SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON vom 16. Oktober 1985 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dem von der Kommission betriebenen Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Griechenland geht es um den Vorwurf, daß die griechischen Geldinstitute für den Kauf inländischer landwirtschaftlicher Maschinen Kredite zu günstigeren Bedingungen gewähren als für den gleichartiger aus den anderen Mitgliedstaaten importierter Maschinen. Eine solche Ungleichbehandlung stelle einen Verstoß gegen das Verbot von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung nach Artikel 30 EWG-Vertrag i. V. m. Artikel 35 der Beitrittsakte dar. Die letztgenannte Vorschrift lautet:

„Die mengenmäßigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen mit gleicher Wirkung zwischen der Gemeinschaft in ihrer derzeitigen Zusammensetzung und Griechenland entfallen beim Beitritt",

also am 1. Januar 1981.

Die Kommission wirft den griechischen Behörden ferner vor, ihr unter Verstoß gegen Artikel 5 EWG-Vertrag trotz mehrfacher Anfragen keine Informationen über die landwirtschaftlichen Maschinen erteilt zu haben, die von der beanstandeten Ungleichbehandlung betroffen sind.

2. Zur Verdeutlichung des Sachverhalts des Rechtsstreits bedarf es einer chronologisch geordneten Darstellung der Handlungen der griechischen Verwaltungsbehörden und Geldinstitute, die den Hintergrund des Vorbringens der Parteien bilden.

Ursprünglich war die Politik bezüglich der Gewährung von Bankkrediten zum Schutz der einheimischen Erzeugung von Maschinen für die Landwirtschaft im allgemeinen in der Entscheidung Nr. 749 des dem Koordinierungsministerium zugeordneten Ausschusses für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik vom 18. September 1970 (Entscheidung Nr. 749/70) niedergelegt. Danach sollte die Agrotiki Trapeza tis Ellados (Griechische Landwirtschaftsbank)

— für bestimmte abschließend aufgezählte Arten von Maschinen nur Darlehen gewähren, wenn es sich um Maschinen aus inländischer Erzeugung handelte,

— bei allen anderen Maschinen einen Kredit für den Kauf importierter Maschinen nur bei Vorlage einer Bescheinigung des Industrieministeriums mit einer Geltungsdauer von sechs Monaten gewähren, durch die ausdrücklich bestätigt wurde, daß die fragliche Maschine im Inland nicht hergestellt wird.

Diese Entscheidung wurde nach dem Beitritt Griechenlands zur Gemeinschaft am 1. Januar 1981 durch die Entscheidung Nr. 329/8 des Währungsausschusses vom 20. August 1981 i. V. m. der Entscheidung Nr. 1748 des Wirtschaftsausschusses vom 24. September 1981 aufgehoben.

In der Anordnung Nr. F 5.3/42 vom 31. März 1982 wies das Ministerium für Industrie und Energie darauf hin, daß die Griechische Landwirtschaftsbank bei der Gewährung von Darlehen zum Kauf von *Zen-*

* Aus dem Französischen übersetzt.

trifugen und Dekantiergeräten für Ölmühlen von den Betroffenen die Vorlage der Bescheinigung des Ministeriums, darüber, daß gleichartige Maschinen im Inland nicht hergestellt würden, verlangen müsse, „solange die Entscheidung Nr. 749/70 des früheren Ausschusses für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik fortgilt". Über diese Anordnung wurden die betroffenen Stellen mit dem Rundschreiben Nr. 96/82 der Griechischen Landwirtschaftsbank informiert.

Schließlich übermittelte das Wirtschaftsministerium, das inzwischen die Aufgaben des Industrieministeriums übernommen hatte, am 23. September 1984 der Griechischen Landwirtschaftsbank eine Anordnung, durch die die Anordnung vom 31. März 1982 aufgehoben wurde. Mit dem Rundschreiben Nr. 238 vom 24. September 1984 hob die Landwirtschaftsbank daher ihrerseits das Rundschreiben Nr. 96/82 auf.

3. Die *Kommission* trägt vor, durch die ministerielle Anordnung vom 31. März 1982 und das Rundschreiben Nr. 96/82 der Bank würden auf den Ursprung der betreffenden Maschinen abstellende diskriminierende Kreditbedingungen geschaffen, was eine Begünstigung des Absatzes in Griechenland hergestellter Maschinen zur Folge habe. Wenn die Käufer durch diese Maßnahmen auch nicht gezwungen würden, sich für im Inland hergestellte Maschinen zu entscheiden, so würden sie doch in hohem Maße in dieser Richtung beeinflußt, um ein Darlehen der Bank zu erhalten, die das wichtigste Kreditinstitut in diesem Sektor sei. Die Maßnahmen wirkten sich somit auf die Einfuhren aus, die ohne sie hätten erfolgen können. Obwohl sie formal nicht zwingender Natur seien, führten sie somit doch zu einer Beschränkung des Warenverkehrs. Sie seien daher gemäß Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen.

Dieser Feststellung stehe, wie auch die bei ihr eingegangenen Beschwerden zeigten, der Widerspruch zwischen den beanstandeten Maßnahmen und den höherrangigen allgemeinen Entscheidungen von 1981 zur Aufhebung der mit der Entscheidung Nr. 749/70 getroffenen Regelung nicht entgegen.

Es komme auch nicht darauf an, ob es sich bei den meisten in Griechenland verwendeten Maschinen, für die ein Kredit der Landwirtschaftsbank gewährt werde, tatsächlich um importierte Maschinen handele. Denn bei der Kreditgewährung werde nach der *Art* der Maschine differenziert. Es möge daher zwar sein, daß für im Ausland hergestellte Maschinen, in absoluten Zahlen ausgedrückt, in großem Umfang griechische Bankkredite gewährt würden; dies ändere aber nichts daran, daß bei Maschinen *gleicher* Art die nach dem Ursprung differenzierende Kreditpolitik uneingeschränkt Anwendung finde.

Allgemein seien die erwähnten besonderen Maßnahmen isolierte Symptome der Fortsetzung einer diskriminierenden Praxis, die auch bei anderen landwirtschaftlichen Maschinen verfolgt werde. Die Weigerung der griechischen Behörden, ihr insofern sachdienliche Informationen zu übermitteln, habe es ihr unmöglich gemacht, genau festzustellen, welche Arten von Maschinen betroffen seien. Durch ihre Auskunftsverweigerung habe die Republik Griechenland gegen die den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen, der Gemeinschaft „die Erfüllung ihrer Aufgabe" zu erleichtern, und damit die Kommission daran gehindert, „um das ordnungsgemäße Funktionieren und Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, ... für die Anwendung dieses Vertrages ... Sorge zu tragen" (Artikel 155 EWG-Vertrag).

4. Die *griechische Regierung* macht geltend, sie habe, um den Grundsätzen des EWG-Vertrages nachzukommen, mit den Entscheidungen von 1981 ausdrücklich die

durch die Entscheidung Nr. 749/70 getroffene diskriminierende Regelung aufgehoben. Gemäß den Regeln über die Rangordnung der innerstaatlichen Rechtsnormen seien die Anordnung vom 31. März 1982 und damit das Rundschreiben Nr. 96/82 aufgrund der Entscheidungen von 1981 ungültig. Obwohl sie somit keine Wirkungen entfalten könnten, seien sie mit der ministeriellen Anordnung vom 23. September 1984 und dem im Anschluß daran erlassenen Rundschreiben Nr. 238/84 der Landwirtschaftsbank ausdrücklich aufgehoben worden.

Seit die betroffenen Ausschüsse 1981 die allgemeinen Aufhebungsentscheidungen erlassen hätten, gebe es auch keine andere Maßnahme gleicher Art mehr. Es seien im Gegenteil in großem Umfang Bankkredite für importierte Maschinen gewährt worden; die meisten Maschinen für Ölmühlen, für die ein Kredit der Griechischen Landwirtschaftsbank gewährt worden sei, seien ausländischen Ursprungs gewesen.

5. Um den Rechtsstreit genau einzugrenzen, halte ich drei Bemerkungen für angebracht:

— Aus der zeitlichen Abfolge der verschiedenen Maßnahmen, die die Bedingungen für die Gewährung von Krediten für den Kauf landwirtschaftlicher Maschinen betrafen, ergibt sich unzweideutig, daß die Republik Griechenland, wenn auch mit einer gewissen Verzögerung, die Anordnungen aufgehoben hat, die vor ihrem Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in allgemeiner Form darauf abzielten, die nationale Erzeugung landwirtschaftlicher Maschinen mittels einer nach dem geographischen Ursprung differenzierenden Kreditpolitik zu schützen.

— Diese Maßnahmen entfalteten nicht in vollem Umfang die erwartete Wirkung, da durch die Anordnung Nr. F 5.3/42 des Industrieministeriums vom 31. März 1982 und das Rundschreiben Nr. 96/82 der Griechischen Landwirtschaftsbank für eine bestimmte Art von Maschinen, nämlich für Zentrifugen und Dekantiergeräte für Ölmühlen, wieder das Erfordernis der Vorlage einer vorherigen Bescheinigung über das Fehlen einer Wettbewerbslage aufgestellt wurde.

— Zwar wurden diese Maßnahmen im Laufe des Verfahrens, nämlich am 23. September 1984, durch eine besondere Anordnung des Wirtschaftsministeriums und, diesem folgend, das Rundschreiben Nr. 238 der Landwirtschaftsbank wieder aufgehoben. In der Zwischenzeit war aber für die Gewährung eines Darlehens zum Kauf von aus einem anderen Mitgliedstaat importierten Zentrifugen und Dekantiergeräten für Ölmühlen das aufgrund der Anordnung vom 31. März 1982 erlassene Rundschreiben Nr. 96/82 maßgebend.

Es läßt sich nicht ernstlich bestreiten, daß das durch die fraglichen Maßnahmen aufgestellte Erfordernis, wie im übrigen die zunächst von der Republik Griechenland getroffenen allgemeinen Maßnahmen und die später erlassenen besonderen Aufhebungsmaßnahmen beweisen, geeignet ist, den freien Warenverkehr zu behindern, den der EWG-Vertrag gewährleistet und den Griechenland gemäß Artikel 35 der Beitrittsakte von seinem Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an zu beachten hatte.

Wie wirkt sich denn eine vom Staat festgelegte, von den Geldinstituten durchgeführte Kreditpolitik auf den innergemeinschaftlichen Handel aus, nach der die Kreditgewährung für den Kauf einer importierten Maschine von dem Nachweis abhängt, daß es keine gleichartigen inländischen Maschinen gibt? Mit einer solchen Politik werden, um die in der Richtlinie 70/50 der Kommission (ABl. L 13 vom 19.1.1970, S. 29) über die Beseitigung von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen genannten Beispielsfälle

aufzugreifen, nur für eingeführte Maschinen Zahlungsbedingungen gefordert (Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe h), und es wird so zum Kauf von nur inländischen Waren angespornt oder diesen ein Vorzug eingeräumt (Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe k). Soweit durch diese Politik eine diskriminierende Bedingung aufgestellt wird, zählt sie somit zu den „Maßnahmen, die Einfuhren verhindern, die ohne diese Maßnahmen stattfinden könnten", weil sie Importe „gegenüber dem Absatz der inländischen Erzeugung erschweren oder verteuern" (Artikel 2 Absatz 1).

Die Anordnung vom 31. März 1982 und das Rundschreiben Nr. 96/82 stellen somit gemäß Artikel 30 EWG-Vertrag im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten verbotene Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen dar.

6. Diese Feststellung wird nicht durch das Vorbringen widerlegt, mit dem die Beklagte darzutun versucht, daß die streitigen Maßnahmen in der Praxis nicht angewandt worden seien.

Die Einfuhrstatistiken haben insoweit keine Beweiskraft. Da sie nur absolute Zahlenangaben enthalten, lassen sie keineswegs den Schluß zu, daß die angefochtenen Maßnahmen auf die fragliche Art von Maschinen nicht angewandt worden sind. Überdies liegt eine Behinderung des Warenverkehrs unabhängig davon vor, in welchem Ausmaß der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt worden ist. Im vorliegenden Fall ist festzuhalten, daß der Staat mittels des Erfordernisses der Vorlage einer amtlichen Bescheinigung darüber, daß es keine zu dem importierten Erzeugnis im Wettbewerb stehenden inländischen Erzeugnisse gibt, bei der Gewährung von Agrarkrediten eine diskriminierende Politik festgelegt hat, die sich die wichtigste Landwirtschaftsbank zu eigen gemacht hat. Eine solche Maßnahme ist aus sich heraus geeignet, „den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern" (Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837, Randnr. 5 der Entscheidungsgründe).

Daher erweist sich auch die aus der Unverbindlichkeit der beanstandeten Maßnahmen abgeleitete Rechtfertigung als nicht stichhaltig, wie übrigens auch eindeutig aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 249/81 (Kommission/Irland, Slg. 1982, 4005, insbesondere Randnr. 28 der Entscheidungsgründe) hervorgeht. Dasselbe gilt auch für das Vorbringen, daß aus den allgemeinen Aufhebungsmaßnahmen von 1981 die Ungültigkeit der streitigen Anordnungen folge, denn die Rangordnung der innerstaatlichen Rechtsnormen schließt nicht aus, daß es nicht doch zu einer Anwendung der später erlassenen, an sich unwirksamen Maßnahme gekommen ist. Ferner geht der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichtbeachtung der sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Verpflichtungen zu rechtfertigen (s. insbesondere Urteil vom 28. März 1985 in der Rechtssache 275/83, Kommission/Belgien, Slg. 1985, 1103, Randnr. 10 der Entscheidungsgründe).

7. Während eine Vertragsverletzung des beklagten Staates, was die ministerielle Anordnung vom 31. März 1982 und das Rundschreiben Nr. 96/82 betrifft, dargetan ist, ist der Kommission nach Aktenlage nicht in ihrer Ansicht zu folgen, daß diese beiden Maßnahmen auf eine umfassende Politik in dem betreffenden Bereich hindeuteten.

Im Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag obliegt es der Kommission, den beanstandeten Vertragsverstoß nachzuweisen. Im vorliegenden Fall hat sie aber nicht dargetan, daß die allgemeinen Aufhebungsent-

scheidungen von 1981 auch in anderen als den vorstehend dargelegten Punkten verletzt worden seien.

Ist diese Lücke auf die mangelnde Mitwirkung der Beklagten zurückzuführen? Nichts spricht dafür, dies zu bejahen. Zwar hat sie es unterlassen, die ministerielle Anordnung und das Rundschreiben von 1982 der Kommission zu übermitteln. Diese hätte daher in diesem besonderen, genau umrissenen Punkt mit Recht einen Verstoß gegen Artikel 5 EWG-Vertrag geltend machen können. Diese Vorschrift wird der Beklagten jedoch nur hinsichtlich der „anderen Arten von Maschinen", also in allgemeiner, unbestimmter Weise, entgegengehalten. Insoweit läßt sich ihr Schweigen nach Aktenlage nicht als eine Zurückhaltung von Informationen ansehen. Somit ist der zweite beanstandete Vertragsverstoß nicht nachgewiesen.

8. Aus all diesen Gründen schlage ich Ihnen vor, lediglich festzustellen, daß die Republik Griechenland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Gewährung von Krediten für den Kauf importierter landwirtschaftlicher Maschinen — nämlich von Dekantiergeräten und Zentrifugen für Ölmühlen — von der Vorlage einer ministeriellen Bescheinigung darüber abhängig gemacht hat, daß es keine gleichartigen inländischen Maschinen gibt.