FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 24. maj 1988 *

Høje Domstol.

1. Ved stævning, registreret på Domstolens Justitskontor den 20. juli 1987, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Kommissionens beslutning 85/276/EØF af 24. april 1985 om forsikring i Grækenland af offentlig ejendom og af kreditter ydet af statsejede græske banker (EFT L 152, s. 25).

De faktiske omstændigheder. Artikel 13 i lov nr. 1256/82 af 28. og 31. maj 1982, som ændrede artiklerne 31, stk. 1, og 54, stk. 1, i lov nr. 400/1970 af 13. og 17. januar 1970, bestemmer, at: a) al offentlig ejendom, herunder også græske offentlige virksomheders, udelukkende skal forsikres i forsikringsselskaber inden for den offentlige sektor, og b) at de statsejede banker skriftligt skal henstille til deres kunder at tegne forsikring i et forsikringsselskab, der er underlagt og kontrolleret af disse banker.

Kommissionen, der fandt, at denne bestemmelse er i strid med Traktatens artikel 90, stk. 1, sammenholdt med artiklerne 52, 53, 5, stk. 2, og 3, litra f), gav den 30. maj 1985 den græske regering meddelelse om beslutning nr. 85/276; Kommissionen pålagde heri regeringen inden to måneder at underrette den om de foranstaltninger, den havde truffet for at bringe traktatbruddet til ophør. Ved skrivelse af 30. september 1985 forlængede Kommissionen fristen til 18. oktober, men først den 29. oktober meddelte Grækenland, at den snarest muligt ville gennemføre de krævede ændringer. Da dette løfte ikke blev holdt, indledte Kommissionen den 8. april 1986 en traktatbrudsprocedure, idet den sendte Den Hellenske Republik den sædvanlige åbningsskrivelse; nogle uger senere, den 26. maj, rykkede Kommissionen for svar.

Den 11. juli 1986 bekræftede den græske regering, at den omtvistede bestemmelse ville blive ændret, og at der snarest ville blive fremsat et lovforslag i Parlamentet. Dette løfte blev gentaget dels under et møde på regeringsplan, som blev afholdt i Athen den 28. og 29. juli s.å., dels i en skrivelse af 4. november 1986 i besvarelse af en ny rykkerskrivelse, som Kommissionen havde fremsendt den 13. oktober. Kommissionen tog disse løfter til efterretning den 1. december og erklærede sig indforstået med at stoppe traktatbrudsproceduren, hvis den græske regering tilsendte »de berørte instanser« en cirkulæreskrivelse, hvori den »opfordrede bankerne og forsikringsselskaberne inden for den offentlige sektor til øjeblikkeligt at rette sig efter bestemmelserne... om ændring af lov nr. 1256/82, indtil lovforslaget endeligt blev vedtaget af Parlamentet«.

Der blev imidlertid ikke udsendt nogen cirkulæreskrivelse. Følgelig fremsendte Kommissionen den 17. februar 1987 en begrun-

* Oversat fra italiensk.

det udtalelse, hvori den opfordrede den græske regering til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en frist af to måneder efter meddelelsen. Regeringen reagerede ikke, hvorfor Kommissionen har anlagt denne sag.

2. I svarskriftet har Den Hellenske Republik anført to argumenter, nemlig at beslutning 85/276 hverken er: a) bindende eller b) lovlig.

For så vidt angår argument a), har den græske regering anført, dels at Kommissionen for første gang har anvendt Traktatens artikel 90, stk. 3, som hjemmel for en beslutning, dels at der består usikkerhed med hensyn til karakteren af denne retsakt, idet man i teorien har hævdet, at den må opfattes som en udtalelse, selv om den har en betydelig »moralsk vægt« (Pappalardo, »Régime de l'article 90 du traité CEE — Les aspects juridiques dans l'entreprise publique et la concurrence, les articles 90 et 37 du traité CEE et leurs relations avec la concurrence«, *Semaine de Bruges 1968*, Brugge 1969, s. 81). At regeringen ikke allerede har anfægtet retsakten, indebærer på ingen måde, at den anerkendes som gyldig, og er heller ikke til hinder for, at den kan anfægtes for Domstolen. En anden opfattelse ville afskære medlemsstaterne for den retsbeskyttelse, som artikel 169 sikrer på det administrative og judicielle plan i langt videre omfang end den »summariske« procedure i henhold til artiklerne 90 og 173.

Med hensyn til argument b) har den græske regering anført, at påstanden om, at artikel 13 i lov nr. 1256/82 er uforenelig med Traktaten, ikke hviler på en realistisk og objektiv analyse af det indenlandske forsikringsmarked, idet Kommissionen navnlig ikke har bevist, at bestemmelsen begrænser handelen inden for Fællesskabet, den frie konkurrence eller muligheden for, at andre medlemsstaters forsikringsselskaber kan etablere sig i Grækenland, og derfor tilsidesætter Traktatens artikel 3, litra f), artikel 5, stk. 2, samt artiklerne 52 og 53. Endelig er beslutningen i strid med proportionalitetsprincippet.

3. Efter min opfattelse kan de således sammenfattede argumenter ikke lægges til grund. Det bemærkes for det første, at lovligheden af beslutning 85/276 ikke kan anfægtes i den foreliggende sag. Til støtte for dette resultat er det imidlertid unødvendigt at tage stilling til, om ulovlighedsindsigelsen efter artikel 184 kan anvendes i en traktatbrudsprocedure (vedrørende en udtømmende fremstilling af teori og retspraksis på dette område henvises under alle omstændigheder til Kovar, »Contentieux de la légalité — L'exception d'illégalité«, *Jurisclasseur de droit international*, 1981, hæfte 161-C, tredje del, afsnittene 19 til 25). Jeg skal alene nævne, at ifølge Domstolens praksis kan en sådan ulovlighedsindsigelse ikke fremsættes over for individuelle beslutninger bortset fra de begrænsede tilfælde, hvor de er i strid med et forfatningsretligt princip (jfr. dom af 10. december 1969 i de forenede sager 6 og 11/69, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 143, dom af 12. juli 1973 i sag 70/72, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, Sml. s. 813, og dom af 12. oktober 1978 i sag 156/77, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1881, samt forslag til afgørelse fremsat af generaladvokaterne Roemer og Mayras i de to førstnævnte sager).

Det skal tilføjes, at beslutning 85/276 for at anvende det af Domstolen udtalte i dommen i de forenede sager 6 og 11/69 ikke »savner... ethvert grundlag i fællesskabsretten« (præmis 13). Det fremgår nemlig af artikel

90, stk. 3, at »Kommissionen påser, at bestemmelserne... [vedrørende offentlige virksomheder] bringes i anvendelse og meddeler medlemsstaterne passende direktiver eller *beslutninger*« (min fremhævelse). Naturligvis kunne regeringen have anfægtet foranstaltningen inden for den i artikel 173 fastsatte frist. Som bekendt lod Den Hellenske Republik denne frist udløbe uden at foretage sig noget, og det ville være urimeligt, hvis den to år senere skulle kunne afhjælpe sin passivitet i 1985. Grunden hertil er indlysende. Formålet med den nævnte frist er at undgå, at Fællesskabets retsakter kan anfægtes *uden tidsbegrænsning*. Der er således tale om anvendelsen af det første og vigtigste af de principper — retssikkerhedsprincippet — som danner grundlaget for de i Traktaten fastsatte klage- og søgsmålsregler (for så vidt angår de beslutninger, der er omfattet af artikel 93, stk. 2, første afsnit, henvises til ovennævnte dom af 12. oktober 1978, præmis 24).

4. Da der således ikke kan være tvivl om resultatet, skal jeg blot for fuldstændighedens skyld gennemgå de argumenter, som den græske regering har gjort gældende over for beslutningen.

Det er rigtigt, at artikel 90 ikke tidligere har været anvendt som hjemmel (og det skal tilføjes, at der kun er ét senere tilfælde, nemlig beslutningen af 22. juni 1987 om de prisnedsættelser ved befordring med fly og skib, som udelukkende gælder for spanske statsborgere med bopæl på De Kanariske og De Baleariske Øer, EFT L 194, s. 28), men dette er uden nogen juridisk betydning. Det kan derimod næppe bestrides, at der er tale om en beslutning i artikel 189's forstand, hvorfor den i alle enkeltheder er bindende for adressaten. Navnlig den græske stats henvisning til professor Pappalardo er uden betydning. I det citerede værk fastslår denne nemlig, at den Kommissionen tillagte kompetence ikke bør overdrives, fordi »såfremt den pågældende stat ikke efterkommer... beslutningen, er der ikke anden mulighed end at anvende artikel 169.« Den i øvrigt ikke særlig heldige sammenligning, som han foretager mellem retsakten i artikel 90, stk. 3, og udtalelsen, bør ses i denne sammenhæng.

Endelig er sagsøgtes kritik af beslutningens begrundelse utilstrækkelig til at godtgøre, at den er ulovlig. Kommissionen har foretaget en dybtgående undersøgelse af den omtvistede bestemmelses konkurrencebegrænsende virkning for de private forsikringsselskaber og navnlig andre medlemsstaters afdelinger, filialer og datterselskaber samt af bestemmelsens begrænsning af etableringsretten. Artikel 13 i lov nr. 1256/82 forhindrer i praksis disse private selskaber i at forsikre offentlig ejendom, for hvilke der betales sådanne præmier, at de andrager en fjerdedel af den samlede præmiesum på det græske forsikringsmarked.

Jeg mener endelig, at den anfægtede beslutning absolut ikke tilsidesætter proportionalitetsprincippet. Den må snarere anses som et af de instrumenter, Traktaten stiller til Kommissionens rådighed, for at den kan udøve sin kompetence til at kontrollere nationale bestemmelser vedrørende offentlige virksomheder.

5. Jeg skal herefter foreslå, at det statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Kommissionens beslutning 85/276 af 24. april 1985 om forsikring i Grækenland af offentlig ejendom og af kreditter ydet af statsejede græske banker.

Jeg skal yderligere foreslå, at den part, der taber sagen, betaler sagens omkostninger.