske ordning for vareindførsel. Ifølge denne ordning gælder der forskellige frister for betaling af indførte varer alt efter, om disse skal betales kontant eller erhverves på kredit samt for fortolkningen.

Kommissionen indledte herefter ved skrivelser af 24. marts 1982 den i EØF-traktaten artikel 169 omhandlede procedure, og den 25. oktober afgav den en begrundet udtalelse, som Grækenland skulle efterkomme inden to måneder. Men ved note af 22. februar 1983 fastslog Grækenland, at det ikke havde ændret opfattelse. Kommissionen anlagde derefter sag ved Domstolen i medfør af artikel 169, stk. 2, ved stævning indgivet den 11. april 1983.

2. Grækenland har i svarskriftet gentaget de tre indsigelser, som det tidligere havde fremsat under den administrative procedure. Dem vil jeg nu gennemgå én efter én, idet jeg begynder med ordlyden af artikel 38.

Ifølge den græske regering indeholder den franske og den græske udgave af denne bestemmelse ordene »beløb, der skal betales kontant«, men der siges ikke noget om, om nedsættelsen skal gælde den enkelte handelsforretning eller alle indførsler; den engelske udgave kan ikke siges at være klarere (»the rate of import deposits and cash payments shall be reduced«). På baggrund af denne usikkerhed, har Grækenland anset det for lovligt på listen over varer, der kan indføres på kredit, at indføre et vist antal varer, som på tiltrædelsestidspunktet var omfattet af forpligtelsen til kontant betaling. På denne måde har man opnået en nedsættelse på i alt 25 % af de beløb, der skal betales kontant. Sagsøgte har dernæst for at give denne indsigelse større vægt påberåbt sig forarbejderne til tiltrædelsesakten. Sagsøgte har herved navnlig fremhævet, at ifølge resultaterne fra den 6. ministerkonference (3. april 1978) skulle den gradvise afskaffelse af [kontantbetalingsordningen] ske i løbet af tre år efter tiltrædelsen, idet der herved blev taget forbehold vedrørende en aftale om de tekniske regler, der skulle anvendes. (Conf. Grækenland — Dok. 21/8). Men spørgsmålet om de tekniske regler henstod uafgjort. Det står derfor Grækenland frit for at vælge de tekniske regler, der tjener dets interesser bedst.

Jeg finder ikke denne argumentation overbevisende. Artikel 38 er ganske vist uheldigt affattet, og det synes ved en første gennemlæsning ikke muligt at afgøre, hvad nedsættelsen på 25 % refererer sig til. Men bestemmelsens uklarheder forsvinder fuldstændigt, hvis man fortolker den efter formålet. Bestemmelsen består som bekendt af to afsnit. I første afsnit bestemmes det, at kontantbetalingerne i løbet af tre år (1. januar 1981 til 1. januar 1984) gradvis skal afskaffes. I andet afsnit angives de årlige tidspunkter for nedsættelsernes ikrafttræden og disses omfang (25 %). Bestemmelsen skal altså som en undtagelse fra det i artikel 35 indeholdte princip gøre det muligt gradvist at liberalisere handelen mellem Grækenland og de øvrige ni medlemsstater, således at den græske industri undgår at lide skade.

Men det er netop på baggrund af den omhandlede graduering, der i øvrigt er kendetegnet ved enhver overgangsperiode, at problemstillingen i nærværende sag skal vurderes. Hvis den græske opfattelse lægges til grund, således at det altså vil være lovligt på de fire nævnte tidspunkter at gennemføre en nedsættelse på 25 % af værdien af de samlede indførsler ved at overføre varer fra listen over »beskyttede varer« til listen over »liberaliserede varer«, hvad bliver da resultatet. Jo, ved treårsperiodens udløb vil for et vist antal varer (de mest følsomme), forpligtelsen til kontant betaling endnu gælde; det vil den derimod ikke — og det er det afgørende — hvis forpligtelsen helt bortfalder den 1. januar 1984 i medfør af artiklerne 35 og 38. Den græske økonomi vil med andre ord med ét, og lad det være sagt endnu en gang, netop for så vidt angår de følsomste varer, være undergivet Fællesskabets ordning vedrørende frie varebevægelser.

Omvendt er bestemmelserne om overgangsperioden og den gradvise fjernelse af begrænsningerne på indførslerne blevet indført netop for at forberede den græske økonomi på den omtalte konfrontation. Og den eneste måde man gradvis kan afvikle disse begrænsninger på, består i en anvendelse på *samtlige* varer af den årlige nedsættelse af forpligtelsen til at udrede hele værdien kontant, og det rigtige resultat i så henseende nås netop kun ved at nedsætte den nævnte forpligtelse for hver enkelt handelstransaktion.

Den indsigelse, der støttes på forarbejderne, forekommer mig temmelig svag. Den forhandling på ministerkonferencen, som tillægges så stor betydning i det græske indlæg, førte til udfærdigelsen af artikel 38, stk. 1. Det er korrekt, at man i den omhandlede forhandlingsfase kun havde fået fastlagt princippet om gradvis ophævelse samt overgangsperiodens længde, og at der endnu ikke var enighed om de tekniske regler for ophævelsen. Men det er at gå meget vidt at hævde, at man aldrig blev enige. For kort tid efter kom man overens, og netop derfor fik man udfærdiget artikel 38, stk. 2, med bestemmelserne om nedsættelsesandelene og de årlige tidspunkter for gennemførelsen. Selv om man lægger til grund, at ikke alle mulige tekniske regler for gennemførelsen af artikel 38 måtte være tilvejebragt med fastsættelsen af disse andele og datoer — og jeg mener ikke, at dette kan lade sig gøre — og at Grækenland derfor stadig rådede over et vist skøn med hensyn til den nærmere gennemførelse, finder jeg det i al fald klart, at Grækenland alligevel i det hele havde måttet følge det omtalte kriterium om graduering i den gradvise afvikling af restriktionerne.

3. Med den anden indsigelse henvises der til formålene med overgangsperioden, der skulle medføre, at bestemmelsen fortolkes til Grækenlands fordel. Såfremt bestemmelserne om denne periode blev vedtaget af hensyn til Grækenland, hævdes det, så må Grækenland også have en vis frihed ved opfyldelsen af de forpligtelser, som står i forbindelse med den.

Også den hermed gengivne argumentation savner grundlag. Ganske vist vil jeg ikke afvise, at bestemmelserne om overgangsperioden blev indført af hensyn til Grækenland. Men jeg mener, at jeg allerede har påvist, at Grækenlands fremgangsmåde for så vidt angår de forpligtelser, der refererer sig til overgangsperioden, fører til resultater, der strider mod de mål, man sigtede mod, da man vedtog reglerne om den.

4. Den tredje indsigelse omhandler de tekniske vanskeligheder, der stiller sig hindrende i vejen for en årlig nedsættelse gældende for hver eneste handelstrans-

aktion. Disse vanskeligheder skulle være en følge af indførselsordningernes indviklede karakter (betalings- og fortolkningsfrister, bankforretninger, udstedelse af indførselstilladelser osv.).

Kommissionen har ikke bestridt, at visse af de omtalte vanskeligheder er reelle nok. Det er imidlertid ikke efter dens opfattelse nok til at begrunde Grækenlands undladelse af at opfylde en forpligtelse i henhold til fællesskabsretten. Jeg kan tiltræde denne opfattelse, ikke mindst fordi den bekræftes af en efterhånden fast praksis ved Domstolen. Domstolen har således udtalt, at »de praktiske vanskeligheder, der viser sig på stadiet for gennemførelsen af en af Fællesskabets retsakter, ikke [kan] retfærdiggøre, at en medlemsstat ensidigt undlader at overholde sine forpligtelser« (dom af 7. 2. 1979 i sag 128/78, Kommissionen mod Storbritannien, Sml. 1979, s. 419, præmis 10). Og senere har Domstolen udtalt, at ». . . en medlemsstat ikke [kan] påberåbe sig bestemmelser, praksis eller øvrige forhold i sin interne retsorden, som begrundelse for, at forpligtelser . . . ikke overholdes« (domme af 2. 12. 1980 i sagerne 42/80 og 43/80, Kommissionen mod Italien, Sml. 1980, ss. 3635 og 3643, præmis 4; dom af 1. 3. 1983 i sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, endnu utrykt).

5. Den græske regerings repræsentant har i retsmødet anført, at den omtvistede ordning ifølge handelsministerens erklæringer af 3. januar 1984 er blevet ophævet med virkning fra sidste 1. januar. Det har derfor ikke mere praktisk betydning at fastslå den manglende opfyldelse.

Heller ikke dette synspunkt kan jeg tilslutte mig. Selv om det antages, at den ordning, som Grækenland kritiseres for, virkelig er blevet ophævet (det er Kommissionen ikke så sikker på), er det stadigvæk ubestrideligt, at den græske regering igennem tre år har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 38, ved at beskytte en række industrisektorer ved hjælp af en selektiv restriktion for indførslerne. Kommissionen har på sin side bekræftet at den er interesseret i, at det statueres, at der foreligger en overtrædelse som omhandlet.

6. På baggrund af det anførte er det min opfattelse, at den græske regering ved for en række varer at have opretholdt forpligtelsen til kontant betaling af hele vareværdien ved indførsel ikke gradvis for de omhandlede varer har ophævet de kvantitative indførselsrestriktioner, som den ifølge artikel 38 i tiltrædelsesakten var forpligtet til at ophæve. De bestemmelser, den har udstedt, har givet anledning til en selektiv restriktion for indførslerne, der er forbudt i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 35 samt EØF-traktatens artikel 30.

Jeg foreslår derfor, at Domstolen statuerer, at Den hellenske Republik har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler den i medfør af tiltrædelsesakten samt EØF-traktaten.

Den sagsøgte regering har tabt sagen og skal derfor pålægges sagens omkostninger.