FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 2. oktober 1986 *

Høje Domstol.

1. Nærværende forslag til afgørelse vedrører en sag, Kommissionen har anlagt mod Den hellenske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 169. Påtalen går ud på, at sagsøgte kun tillader indførsel af fersk oksekød i bestemte udskæringer og dermed overtræder artikel 22, stk. 1, i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), der i den pågældende sektor gennemfører den i EØF-traktatens artikler 30 ff indeholdte grundsætning om frie varebevægelser.

De faktiske omstændigheder i sagen går tilbage til den 16. marts 1983, hvor Kommissionen foreholdt den græske regering de betænkeligheder, som forskellige erhvervsdrivende havde givet udtryk for i anledning af en række foranstaltninger vedrørende import af oksekød, der var under forberedelse i den græske regering. Fra Athen kom der den 29. marts forsikringer om, at der ikke i den pågældende sektor fandtes eller forberedtes foranstaltninger, som kunne føre til en begrænsning af handelen i Fællesskabet. Ved en ændring af artikel 319, stk. 9, i bekendtgørelse nr. 72/77 af 9. december s.å. blev det imidlertid i artikel 1, stk. 4, i markedskontrollens regulativ nr. 56/83 bestemt, at »indførsel af fersk oksekød og køb og salg af indenlandsk fersk oksekød, der sker fra producent til andre (grossister, detailhandlende osv.) samt køb og salg af indført eller indenlandsk fremstillet fersk oksekød, der sker fra grossister til andre (detailhandlende, hoteller, restauratører osv.) er kun tilladt i store ikke-udbenede udskæringer som angivet i dekret fra præsidenten nr. 186/81, dvs.: a) hele og halve kroppe samt såkaldte 'quartiers compensés'; b) normale forfjerdinger med ti ribben; c) normale bagfjerdinger med tre ribben«.

Kommissionen reagerede på vedtagelsen af denne ændringsbestemmelse ved først at afsende en telex (af 20. december 1983), som den græske regering besvarede den 2. februar 1984, og derpå, efter en syndflod af klager fra erhvervsdrivende, ved som hastesag at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 169 (den 7. marts 1984). I åbningsskrivelsen af 17. april 1984 erklærede den, at den citerede bestemmelse var i strid med den fælles markedsordning for oksekød og med EØF-traktatens artikel 30.

Imidlertid vedtog de græske myndigheder i det nævnte tidsrum en række andre bestemmelser. Handelsministeren udstedte således med bekendtgørelse nr. E 6/1264 af 8. marts 1984 en række regler, blandt andet med følgende indhold: a) indførsel af fersk oksekød er kun tilladt, såfremt kødet forefindes i hele eller halve kroppe og ikke, som tidligere, i fjerdinger; b) proformafakturaerne for kødet skal indeholde en præcis angivelse af de indførte kroppes kvalitet og oplyse navn og nummer på de slagterier,

* Oversat fra italiensk.

hos hvilke kødet er indkøbt. Otte dage efter ændrede samme minister delvis disse bestemmelser; således blev det ifølge bekendtgørelse E 6/1478 igen tilladt at indføre kød i fjerdinger, såfremt der er tale om fjerdinger af samme krop.

Netop på dagen for udstedelsen af den anden bekendtgørelse anmodede Kommissionen de græske myndigheder om en forklaring. Disse svarede den 11. maj 1984 og afviste endnu engang, at de hellenske bestemmelser lagde hindringer i vejen for handelen med oksekød i Fællesskabet. Herefter besluttede Kommissionen at indlede en ny procedure, der også skulle gælde de to bekendtgørelser fra 1984, idet der hermed efter dens opfattelse forelå en overtrædelse af forordning nr. 805/68 og af EØF-traktatens artikel 30. Åbningsskrivelsen blev afsendt den 6. juli 1984. Den begrundede udtalelse fulgte den 30. oktober 1984, hvorefter regeringen i Athen svarede den 4. januar 1985, mens nærværende sag blev anlagt den 30. april 1985.

2. Som nævnt mener Kommissionen, at den omtvistede ordning (ifølge artikel 1, stk. 4, i markedskontrollens regulativ nr. 56 samt de ministerielle bekendtgørelser E 6/1264 og E 6/1478) er egnede til direkte eller indirekte, aktuelt eller i fremtiden at hindre handelen med oksekød i Fællesskabet, hvorfor der er tale om en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, som er forbudt i medfør af artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 805/68. Sidstnævnte bestemmelse gentager som bekendt det i traktatens artikel 30 nedfældede princip, hvorefter de erhvervsdrivende frit kan vælge, i hvilke udskæringer de til eller fra Fællesskabet vil ind- eller udføre kød.

Kommissionen har navnlig fremdraget følgende punkter: a) da bekendtgørelse nr. E 6/1264 var gældende (8.-16. marts 1984), kom det til et fuldstændigt stop for indførsel af fersk oksekød; for hele og halve kroppe er gennemsnitligt 2,40-2,50 meter lange, mens de køretøjer, der benyttes til transporten af kødet, har en maksimal nyttelasthøjde på 2,10 meter; b) den efterfølgende bekendtgørelse nr. E 6/1478 har ikke på væsentlig måde ændret denne situation.

3. Regeringen i Athen har heroverfor, både før sagens anlæg (i besvarelsen af den begrundede udtalelse) og under sagen, fremført følgende argumenter: a) de omtvistede regler lægger ikke hindringer i vejen for handelen med oksekød; b) de rammer ikke indførslerne; c) de kan i alt fald begrundes med de vanskeligheder, de græske myndigheder har ved at følge prisudviklingen på de forskellige kødudskæringer på markederne i udlandet, og d) de valutaovertrædelser, der begås i forbindelse med de omhandlede kødhandeler, må modvirkes.

Den græske regering har til støtte for det første argument fremhævet, at halvdelen af efterspørgslen efter fersk oksekød i Grækenland dækkes af indførsler, der for 90%'s vedkommende sker fra Fællesskabet, og at det således er fuldstændig utænkeligt, at indførslen af oksekød, som jo er et levnedsmiddel af basal betydning, skulle kunne hindres. Hertil føjes, at de påtalte foranstaltninger hverken direkte eller indirekte har været til hinder for indførsel af kød. Tværtimod, siges det, for så længe de har været gældende, er mængden af kød indført fra Fællesskabet steget, og der er ikke holdepunkter for at antage, at denne stigning uden de omtvistede foranstaltninger ville have været større.

Regeringen i Athen har vedrørende det andet argument anført, at de påtalte foranstaltninger omfatter *alt* fersk oksekød, der

afsættes i Grækenland, altså såvel indenlandsk fremstillet som indført oksekød. Det kan derfor ikke gøres gældende, at det har været hensigten at forskelsbehandle indført oksekød.

Med det tredje og det fjerde argument går Den hellenske Republik uden for området for artikel 30, idet den til støtte for sine synspunkter har henvist til de undtagelser fra grundsætningen om frie varebevægelser, der er fastlagt i traktatens artikel 36 eller udformet i Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artikel 36. Herved gøres det navnlig gældende, at de græske myndigheder allerede i midten af 1982 havde konstateret, at der bestod en til at begynde med ubetydelig og senere mærkbar difference mellem de faktiske priser på de repræsentative udenlandske oksekødmarkeder og de priser, der var angivet i de proformafakturaer, der var vedlagt ansøgningerne om tilladelse til at gennemføre den valutahandel, som var en forudsætning for køb. Regeringen besluttede herefter at komme på det rene med dette fænomen ved at indføre kontrol med priserne på det internationale oksekødmarked, hvorefter importørerne, der var blevet klar over dens hensigter, ændrede metode. De holdt nemlig op med at indkøbe kødpartier, som var omfattet af én og samme toldposition og købte i stedet enkelte udskæringer, der var omfattet af forskellige positioner, idet de blandede stykker af god kvalitet med stykker af ringere kvalitet og derefter lod det hele fakturere som kvalitetskød. Denne overfakturering var naturligvis udtryk for en systematisk omgåelse af valutalovgivningen og slog samtidig igennem i kødpriserne til skade for forbrugerne.

For at bringe denne praksis til ophør anså de hellenske myndigheder det for absolut nødvendigt at træffe de foranstaltninger, Kommissionen har anfægtet, og de har efter vedtagelsen fungeret tilfredsstillende. Ved foranstaltningerne skal det sikres, at valutatransaktionen ikke benyttes til andre formål end dem, der har begrundet valutatilladelsen, og foranstaltningerne er derfor berettigede i hensynet til kontrollen med kapitaludførsel og er i overensstemmelse med de principper, Domstolen har fastlagt i dom af 31. januar 1984 i de forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. 1984, s. 377.

4. Lad det straks være sagt, at ingen af disse argumenter overbeviser mig. Det gælder navnlig det under a) anførte. Grækenland gør på grundlag af statistikker gældende, at de omtvistede regler har medført endog en stigning i indførslerne, men det er ikke tilstrækkeligt grundlag for en slutning om, at det dermed er udelukket at anse dem for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. For at kunne betegne dem som sådanne restriktioner er det nemlig tilstrækkeligt, at foranstaltningen er egnet til *potentielt* at hindre handelen mellem medlemsstater, og det er jo klart nok tilfældet i den foreliggende sag. Det er jo klart for enhver, at handelen kan foregå på en enklere måde og med større importmængder, såfremt kødet kan indføres i andre udskæringer end de tilladte.

De omtvistede bestemmelser udgør derfor en hindring for handelen og strider såvel mod artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 805/68 som mod traktatens artikler 30 og 34, der ifølge Domstolens praksis er »en integrerende del af den fælles markedsordning«. Som bekendt hviler denne ordning »på princippet om et åbent marked, som enhver producent frit har adgang til, og hvis funktion udelukkende reguleres ved foranstaltninger i henhold til ordningen selv«. »Alle nationale bestemmelser eller former for praksis, som kan ændre import- eller

eksportstrømmene eller påvirke prisdannelsen på markedet — idet producenterne forbydes frit at købe og sælge i den stat, hvor de er etableret, eller i en hvilken som helst anden medlemsstat på de i fællesskabslovgivningen fastsatte betingelser... — er derfor uforenelige med denne markedsordnings principper«. Heraf følger, at »ethvert indgreb i markedsmekanismerne fra en medlemsstat... — ud over de indgreb, som særligt er hjemlet i fællesskabsforordningen — indebærer risiko for at hindre den fælles markedsordnings funktion og skabe uberettigede fordele for visse grupper af producenter eller forbrugere til skade for økonomien i andre medlemsstater eller hos andre økonomiske grupper i Fællesskabet« (jfr. Domstolens dom af 29. november 1978 i sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmisserne 55, 57, 58 og 60).

Er det første argument således urigtigt, er det andet argument om at den omtvistede ordning ikke er diskriminerende, det samme som at benægte fakta. Bekendtgørelse nr. 56/83 synes ganske vist også at omfatte den indenlandske handel, men således forholder det sig ikke med de ved bekendtgørelserne nr. 1264 og 1478 vedtagne foranstaltninger, som *expressis verbis* omfatter indført kød og således medfører en forskelsbehandling, der grunder sig på varernes oprindelse.

5. Hermed er jeg kommet til de to sidste argumenter, som den hellenske regering selv finder bedst. De omtvistede foranstaltninger, hævdes det, opfylder to nødvendige krav, nemlig kravene om henholdsvis priskontrol og modvirkning af valutaovertrædelser. Dermed er de begrundet ifølge artikel 36 i traktaten.

I forbindelse med det førstnævnte hensyn foreligger der en erkendelse af afmagt. Den græske toldordnings struktur er, siges det, således beskaffen, at myndighederne ikke kan indhente oplysninger om prisdannelsen og kontrollere de forskellige kødpartier. Imidlertid kan der ikke tillægges denne indrømmelse betydning, for ifølge Domstolens faste praksis kan administrative vanskeligheder, af hvad art de end måtte være, ikke begrunde, at fællesskabsrettens grundprincipper tilsidesættes. Det må erindres, at Grækenland ifølge tiltrædelsesaktens artikel 65 har været forpligtet til at ophæve alle importrestriktioner på tidspunktet for tiltrædelsen af Fællesskabet. Grækenland har altså fra den 1. januar 1981 skullet opfylde kravene ifølge disse bestemmelser.

For så vidt angår det andet krav, nemlig modvirkningen af kapitalflugt og forsvaret af den græske valuta, må det i første række bemærkes, at henvisningen til Luisi og Carbone-dommen er irrelevant. Som det vil huskes, fastslog Domstolen nemlig i nævnte dom vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 106, at a) valutaoverførsler med henblik på turist-, forretnings-, studie- og kurrejser udgør betalinger og ikke kapitalbevægelser, også selv om de foretages ved overførsel af rede penge i form af pengesedler; b) restriktioner for sådanne betalinger er afskaffet fra overgangsperiodens udløb; c) medlemsstaterne har fortsat beføjelse til at kontrollere, at valutaoverførsler, der angives at ske til de under a) anførte liberaliserede betalinger, ikke faktisk anvendes til kapitalbevægelser, der ikke er tilladt. Disse principper har efter min mening ikke nogen som helst forbindelse med nærværende sag. For den vedrører jo valutabetalinger, der som den handel, de modsvarer, har været liberaliserede fra tidspunktet for Grækenlands tiltrædelse af Fællesskabet.

På baggrund heraf ses det ikke, hvad der hindrer den hellenske regering i at modvirke

valutaovertrædelser ved stikprøvevis kontrol med de handlede kødpartiers indhold, med rigtigheden af de partierne vedrørende fakturaangivelser og med rigtigheden af det angivne betalingsformål. Sådan kontrol har i andre medlemsstater i forbindelse med passende administrative og/eller strafferetlige sanktioner givet gode resultater, og de i denne sag omtvistede foranstaltninger er derfor efter min mening også som alt for vidtgående i forhold til det tilsigtede formål i strid med proportionalitetsprincippet.

6. Af alle de anførte grunde skal jeg foreslå Domstolen, at der i den den 30. april 1985 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den hellenske Republik anlagte sag gives Kommissionen medhold, idet det statueres, at Den hellenske Republik ved kun at tillade indførsel af fersk oksekød i bestemte udskæringer har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold dels til artikel 22, stk. 1, i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød, dels til EØF-traktatens artikler 30 ff.

Den hellenske Republik, der har tabt sagen, bør i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges at betale sagens omkostninger.