# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI

vom 2. Oktober 1986 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. Diese Schlußanträge beziehen sich auf eine Klage, die die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag gegen die Republik Griechenland erhoben hat. Diesem Mitgliedstaat wird vorgeworfen, die Einfuhr von frischem Rindfleisch nur zu gestatten, wenn dieses auf bestimmte Weise zerlegt sei, was gegen Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) verstoße, der für diesen Bereich den Grundsatz des freien Warenverkehrs der Artikel 30 ff. EWG-Vertrag bekräftige.

Die Vorgeschichte beginnt mit dem 16. März 1983. Damals teilte die Kommission der griechischen Regierung die Besorgnis einiger Wirtschaftsteilnehmer wegen der Maßnahmen in bezug auf Rindfleischeinfuhren mit, die diese gerade prüfte. Die griechischen Behörden antworteten hierauf am 29. März 1983 mit der Zusicherung, daß auf dem fraglichen Sektor den innergemeinschaftlichen Handel möglicherweise beschränkende Bestimmungen weder bestünden noch in Vorbereitung seien; gleichwohl wurde am 9. Dezember 1983 Artikel 319 Absatz 9 der Verordnung Nr. 72/77 durch Artikel 1 Absatz 4 der Marktpolizeiverordnung Nr. 56/83 dahin geändert, daß „die Einfuhr von frischem Rindfleisch sowie der An- und Verkauf von einheimischem frischem Rindfleisch zwischen Erzeugern und anderen (Großhändlern, Einzelhändlern usw.), ferner der An- und Verkauf von eingeführtem oder einheimischem frischem Rindfleisch zwischen Großhändlern und anderen (Einzelhändlern, Hotels, Gaststätten usw.) ... ausschließlich in großen nicht entbeinten Stücken und in einer der ... durch die Präsidialverordnung Nr. 186/81 ... vorgesehenen Formen durchzuführen [sind], nämlich: a) ganze, halbe Tierkörper und ‚quartiers compensés', b) normale Vorderviertel mit zehn Rippen, normale Hinterviertel mit drei Rippen".

Auf die Einführung dieser Änderung reagierte die Kommission zunächst mit einem Fernschreiben (20. Dezember 1983), auf das die griechische Regierung am 2. Februar 1984 antwortete, und sodann, nachdem sie von Beschwerden von Marktteilnehmern geradezu überschwemmt worden war, mit der höchst eiligen Einleitung des Verfahrens nach Artikel 169 (7. März 1984). In der Aufforderung zur Stellungnahme vom 17. April 1984 wurde die erwähnte Vorschrift für mit der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch und Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbar erklärt.

Zur gleichen Zeit erließen die griechischen Behörden jedoch neue Bestimmungen. So wurde mit der Verordnung Nr. E 6/1264 des Handelsministeriums vom 8. März 1984 vorgeschrieben, daß a) die Einfuhr von frischem Rindfleisch nur in Form von ganzen und halben Tierkörpern und nicht mehr in Form von Vierteln zulässig sei und b) in den diesbezüglichen Rechnungen die Qualität der eingeführten Tierkörper im Detail zu beschreiben sei sowie der Name und die Anschrift des Schlachthofs anzugeben seien, bei dem das Fleisch gekauft worden

* Aus dem Italienischen übersetzt.

sei. Eine Woche später machte dasselbe Ministerium teilweise eine Kehrtwendung: Mit der Verordnung Nr. E 6/1478 wurde nämlich die Einfuhr von Fleisch in Form von Vierteln erneut zugelassen, jedoch auf Teilstücke desselben Tierkörpers beschränkt.

Am Tag des Erlasses der zweiten Verordnung forderte die Kommission die griechischen Behörden zur Stellungnahme auf. In ihrer Antwort vom 11. Mai 1984 verneinten diese erneut, daß die griechischen Rechtsvorschriften den innergemeinschaftlichen Handel mit Rindfleisch behinderten. Daraufhin beschloß die Kommission, ein neues Verfahren wegen Verletzung der Verordnung Nr. 805/68 und von Artikel 30 EWG-Vertrag zu eröffnen, das sich auch auf die zwei Verordnungen von 1984 bezog. Die Aufforderung zur Stellungnahme wurde am 6. Juli 1984 übersandt; es folgten am 30. Oktober 1984 die mit Gründen versehene Stellungnahme, am 4. Januar 1985 die Antwort der griechischen Regierung und schließlich am 30. April 1985 die Klage, über die Sie zu befinden haben.

2. Wie ich bereits ausgeführt habe, ist die Kommission der Auffassung, daß die fragliche Regelung (Artikel 1 Absatz 4 der Marktpolizeiverordnung Nr. 56 sowie die Ministerialverordnungen E 6/1264 und E 6/1478) geeignet sei, den innergemeinschaftlichen Handel mit Rindfleisch unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, und damit eine durch Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstelle; diese Bestimmung — dies sei nochmals erwähnt — bekräftigt den in Artikel 30 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatz, wonach die Marktteilnehmer die Form der innerhalb der Gemeinschaft ein- oder auszuführenden Fleischstücke frei wählen können.

Im einzelnen macht die Kommission geltend: a) Unter der Geltung der Verordnung Nr. E 6/1264 vom 8. März 1984 (geändert am 16. März 1984) habe sich eine totale Einfuhrsperre für frisches Rindfleisch ergeben; während nämlich die durchschnittliche Länge ganzer und halber Tierkörper 2,40 bis 2,50 m betrage, sei die nutzbare Höhe des Laderaums der Lastwagen, die das Fleisch beförderten, nicht größer als 2,10 m; b) an diesem Stand der Dinge habe die Verordnung Nr. E 6/1478 nichts wesentliches geändert.

3. Zu diesen Vorwürfen hat sich die griechische Regierung im Vorverfahren (Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme) und im gerichtlichen Verfahren wie folgt geäußert: a) Die gerügte Regelung behindere den Rindfleischhandel nicht; b) sie betreffe nicht die Einfuhren; c) jedenfalls werde sie durch die Schwierigkeiten gerechtfertigt, auf die die griechischen Behörden bei der Verfolgung der Preisentwicklung auf den ausländischen Märkten der verschiedenen Fleischstücke stießen; d) schließlich sei es notwendig, Devisenbetrügereien im Zusammenhang mit Geschäften zu bekämpfen.

Zur Untermauerung ihres ersten Arguments trägt die griechische Regierung vor, der inländische Bedarf an frischem Rindfleisch werde zur Hälfte durch Einfuhren gedeckt, die zu 90 % aus der Gemeinschaft stammten; da es sich bei der fraglichen Ware um ein Grundnahrungsmittel handle, sei es völlig unvorstellbar, ihre Einfuhr zu verhindern. Es komme hinzu, daß die fraglichen Maßnahmen weder unmittelbar noch mittelbar die Fleischeinfuhr behindert hätten. Vielmehr treffe das Gegenteil zu: Seitdem sie in Kraft seien, habe sich das Volumen der Fleischeinfuhren aus der Gemeinschaft erhöht und nichts gestatte die Annahme, daß ohne sie dieser Anstieg stärker gewesen wäre.

Zu dem zweiten Argument erläuterte die griechische Regierung, die besagten Maßnahmen beträfen das *gesamte* in Griechen-

land abgesetzte frische Rindfleisch, somit das inländische nicht weniger als das eingeführte. Ihr könne deshalb auch in diesem Zusammenhang keine Diskriminierungsabsicht vorgeworfen werden.

Mit dem dritten und dem vierten Argument verläßt die Griechische Republik den Bereich des Artikels 30; sie stützt ihre Verteidigung auf die Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs, die in Artikel 36 EWG-Vertrag vorgesehen oder vom Gerichtshof bei der Auslegung dieser Bestimmung entwickelt worden sind. Seit Mitte 1982 hätten die Behörden ein zunächst geringfügiges und dann spürbares Auseinanderklaffen zwischen den tatsächlichen Preisen auf den repräsentativen ausländischen Märkten für frisches Rindfleisch und den Preisen festgestellt, die in den den Anträgen auf Durchführung der für die Käufe notwendigen Devisengeschäfte beigefügten Pro-forma-Rechnungen enthalten gewesen seien. Die Regierung habe deshalb beschlossen, hiergegen vorzugehen, indem sie die Preise auf dem internationalen Rindfleischmarkt kontrolliert habe; die Importeure hätten, nachdem sie von dieser Absicht etwas gemerkt hätten, die Methode gewechselt. Sie hätten seitdem das Fleisch nicht mehr in einer einzigen Zollposition entsprechenden Teilen, sondern in einzelnen, unter verschiedene Positionen fallenden Stücken gekauft und dann hochwertige mit geringwertigen Stücken zusammengefaßt und alle als Fleisch von höherer Qualität berechnet. Mit diesen Überfakturierungen seien nun aber ganz offensichtlich die devisenrechtlichen Vorschriften systematisch umgangen worden, was sich gleichzeitig zum Schaden der Verbraucher auf den Fleischpreis ausgewirkt habe.

Um diese Praktiken zu verhindern, hätten die griechischen Behörden die von der Kommission gerügten Maßnahmen als unerläßlich angesehen und erfolgreich eingeführt. Da sie darauf abzielten, daß Devisengeschäfte nicht zu anderen Zwecken als solchen gebraucht würden, zu denen sie erlaubt worden seien, seien die besagten Normen vor dem Hintergrund der Kontrolle über die Kapitalausfuhren gerechtfertigt und entsprächen den mit Ihrem Urteil vom 31. Januar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 286/82 und 26/83 (Luisi und Carbone, Slg. 1984, 377) bestätigten Grundsätzen.

4. Ich nehme vorweg, daß keines dieser Argumente mich überzeugt. Dies gilt vor allem für das Argument unter a. Gestützt auf Statistiken behauptet Griechenland, die gerügten Vorschriften hätten geradewegs zu einer Erhöhung der Einfuhren geführt. Dieser Umstand schließt jedoch nicht aus, daß es sich bei ihnen um Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen handelt. Für eine derartige Einstufung reicht es nämlich aus, daß die Maßnahme geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten *potentiell* zu behindern, was offensichtlich im vorliegenden Fall zutrifft. Jedem leuchtet ein, daß der Handel einfacher wäre und der Umfang der Einfuhren zunehmen könnte, wenn das Fleisch in anderen als den zugelassenen Stücken eingeführt werden dürfte.

Die fraglichen Bestimmungen behindern somit den Handel und verstoßen sowohl gegen Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 als auch gegen die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag, die nach Ihrer Rechtsprechung einen „Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation [für Agrarerzeugnisse]" darstellen. Wie es in der einschlägigen Rechtsprechung weiter heißt, beruhen diese Marktorganisationen „auf dem Grundsatz eines offenen Marktes ..., zu dem jeder Erzeuger freien Zutritt hat und auf dessen Funktionieren ausschließlich mit dem in dieser Organisation vorgesehenen Instrumentarium Einfluß genommen wird". Daher sind „alle einzelstaatlichen Bestimmungen oder Praktiken, die die Einfuhr- und Ausfuhrströme verändern oder die Bildung von

Marktpreisen beeinflußen können, indem sie den Erzeugern den freien Abschluß von Käufen und Verkäufen zu den von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Bedingungen innerhalb ihres Wohnsitzstaats oder in anderen Mitgliedstaaten ... untersagen, mit den Grundsätzen einer solchen gemeinsamen Marktorganisation nicht vereinbar". Daraus folgt, daß „jeder Eingriff eines Mitgliedstaats ..., der von der Gemeinschaftsregelung nicht ausdrücklich vorgesehen ist, ... die Gefahr mit sich [bringt], das Funktionieren der Gemeinsamen Marktorganisation zu behindern und ungerechtfertigte Vorteile für bestimmte Erzeuger- oder Verbrauchergruppen zum Nachteil der Wirtschaft anderer Mitgliedstaaten oder anderer wirtschaftlicher Gruppierungen in der Gemeinschaft zu schaffen" (Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347, Randnrn. 55, 57, 58 und 60 der Entscheidungsgründe).

Wenn das erste Argument nicht stichhaltig ist, so ist das zweite, mit dem der diskriminierende Charakter der fraglichen Regelung in Abrede gestellt wird, offensichtlich unschlüssig. Die Verordnung Nr. 56/83 hat zwar anscheinend auch den innerstaatlichen Handel zum Gegenstand; anders die mit den Entscheidungen Nrn. 1264 und 1478 eingeführten Maßnahmen, die ausdrücklich eingeführtes Fleisch betreffen und damit zu einer Diskriminierung aufgrund der Herkunft der Waren führen.

5. Wenden wir uns den zwei letzten Argumenten zu, die die griechische Regierung für ihre besten hält. Die umstrittenen Vorschriften, so wird im wesentlichen behauptet, entsprächen zwei Erfordernissen: der Preiskontrolle und der Verhinderung von Devisenbetrügereien. Sie seien deshalb aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt.

Das erste Argument beruht auf einem Eingeständnis des Unvermögens: Die Struktur des griechischen Zollsystems, so heißt es, mache es den Behörden unmöglich, Daten über die Preisbildung zu sammeln und die verschiedenen Fleischstücke zu kontrollieren. Dieses Eingeständnis hat jedoch im Hinblick auf die ständige Rechtsprechung kein Gewicht, wonach administrative Schwierigkeiten die Verletzung grundlegender Normen der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht rechtfertigen können. Es sei darauf hingewiesen, daß Griechenland gemäß Artikel 65 der Beitrittsakte verpflichtet war, alle Einfuhrbeschränkungen mit dem Zeitpunkt seines Beitritts zur Gemeinschaft abzuschaffen. Diese Normen gelten deshalb für Griechenland seit dem 1. Januar 1981.

Was das zweite Erfordernis angeht — der Kampf gegen die Kapitalflucht und die Verteidigung der nationalen Währung —, so ist zunächst zu bemerken, daß der Hinweis auf das Urteil Luisi und Carbone nicht stichhaltig ist. Dort hat der Gerichtshof festgestellt, daß aufgrund von Artikel 106 EWG-Vertrag a) Transferierungen für Fremdenverkehrszwecke, für Geschäfts- oder Studienreisen und für die Zwecke einer medizinischen Behandlung auch dann Zahlungen und nicht Kapitalverkehr darstellen, wenn sie durch den Transfer von Banknoten erfolgen, b) die Beschränkungen dieser Zahlungen seit dem Ende der Übergangszeit beseitigt sind, c) die Mitgliedstaaten auch weiterhin befugt sind, zu kontrollieren, ob Devisentransferierungen, die sich angeblich auf die unter Buchstabe a genannten Zwecke beziehen, nicht in Wahrheit für nicht genehmigte Kapitalverkehrsvorgänge verwendet werden. Diese Grundsätze haben jedoch meines Erachtens keinen Bezug zu unserem Fall. Hier geht es nämlich um Zahlungen in fremden Währungen, die wie die Handelsgeschäfte, auf die sie sich beziehen, seit dem Beitritt Griechenlands zur Gemeinschaft liberalisiert sind.

Dies vorausgeschickt, ist nicht ersichtlich, was die griechische Regierung daran hindern könnte, Verstöße gegen das Devisen-

recht mittels Stichproben der Identität der Fleischstücke, der Richtigkeit der Angaben in den betreffenden Rechnungen sowie der devisenrechtlichen Papiere zu bekämpfen. Da derartige Kontrollen, flankiert von verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Sanktionen, in anderen Mitgliedstaaten gute Ergebnisse gezeitigt haben, bin ich der Auffassung, daß die fraglichen Maßnahmen jedenfalls gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen, da sie außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.

6. Aus all den vorstehenden Erwägungen schlage ich Ihnen vor, der Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen die Republik Griechenland vom 30. April 1985 stattzugeben und festzustellen, daß diese dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und aus den Artikeln 30 ff. EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Einfuhr von Rindfleisch nur in bestimmter Weise zerlegt zugelassen hat.

Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die Republik Griechenland als unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.