FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 16. oktober 1985 *

Høje Domstol.

1. Den foreliggende traktatbrudssag, som Kommissionen har anlagt mod Den hellenske Republik, beror på, at de græske banker efter Kommissionens opfattelse yder bedre kreditvilkår ved køb af græske landbrugsmaskiner end ved køb af tilsvarende maskiner, importeret fra de øvrige medlemsstater. Det gøres gældende, at der med denne forskelbehandling er sket en tilsidesættelse af det forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, som er indeholdt i traktatens artikel 30 og endvidere kommet til udtryk i artikel 35 i tiltrædelsestraktaten med Grækenland, hvori det hedder:

» Kvantitative import- og eksportrestriktioner samt enhver foranstaltning med tilsvarende virkning mellem Fællesskabet i sin nuværende udstrækning og Grækenland afskaffes fra tiltrædelsen« (dvs. fra den 1.1.1981).

Endvidere gøres det gældende af Kommissionen, at de græske myndigheder i strid med EØF-traktatens artikel 5 har undladt at forsyne den med de oplysninger, den gentagne gange har udbedt sig vedrørende den påtalte forskelsbehandling med hensyn til de pågældende landbrugsmaskiner.

2. For at forstå baggrunden for den foreliggende tvist er det nødvendigt først, i kronologisk rækkefølge, at nævne de retsakter, udstedt af de græske forvaltningsmyndigheder og det græske bankvæsen, hvorpå parternes argumenter er baseret.

Ved beslutning nr. 749 af 18. september 1970 (herefter benævnt beslutning nr. 749/70) fra udvalget for koordination af den økonomiske politik, som er tilknyttet koordinationsministeriet, blev der taget de første skridt til udformning af en politik for ydelse af bankkreditter med henblik på beskyttelse af den indenlandske produktion af maskiner til landbruget i almindelighed. Ved denne beslutning blev det pålagt den græske landbrugsbank

— for visse udtømmende opregnede typer af maskiner udelukkende at yde lån til maskiner af græsk fabrikat,

— for alle andre typer af maskiner kun at yde kredit ved køb af importerede maskiner, såfremt der blev fremlagt en erklæring fra industriministeriet om, at der ikke fandtes nogen indenlandsk produktion af den pågældende maskine, hvilken erklæring var gyldig i seks måneder.

Denne beslutning blev imidlertid, ved beslutning nr. 329/8 af 20. august 1981 fra det monetære udvalg, jfr. beslutning nr. 1748 af 24. september 1981 fra det økonomiske udvalg, ophævet med Grækenlands tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber den 1. januar 1981.

Ved instruks nr. Ph 5.3/42 af 31. marts 1982 gav industri- og energiministeriet den græske landbrugsbank pålæg om, i forbindelse med ydelse af lån til køb af *centrifuger*

* Oversat fra fransk.

og dekanteringsapparater til udstyr til oliemøller, at kræve fremlagt en af ministeriet udstedt erklæring om, at der ikke fandtes indenlandsk fremstillede maskiner af den pågældende type, »så længe beslutning nr. 749/70 fra det tidligere udvalg for koordination af den økonomiske politik er i kraft...«. Instruksen blev meddelt vedkommende tjenestegrene ved den græske landbrugsbanks cirkulære nr. 96/82.

Endelig udstedte det græske økonomiministerium (som i mellemtiden havde overtaget industriministeriets ressortområde) den 23. september 1984 en instruks til den græske landbrugsbank, hvorved instruksen af 31. marts 1982 blev ophævet. Ved cirkulære nr. 238 af 24. september 1984 ophævede landbrugsbanken derefter cirkulære nr. 96/82.

3. Efter *Kommissionens* opfattelse indeholder den ministerielle instruks af 31. marts 1982 og landbrugsbankens cirkulære nr. 96/82 diskriminerende betingelser for ydelse af kredit, idet de sondrer efter maskinernes oprindelsesland og dermed begunstiger afsætningen af maskiner af græsk fabrikat. Ganske vist tvinger disse regler ikke køberne til at vælge maskiner af græsk fabrikat, men tilskynder dem ikke desto mindre stærkt hertil for at opnå lån fra banken, som er det førende kreditinstitut inden for denne sektor. Ifølge Kommissionen må de anfægtede regler derfor antages at begrænse samhandelen — selv om de strengt taget ikke har nogen bindende karakter — fordi der ville være blevet foretaget flere indførsler, såfremt reglerne ikke havde eksisteret. De må følgelig anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt efter EØF-traktatens artikel 30.

Ifølge Kommissionen modsiges denne opfattelse ikke — hvilket bekræftes af de klager, Kommissionen har modtaget — af uoverensstemmelsen mellem de anfægtede regler og de generelle beslutninger af højere rang, som blev vedtaget i 1981, og som havde til formål at ophæve den ordning, der blev indført ved beslutning nr. 749/70.

Kommissionen har videre anført, at anbringendet om, at de fleste af de maskiner, der anvendes i Grækenland, og hvortil der ydes kredit fra landbrugsbanken, er indført fra udlandet, savner ethvert grundlag. Kreditten differentieres nemlig efter *maskintype*. Selv om der altså meget muligt, vurderet ud fra de absolutte tal i statistikken, i vidt omfang ydes græske bankkreditter til *maskiner af udenlandsk fabrikat*, mener Kommissionen ikke desto mindre, at man for maskiner af tilsvarende type konsekvent fører den diskriminerende politik at differentere kreditterne efter maskinernes oprindelse.

Mere generelt anfører Kommissionen, at de nævnte regler udgør en række isolerede symptomer på den diskriminerende praksis, man i Grækenland fortsætter med at anvende over for udenlandsk fremstillede landbrugsmaskiner. De græske myndigheders nægtelse af at meddele de fornødne oplysninger herom, har gjort det umuligt for Kommissionen at foretage en præcis angivelse af de pågældende typer af maskiner. Herved har Den hellenske Republik tilsidesat sin forpligtelse i henhold til EØF-traktatens artikel 5, ifølge hvilken medlemsstaterne skal lette Fællesskabet »gennemførelsen af dets opgaver«. Den har som følge heraf forhindret Kommissionen i at »drage omsorg for gennemførelsen af de i denne Traktat indeholdte bestemmelser« med henblik på »at sikre Fællesmarkedets funktion og udvikling« (jfr. EØF-traktatens artikel 155).

4. Den *græske regering* har heroverfor gjort gældende, at den udtrykkeligt med udstedelsen af beslutningerne fra 1981 ophævede den diskriminerende ordning, som var inde-

holdt i beslutning nr. 749/70, for at sikre overensstemmelsen med traktatens principper. I kraft af reglerne om de nationale retsforskrifters indbyrdes rangfølge fratager beslutningerne af 1981 instruksen af 31. marts 1982 enhver gyldighed. Det samme gælder cirkulære nr. 96/82. Disse retsakter har således ikke nogen virkning, men er under alle omstændigheder udtrykkeligt blevet ophævet ved den ministerielle instruks af 23. september 1984 og det af landbrugsbanken på grundlag heraf udstedte cirkulære nr. 238/84.

Den hellenske Republik har endvidere anført, at der ikke findes andre bestemmelser af denne art, siden de generelle beslutninger om ophævelse af de anførte retsakter blev vedtaget af de nævnte udvalg i 1981. I øvrigt har de importerede maskiner, i modsætning til det af Kommissionen anførte, i allerhøjeste grad fordel af bankkreditterne, og hvad angår de fleste af de maskiner til oliemøller, hvortil der hidtil er ydet kredit fra den græske landbrugsbank, er disse af udenlandsk oprindelse.

5. For at præcisere sagens omstændigheder skal jeg anføre følgende tre bemærkninger.

— For det første, at det utvetydigt fremgår af kronologien i de successive retsakter, som er udstedt vedrørende kreditvilkårene for køb af landbrugsmaskiner, at Den hellenske Republik har ophævet — om end med nogen forsinkelse — de bestemmelser, der generelt havde til formål, inden Grækenland tiltrådte Det europæiske økonomiske Fællesskab, at beskytte den indenlandske produktion af landbrugsmaskiner gennem en politik med differentiering af kreditterne efter maskinernes geografiske oprindelse.

— For det andet, at disse foranstaltninger ikke har haft den tilsigtede virkning, idet industriministeriets instruks nr. Ph 5.3/42 af 31. marts 1982 og den græske landbrugsbanks cirkulære nr. 96/82 genindførte kravet om, at der først skulle fremlægges en erklæring om, at der for den pågældende type af maskiner, *in casu* centrifuger og dekanteringsmaskiner til oliemøller, ikke fandtes konkurrerende maskiner af indenlandsk fabrikat.

— For det tredje, at dette krav blev ophævet ved en særlig foranstaltning, truffet af det græske økonomiministerium den 23. september 1984, dvs. mens sagen har verseret ved Domstolen, og senere fulgt op af den græske landbrugsbanks cirkulære nr. 238. I den mellemliggende periode var långivningen i forbindelse med køb af centrifuger og dekanteringsmaskiner til oliemøller, importeret fra en anden medlemsstat, altså reguleret af det i medfør af instruksen af 31. marts 1982 udstedte cirkulære nr. 96/82.

Det kan således ikke i fuld alvor bestrides — således som det i øvrigt bekræftes af de generelle foranstaltninger, som først blev truffet af Den hellenske Republik, og af de særlige ophævelsesforanstaltninger, som den senere traf — at den betingelse, der er indeholdt i de omhandlede bestemmelser, er egnet til at hindre de ved traktaten sikrede frie varebevægelser, hvilket princip den græske stat som følge af tiltrædelsestraktatens artikel 35 var forpligtet til at iagttage fra det tidspunkt, hvor den tiltrådte Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Hvilken virkning må den omhandlede kreditpolitik så reelt antages at have haft for samhandelen inden for Fællesskabet? Kreditpolitikken blev som nævnt fastlagt af den offentlige magt og gennemført af bankvæsenet, og gik nærmere ud på at gøre långivningen til indkøbet af importerede maskiner betinget af, at der blev fremlagt bevis for, at der ikke i Grækenland fremstilledes tilsvarende maskiner. For at henvise til de eksempler, som er anført i Kommissionens direktiv 70/50 om »afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner« (EFT 1970 I, s. 10), består en sådan politik ifølge dette direktiv i at fastsætte betalingsbetin-

gelser udelukkende for importerede varer (jfr. artikel 2, stk. 3, litra h)), hvorved man opfordrer til udelukkende at købe indenlandske maskiner eller at give disse en fortrinsstilling (jfr. artikel 2, stk. 3, litra k). I det omfang, der med en sådan politik anvendes diskriminerende betingelser, udgør denne politik ifølge direktivet »en hindring for den import, der uden disse foranstaltninger ville have kunnet finde sted«, idet den gør »importen mere vanskelig eller byrdefuld end afsætningen af indenlandske varer« (jfr. artikel 2, stk. 1).

Det må herefter antages, at instruksen af 31. marts 1982 og cirkulære nr. 96/82 udgør sådanne foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der ifølge EØF-traktatens artikel 30 er forbudt mellem medlemsstaterne.

6. De argumenter, hvormed sagsøgte har forsøgt at bevise, at de pågældende foranstaltninger ikke er blevet anvendt i praksis, kan ikke rokke herved.

I den forbindelse kan de statistiske oplysninger, som er fremlagt vedrørende indførslerne, ikke tillægges værdi som bevis. Vurderet ud fra de absolutte tal, der fremgår af disse statistiske oplysninger, kan det nemlig ikke udelukkes, at de anfægtede bestemmelser har været anvendt på den omhandlede type af maskiner. Desuden er spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en handelshindring, ikke afhængig af, i hvilken grad handelen mellem medlemsstaterne må anses for berørt heraf. Det må således i det foreliggende tilfælde tages i betragtning, at den diskriminerende politik for ydelse af landbrugskreditter, som bestod i at lade ydelse af kreditten være afhængig af, at der blev fremlagt en officiel erklæring om, at der ikke fandtes indenlandske varer, der konkurrerede med den importerede vare, blev fastlagt af den offentlige magt og gennemført af det førende kreditinstitut inden for landbrugssektoren. En sådan politik er i sig selv egnet til » direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, [at] hindre samhandelen i Fællesskabet« (jfr. sag 8/74, Dassonville, Sml. 1974, s. 837, præmis 5).

Hermed er argumentet om, at de anfægtede bestemmelser ikke har haft nogen bindende karakter, berøvet ethvert grundlag, hvilket argument Domstolen i øvrigt også klart har tilbagevist i dommen i sag 249/81, Kommissionen mod Irland (jfr. Sml. 1982, s. 4005, se navnlig præmis 28). Det samme gælder argumentet om, at bestemmelserne under alle omstændigheder var ugyldighe efter udstedelsen af de generelle beslutninger vedrørende deres ophævelse, som blev udstedt i 1981. Den omstændighed, at der består en indbyrdes rangfølge mellem de nationale forskrifter, indebærer nemlig ikke, at den i tid senest udstedte retsakt — selv om den i princippet er uden virkning — ikke er blevet bragt i anvendelse. Endelig bør der henvises til Domstolens faste praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller andre forhold i sin egen retsorden som begrundelse for ikke at overholde sine fællesskabsretlige forpligtelser (jfr. bl.a. dommen af 28. marts 1985 i sag 275/83, Kommissionen mod Belgien, præmis 10).

7. Det må således anses for godtgjort, at sagsøgte, Den hellenske Republik, har gjort sig skyldig i et traktatbrud med udstedelsen af de ministerielle instruks af 31. marts 1982 og cirkulære nr. 96/82, hvilket imidlertid ikke efter de foreliggende sagsakter udgør fornødent grundlag for også at give Kommissionen medhold i den opfattelse, at der tillige foreligger fornødent grundlag for at fastslå, at sagsøgte som helhed har ført en kreditpolitik af den angivne art.

Under en sag i henhold til traktatens artikel 169 påhviler det Kommissionen at føre bevis for det påståede traktatbrud. I den foreliggende sag må det imidlertid konstateres, at Kommissionen ikke har godtgjort, at de

generelle ophævelsesbeslutninger fra 1981 er blevet overtrådt på andre punkter end de tidligere angivne.

Det kan dog tænkes, at det manglende bevis herpå skyldes svigtende samarbejde fra Den hellenske Republiks side. Dette synes der imidlertid ikke at være grundlag for at fastslå. Ganske vist undlod den græske stat at give Kommissionen meddelelse om den ministerielle instruks og cirkulæret fra 1982. På dette punkt var Kommissionen altså berettiget til at påberåbe sig, at der forelå en tilsidesættelse af traktatens artikel 5. Den græske stat hævdes imidlertid alene at have tilsidesat denne bestemmelse, for så vidt angår de »øvrige kategorier af maskiner«, hvilket må betegnes som en generel og uprækis formulering. Under disse forhold kan Den hellenske Republiks passivitet ikke kvalificeres som et brud på dens oplysningspligt. Følgelig kan det andet traktatbrud, som Kommissionen har foreholdt den græske stat, ikke anses for bevist.

8. Af alle disse grunde skal jeg foreslå Domstolen at statuere, at Den hellenske Republik har tilsidesat forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 30 ved at lade ydelsen af kreditter til køb af importerede landbrugsmaskiner — i det foreliggende tilfælde dekanteringsmaskiner og centrifuger til oliemøller — være betinget af fremlæggelsen af en af ministeriet udstedt erklæring om, at der ikke fandtes indenlandske maskiner af den pågældende type.