

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

G. FEDERICO MANCINI

της 2ας Οκτωβρίου 1986 \*

*Κύριε πρόεδρε,  
Κύριοι δικαστές,*

1. Οι προτάσεις αυτές αναφέρονται σε προσφυγή που άσκησε δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας. Η αιτίαση που διατυπώνεται κατά του κράτους αυτού είναι ότι περιορίζει την εισαγωγή νωπού κρέατος βοοειδών σε ορισμένες μορφές κοπής· επομένως, παραβαίνει το άρθρο 22, παράγραφος 1, του κανονισμού 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72), το οποίο επαναλαμβάνει στην περίπτωση αυτή την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων των άρθρων 30 της Συνθήκης.

Τα περιστατικά χρονολογούνται από τις 16 Μαρτίου 1983. Κατά την ημερομηνία αυτή, η Επιτροπή πληροφόρησε την ελληνική κυβέρνηση για τις ανησυχίες ορισμένων οικονομικών κύκλων σχετικά με τα υπό μελέτη μέτρα στον τομέα εισαγωγής βοείου κρέατος. Οι ελληνικές αρχές απάντησαν στις 29 Μαρτίου του ίδιου έτους διαβεβαιώνοντας ότι, στο σχετικό τομέα, δεν είχαν επιβληθεί ούτε ήταν υπό μελέτη μέτρα ικανά να περιορίσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο· στις 9 Δεκεμβρίου του ίδιου έτους, το άρθρο 1, παράγραφος 4, της αγορανομικής διατάξεως 56/83 τροποποίησε το άρθρο 319, παράγραφος 9, της αγορανομικής διατάξεως 72/77 ορίζοντας ότι «η εισαγωγή νωπού κρέατος βοοειδών καθώς και η αγοραπωλησία εγχωρίου νωπού κρέατος βοοειδών μεταξύ παραγωγών και παντός τρίτου (χονδρεμπόρου, λιανοπωλητή, κλπ.)

και η αγοραπωλησία εισαγόμενου ή εγχωρίου κρέατος βοοειδών μεταξύ χονδρεμπόρων και παντός τρίτου (λιανοπωλητή, ξενοδοχείων, εστιατορίων, κλπ.) διενεργείται αποκλειστικά και μόνο στις παρακάτω μορφές χονδροτεμαχίων με οστά, όπως αυτές προβλέπονται από το ΠΔ 186/81, (δηλαδή): α) ολόκληρα σφάγια ή ημιμόρια ή “ισάριθμα” τεταρτημόρια, β) κανονικά εμπρόσθια τεταρτημόρια με δέκα πλευρές, γ) κανονικά οπίσθια τεταρτημόρια με τρεις πλευρές».

Στη θέσπιση της τροποποίησης αυτής η Επιτροπή αντέδρασε αρχικά με τηλετύπημα (20 Δεκεμβρίου 1983), στο οποίο η ελληνική κυβέρνηση απάντησε με έγγραφο της 2ας Φεβρουαρίου 1984, και εν συνεχεία, επειδή κυριολεκτικά κατακλύστηκε από καταγγελίες των επιχειρηματιών, κίνησε εσπευσμένα τη διαδικασία του άρθρου 169 (7 Μαρτίου 1984). Με τη σχετική επιστολή οχλήσεως της 17ης Απριλίου 1984, η Επιτροπή θεώρησε ότι η προαναφερθείσα διάταξη ήταν ασυμβίβαστη με την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα βοείου κρέατος και με το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Εντούτοις, κατά την ίδια χρονική περίοδο, οι ελληνικές αρχές θέσπισαν νέα μέτρα. Έτσι, η απόφαση Ε 6/1264, της 8ης Μαρτίου 1984, του Υπουργού Εμπορίου ορίζει ότι: α) η εισαγωγή νωπού κρέατος βοοειδών θα επιτρέπεται μόνο σε ολόκληρα σφάγια ή ημιμόρια αυτών και όχι πλέον σε τεταρτημόρια· β) στα προτιμολόγια που θα υποβάλλονται πρέπει να γίνεται πλήρης περιγραφή της ποιότητας των εισαγόμενων σφαγίων και των προδιαγραφών και κωδικών των σφαγίων αγοράς. Οχτώ ημέρες αργότερα, ο ίδιος υπουργός τροπο-

\* Μετάφραση από τα ιταλικά.

ποίησε εν μέρει την απόφασή του: πράγματι, με την απόφαση Ε 6/1478 επέτρεψε εκ νέου την εισαγωγή κρέατος σε τεταρτημόρια, περιορίζοντας όμως την εισαγωγή σε τεμάχια που αποτελούν μέρος του αυτού σφαγίου.

Την ίδια ημέρα που εκδόθηκε η δεύτερη υπουργική απόφαση, η Επιτροπή ζήτησε εξηγήσεις από τις ελληνικές αρχές. Με την απάντησή τους (11 Μαΐου 1984) οι ελληνικές αρχές αρνήθηκαν εκ νέου ότι η ελληνική νομοθεσία παρεμβάλλει εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο βοείου κρέατος. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή αποφάσισε να κινηθεί νέα διαδικασία, που να αφορά και τις δύο αποφάσεις του 1984, για παράβαση του κανονισμού 805/68 και του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η σχετική επιστολή οχλήσεως διαβιβάστηκε στις 6 Ιουλίου 1984· ακολούθησαν η αιτιολογημένη γνώμη (30 Οκτωβρίου 1984), η απάντηση της ελληνικής κυβέρνησεως (4 Ιανουαρίου 1985) και, τέλος, η προσφυγή επί της οποίας το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί (30 Απριλίου 1985).

2. Όπως ανέφερα, η Επιτροπή θεωρεί ότι η σχετική κανονιστική ρύθμιση (άρθρο 1, παράγραφος 4, της αγορανομικής διατάξεως 56 και οι υπουργικές αποφάσεις Ε 6/1264 και Ε 6/1478) είναι ικανή να παρεμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, στο παρόν ή στο μέλλον, το ενδοκοινοτικό εμπόριο βοείου κρέατος και συνιστά επομένως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, απαγορευόμενο από το άρθρο 22, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 805/68· υπενθυμίζω ότι ο κανόνας αυτός επαναλαμβάνει την αρχή που καθιέρωσε το άρθρο 30 της Συνθήκης, κατά την οποία οι επιχειρηματίες είναι ελεύθεροι να καθορίζουν τις μορφές κοπής του κρέατος που εισάγεται στην Κοινότητα ή εξάγεται από αυτήν.

Ειδικότερα, η Επιτροπή παρατηρεί ότι: α) κατά τη χρονική περίοδο που ίσχυσε η απόφαση Ε 6/1264 (8-16 Μαρτίου 1984) δημιουρ-

γήθηκε πλήρης φραγμός στις εισαγωγές νωπού βοείου κρέατος· πράγματι, ενώ το μέσο μήκος ολοκληρών σφαγίων και ημιμορίων είναι 2,40 — 2,50 μέτρα, το ωφέλιμο ύψος των φορτηγών μεταφορής κρέατων δεν υπερβαίνει τα 2,10 μέτρα· β) η μεταγενέστερη απόφαση Ε 6/1478 δεν βελτίωσε σημαντικά αυτή την κατάσταση πραγμάτων.

3. Στις αιτιάσεις που εξέθεσα συνοπτικά, η ελληνική κυβέρνηση αντέταξε, τόσο κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της δίκης (απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη), όσο και κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, τα ακόλουθα επιχειρήματα: α) η επικρινόμενη κανονιστική ρύθμιση δεν παρεμποδίζει το εμπόριο του βοείου κρέατος· β) δεν πλήττει τις εισαγωγές· γ) εν πάση περιπτώσει, δικαιολογείται από τη δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι ελληνικές αρχές να παρακολουθούν την εξέλιξη των τιμών στις εξωτερικές αγορές των διαφόρων μορφών κοπής κρέατος, και δ) από την ανάγκη καταπολεμήσεως των αθέμιτων νομισματικών πρακτικών στο εμπόριο.

Προς στήριξη του πρώτου επιχειρήματος, η ελληνική κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι οι εθνικές ανάγκες νωπού βοείου κρέατος καλύπτονται κατά το ήμισυ από εισαγωγές, το δε 90 % των εισαγωγών αυτών προέρχεται από την Κοινότητα· επομένως, επειδή το σχετικό προϊόν αποτελεί βασικό προϊόν διατροφής, θα ήταν αδιανόητο να εμποδίσει την εισαγωγή του. Η ελληνική κυβέρνηση προσθέτει ότι τα επίδικα μέτρα δεν παρεμποδίζουν άμεσα ή έμμεσα την εισαγωγή κρέατος και ότι το αντίθετο ακριβώς αληθεύει: πράγματι, από τότε που ισχύουν τα μέτρα αυτά, ο όγκος των εισαγωγών κρέατος κοινοτικής καταγωγής αυξήθηκε και τίποτα δεν επιτρέπει τον ισχυρισμό ότι χωρίς τα μέτρα αυτά η εν λόγω αύξηση θα ήταν σημαντικότερη.

Με το δεύτερο επιχειρήματός της, η ελληνική κυβέρνηση παρατηρεί ότι τα εν λόγω μέτρα αφορούν *όλο* το νωπό βόειο κρέας που διατί-

θεται στο εμπόριο στην Ελλάδα, και επομένως τόσο το εγχώριο όσο και το εισαγόμενο κρέας. Συνεπώς, δεν μπορεί να της αποδίδονται προθέσεις δυσμενούς διακρίσεως όσον αφορά το εισαγόμενο κρέας.

Με το τρίτο και το τέταρτο επιχείρημα, η Ελληνική Δημοκρατία εγκαταλείπει το πεδίο του άρθρου 30 για να στηρίξει την άμυνά της στις εξαιρέσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας που προβλέπει το άρθρο 36 της Συνθήκης ή δέχτηκε το Δικαστήριο με την ερμηνεία της διάταξης αυτής. Ειδικότερα, ισχυρίζεται ότι, μέχρι τα μέσα του έτους 1982, οι ελληνικές αρχές διαπίστωσαν μια απόκλιση, ελαφρά στην αρχή και μεγαλύτερη στη συνέχεια, μεταξύ των πραγματικών τιμών του βοείου κρέατος στις αντιπροσωπευτικές αγορές του εξωτερικού και των τιμών που περιλαμβάνονταν στα προτιμολόγια εισαγωγών τα επισυναπτόμενα στις αιτήσεις εγκρίσεως του αναγκαίου συναλλάγματος. Η κυβέρνηση αποφάσισε τότε να καταπολεμήσει το φαινόμενο αυτό ελέγχοντας τις τιμές στη διεθνή αγορά του βοείου κρέατος και οι εισαγωγείς, διαβλέποντας την πρόθεση αυτή, μετέβαλαν μέθοδο. Έπαψαν να αγοράζουν το κρέας σε παρτίδες υπαγόμενες στην ίδια δασμολογική κλάση για να αγοράζουν μεμονωμένα τεμάχια υπαγόμενα σε διαφορετικές δασμολογικές κλάσεις, ενώνοντας τα ευγενή αυτά τεμάχια με ευτελή και τα κοστολογούσαν όλα ως ευγενή. Όμως, είναι προφανές ότι η υπερτιμολόγηση αυτή καταστρατηγούσε συστηματικά τις διατάξεις περί συναλλάγματος και, συγχρόνως, μετακυλιόταν στην τιμή του κρέατος εις βάρος των καταναλωτών.

Ακριβώς, για να θέσουν τέρμα στις πρακτικές αυτές οι ελληνικές αρχές έκριναν απαραίτητο να θεσπίσουν τα επικρινόμενα από την Επιτροπή μέτρα, τα οποία αποδείχτηκαν αποτελεσματικά. Αποβλέποντας στο να εξασφαλίσουν ότι το χορηγούμενο συνάλλαγμα δεν χρησιμο-

ποιείται για σκοπό άλλο από εκείνο για τον οποίο εγκρίνεται, οι διατάξεις αυτές δικαιολογούνται επομένως από την άποψη του ελέγχου εξαγωγής κεφαλαίων και είναι σύμφωνες με τις αρχές που καθιέρωσε το Δικαστήριο με την απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 286/82 και 26/83, Luisi και Carbone, Συλλογή 1984, σ. 377.

4. Ευθύς εξαρχής αναφέρω ότι κανένα από τα επιχειρήματα αυτά δεν με πείθει. Αυτό συμβαίνει πρωτίστως με το υπό στοιχείο α) επιχείρημα. Με στατιστικά στοιχεία, η Ελλάδα υποστηρίζει ότι οι επίμαχες διατάξεις προκάλεσαν άμεση αύξηση των εισαγωγών· όμως, το στοιχείο αυτό δεν αποκλείει το γενικό τους χαρακτήρα ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς. Πράγματι, για να έχει εφαρμογή παρόμοιος χαρακτηρισμός, αρκεί ότι το μέτρο είναι ικανό να παρεμποδίσει *δυστηκικά* το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών· και είναι προφανές ότι αυτό συμβαίνει εν προκειμένω. Όλοι αντιλαμβάνονται ότι, αν το κρέας μπορούσε να εισαχθεί υπό διαφορετική κοπή από την επιτρεπόμενη, οι εμπορικές ανταλλαγές θα ήταν απλούστερες και ο όγκος των εισαγωγών μπορούσε να αυξηθεί.

Τα σχετικά μέτρα επομένως, παρεμποδίζουν το εμπόριο και είναι αντίθετα τόσο προς το άρθρο 22, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 805/68, όσο και προς τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης τα οποία — κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου — αποτελούν « αναπόσπαστο τμήμα της κοινής οργάνωσης (γεωργικών) αγορών ». Ως γνωστόν, τα συστήματα αυτά βασίζονται « στην αρχή της ελεύθερης αγοράς, στην οποία όλοι οι παραγωγοί μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα τα προϊόντα τους και της οποίας η λειτουργία ρυθμίζεται αποκλειστικά από τα όργανα που προβλέπονται από την οργάνωση αυτήν ». « Επομένως, είναι ασυμβίβαστες με τις αρχές

( της ) ... όλες οι εθνικές διατάξεις ή πρακτικές που είναι ικανές να μεταβάλουν τα εισαγωγικά ή εξαγωγικά ρεύματα, ή να επηρεάσουν το σχηματισμό των τιμών στην αγορά, από το γεγονός ότι δεν παρέχεται στους παραγωγούς το δικαίωμα να διενεργούν ελεύθερα τις αγορές και τις πωλήσεις στο εσωτερικό του κράτους όπου είναι εγκατεστημένοι ή σε κάθε άλλο κράτος μέλος, υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση ». Συνέπεται ότι, « κάθε παρέμβαση κράτους μέλους... ( εκτός ) εκείνων που προβλέπονται ειδικά από τον κοινοτικό κανονισμό, εμπεριέχει τον κίνδυνο να παρεμποδίσει τη λειτουργία της κοινής οργανώσεως... και να δημιουργήσει αδικαιολόγητα πλεονεκτήματα υπέρ ορισμένων ομάδων παραγωγών ή καταναλωτών, εις βάρος της οικονομίας άλλων κρατών μελών ή άλλων οικονομικών ομάδων εντός της Κοινότητας » ( απόφαση της 29ής Νοεμβρίου 1978, υπόθεση 83/78, Pigs Marketing Board, Racc. 1978, σ. 2347, σκέψεις 55, 57, 58 και 60 ).

Αν το πρώτο επιχείρημα είναι απατηλό, το δεύτερο, με το οποίο αμφισβητείται ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση εισάγει διακρίσεις, συνιστά ευθεία άρνηση του προφανούς. Είναι αλήθεια ότι η αγορανομική διάταξη 56/83 φαίνεται ότι έχει επίσης ως αντικείμενο το εσωτερικό εμπόριο· αυτό δεν ισχύει για τα μέτρα που θεσπίστηκαν με τις αποφάσεις 1264 και 1478, οι οποίες αφορούν *expressis verbis* το εισαγόμενο κρέας και, επομένως, δίνουν λαβή για δυσμενή διάκριση στηριζόμενη στην καταγωγή των εμπορευμάτων.

5. Εξετάζω τώρα τα δύο τελευταία επιχειρήματα, τα οποία η ελληνική κυβέρνηση θεωρεί ως τα καλύτερα επιχειρήματά της. Ουσιαστικά, ισχυρίζεται ότι οι επίμαχες διατάξεις ανταποκρίνονται σε μια διπλή αναγκαιότητα: στον έλεγχο των τιμών και στην αποτροπή των αθέμιτων πρακτικών στο νομισματικό τομέα. Επομένως, δικαιολογούνται δυνάμει του άρθρου 36 της Συνθήκης.

Η πρώτη παρατήρηση στηρίζεται σε μια ομολογία αδυναμίας: η δομή του ελληνικού τελω-

νειακού συστήματος, αναφέρεται, είναι τέτοια ώστε να εμποδίζει τις ελληνικές αρχές να συλλέξουν τα σχετικά στοιχεία ως προς το σχηματισμό των τιμών και τον έλεγχο των διαφόρων παρτίδων εμπορευμάτων. Πάντως, η ομολογία στερείται αξίας αν είναι αλήθεια ότι, κατά πάγια νομολογία, καμιά διοικητική δυσχέρεια δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παράβαση θεμελιωδών κανόνων της έννομης κοινοτικής τάξης. Σημειωτέον ότι, δυνάμει του άρθρου 65 της Πράξεως Προσχωρήσεως, η Ελλάδα υπείχε την υποχρέωση να καταργήσει όλους τους περιορισμούς επί των εισαγωγών κατά τη στιγμή της προσχωρήσάς της στην Κοινότητα· επομένως, οι κανόνες αυτοί έχουν εφαρμογή από την 1η Ιανουαρίου 1981.

Ως προς τη δεύτερη αναγκαιότητα — τον αγώνα κατά της εξόδου κεφαλαίων και την προστασία του εθνικού νομισματός — πρέπει πρωτίστως να αναφερθεί ότι η παράθεση της απόφασης Luisi και Carbone δεν είναι κρίσιμη. Υπενθυμίζω ότι με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι, δυνάμει του άρθρου 106 της Συνθήκης: α) οι μεταφορές συναλλάγματος για τουρισμό, για ταξίδια επαγγελματικά ή λόγω σπουδών και για ιατρική περίθαλψη, αποτελούν πληρωμές και όχι κινήσεις κεφαλαίων, ακόμα και όταν πραγματοποιούνται με την υλική μεταφορά τραπεζογραμματίων· β) οι περιορισμοί των εν λόγω πληρωμών έχουν καταργηθεί από το τέλος της μεταβατικής περιόδου· γ) τα κράτη μέλη διατηρούν την εξουσία να ελέγχουν μήπως οι μεταφορές συναλλάγματος που φέρονται πραγματοποιηθείσες για τη διενέργεια πληρωμών που απαριθμούνται στο στοιχείο α ) χρησιμοποιήθηκαν για μη επιτρεπόμενες κινήσεις κεφαλαίων. Όμως, θεωρώ ότι οι αρχές αυτές δεν έχουν καμιά σχέση με την προκειμένη περίπτωση. Πράγματι, η προκειμένη υπόθεση αφορά πληρωμές σε συνάλλαγμα οι οποίες, όπως οι συναλλαγές στις οποίες αναφέρονται, ελευθερώθηκαν από την προσχώρηση της Ελλάδας στην Κοινότητα.

Με τα δεδομένα αυτά, δεν βλέπω τι εμποδίζει την ελληνική κυβέρνηση να καταπολεμήσει τις αθέμιτες πρακτικές στο νομισματικό τομέα

μέσω ελέγχων με δειγματοληψία ως προς την ταυτότητα των παρτίδων κρέατος, την ακρίβεια των πληροφοριών που αναφέρονται στα σχετικά τιμολόγια και τα έγγραφα περί συναλλάγματος. Εφόσον οι έλεγχοι αυτοί, συνδυαζόμενοι με τις κατάλληλες διοικητικές

και/ή ποινικές κυρώσεις, αποδείχτηκαν αποτελεσματικοί στα άλλα κράτη μέλη, θεωρώ ότι τα σχετικά μέτρα είναι, εν πάση περιπτώσει, αντίθετα προς την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή υπερβολικά σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

6. Για όλες τις προηγούμενες σκέψεις, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει παραδεκτή την προσφυγή που άσκησε στις 30 Απριλίου 1985 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας και να αναγνωρίσει ότι, επιτρέποντας τις εισαγωγές νωπού κρέατος βοοειδών μόνο σε ορισμένες μορφές κοπής, το κράτος αυτό παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 22, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος, καθώς και δυνάμει των άρθρων 30 και επομένων της Συνθήκης ΕΟΚ.

Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, η Ελληνική Δημοκρατία, ηττηθείσα διάδικος, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.