CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 16 oktober 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De door de Commissie tegen de Helleense Republiek ingestelde niet-nakomingsprocedure betreft de gunstiger kredietvoorwaarden die de Griekse banken zouden toekennen bij de aankoop van landbouwmachines van nationale makelij, zulks ten nadele van gelijksoortige, uit de Lid-Staten ingevoerde machines. Een dergelijke discriminatie zou een inbreuk betekenen op het verbod van kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking, neergelegd in artikel 30 van het Verdrag juncto artikel 35 Toetredingsakte, dat luidt als volgt:

„De kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen alsmede alle tussen de Gemeenschap in haar huidige samenstelling en Griekenland bestaande maatregelen van gelijke werking worden onmiddellijk bij de toetreding afgeschaft",

dat wil zeggen per 1 januari 1981.

De Commissie verwijt de Griekse autoriteiten bovendien, dat deze heeft nagelaten de door haar herhaaldelijk gevraagde inlichtingen nopens de betrokken landbouwmachines te verschaffen, en aldus artikel 5 van het EEG-Verdrag hebben geschonden.

2. Ter verduidelijking van de punten in geschil, zal ik de regelingen van de Griekse administratie en de Griekse banken, die het stramien vormen waarop de partijen hun betoog opbouwen, in chronologische volgorde weergeven.

Aanvankelijk was het beleid inzake het bankkrediet, dat de nationale produktie van landbouwmachines in het algemeen beoogde te beschermen, belichaamd in besluit nr. 749 van 19 september 1970 (hierna: besluit nr. 749/70) van het Coördinatiecomité voor het economisch beleid, dat ressorteert onder het ministerie van Coördinatie. Luidens dit besluit diende de Griekse Landbouwbank:

— ten aanzien van bepaalde, limitatief opgesomde typen machines uitsluitend leningen te verstrekken voor machines van nationale makelij,

— ten aanzien van alle andere types machines slechts leningen te verstrekken voor de aankoop van ingevoerde machines na overlegging van een gedurende zes maanden geldige verklaring van het ministerie van Industrie, inhoudende dat de betrokken machine niet in Griekenland werd vervaardigd.

Na de toetreding van Griekenland tot de Gemeenschap op 1 januari 1981 werd dit besluit afgeschaft door besluit nr. 329/8 van het Monetair Comité van 20 augustus 1981 juncto besluit nr. 1748 van het Economisch Comité van 24 september 1981.

Bij instructie nr. Ph5 3/42 van 31 maart 1982 bepaalde het ministerie van Industrie en Energie, dat voor de verstrekking van leningen voor de aankoop van *centrifugeer- en decanteermachines voor de uitrusting van*

* Vertaald uit het Frans.

oliefabrieken de Griekse Landbouwbank overlegging moest verlangen van een verklaring, inhoudende dat dergelijke machines niet in Griekenland werden vervaardigd, en dit „zolang besluit nr. 749/70 van het vroegere Coördinatiecomité voor het economisch beleid toepasselijk blijft". Deze instructie werd door de Griekse Landbouwbank in de betrokken diensten verspreid door middel van circulaire nr. 96/82.

Ten slotte richtte het ministerie van Economische zaken, dat intussen de bevoegdheden van het ministerie van Industrie had overgenomen, op 23 september 1984 een instructie tot de Griekse Landbouwbank, waarbij de instructie van 31 maart 1982 werd ingetrokken. Bijgevolg trok de Landbouwbank door middel van haar circulaire nr. 238 van 24 september 1984 circulaire nr. 96/82 in.

3. Volgens de Commissie roepen de ministeriële instructie van 31 maart 1982 en circulaire nr. 96/82 van de Bank discriminerende kredietvoorwaarden in het leven, afgestemd op de herkomst van de betrokken machines, en bevorderen zij daarmee de afzet van machines van Griekse makelij. Want ook al verplichten deze maatregelen de koper niet voor machines van nationale makelij te kiezen, zij sporen hem daartoe wel krachtig aan, indien hij een lening van de Bank, de belangrijkste kredietinstelling in deze sector, wenst te verkrijgen. Daardoor beïnvloeden zij de invoer die mogelijk zou zijn indien die bepalingen niet bestonden. Op die wijze zouden de gewraakte maatregelen, hoewel zij formeel niet dwingend zijn, het handelsverkeer kunnen beperken. Het zou dus gaan om maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, die verboden zijn door artikel 30 EEG-Verdrag.

Naar uit de door de Commissie ontvangen klachten blijkt, dringt deze conclusie zich op in weerwil van de tegenstrijdigheid tussen de gewraakte maatregelen en de in 1981 vastgestelde algemene besluiten van hogere rang, waarbij de regeling van besluit nr. 749/70 werd afgeschaft.

Ook de bewering dat het merendeel van de in Griekenland gebruikte machines waarvoor de Landbouwbank een krediet heeft verstrekt, ingevoerde machines zijn, is niet ter zake. Men dient immers te bedenken dat het krediet gedifferentieerd is naargelang het type machine. Ook al is het dus mogelijk dat, absoluut gezien, de Griekse Bank voor veel machines van buitenlands fabrikaat krediet verstrekt, dit neemt niet weg, dat voor machines van *gelijkwaardig* type het beleid van naar herkomst gedifferentieerd krediet ten volle van toepassing is.

Meer in het algemeen meent de Commissie, dat voornoemde specifieke maatregelen op zichzelf staande symptonen zijn van de voortzetting van een discriminerende praktijk met betrekking tot andere landbouwmachines. Door de weigering van de Griekse autoriteiten de Commissie hieromtrent duidelijke informatie te verschaffen, zou zij niet precies hebben kunnen vaststellen om welke typen machines het daarbij gaat. Dusdoende zou de Helleense Republiek haar verplichting ex artikel 5 EEG-Verdrag niet zijn nagekomen, volgens hetwelk de Lid-Staten „de vervulling van de taak" van de Gemeenschap moeten vergemakkelijken; bijgevolg zou zij de Commissie dus hebben verhinderd „de werking van de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren" door toe te zien „op de toepassing van de bepalingen van dit Verdrag..." (artikel 155 van het Verdrag).

4. De *Griekse regering* van haar kant betoogt, dat zij door de besluiten van 1981 het discriminerende regiem van besluit

nr. 749/70 uitdrukkelijk heeft afgeschaft ten einde zich te voegen naar de beginselen van het Verdrag. Krachtens de regels betreffende de hiërarchie van de nationale normen zouden door de instructie van 31 maart 1982 en dus ook circulaire nr. 96/82 iedere gelding hebben verloren. Ofschoon die voorschriften derhalve geen enkel gevolg konden hebben, zijn zij door de ministeriële instructie nr. 238/84 en de daarop aansluitende circulaire nr. 238/84 van de Landbouwbank uitdrukkelijk herroepen.

De Helleense Republiek voegt daaraan toe, dat er sedert de in 1981 door de Comités vastgestelde algemene afschaffingsbesluiten geen enkele andere bepaling van dezelfde aard meer bestaat. Er zouden juist veel bankkredieten voor ingevoerde machines zijn verstrekt en wat machines voor oliefabrieken betreft, zouden de meeste machines die met krediet van de Griekse Landbouwbank zijn gekocht, van buitenlandse oorsprong zijn.

5. Voor een nauwkeurige afbakening van de geschilpunten zijn drie opmerkingen noodzakelijk.

— Uit de chronologie van de opeenvolgende besluiten betreffende de kredietvoorwaarden voor de aankoop van landbouwmachines, blijkt duidelijk dat de Helleense Republiek, zij het met enige vertraging, de bepalingen heeft afgeschaft die vóór haar toetreding tot de Europese Economische Gemeenschap de nationale produktie van landbouwmachines in algemene zin moesten beschermen door middel van een kredietbeleid dat gedifferentieerd was naargelang de geografische herkomst van die machines.

— Die afschaffing heeft niet al het verhoopte resultaat gehad, want door instructie nr. Ph5 3/42 van het ministerie van Industrie van 31 maart 1982 en circulaire nr. 96/82 van de Griekse Landbouwbank werd opnieuw het vereiste ingevoerd, dat voor een bijzonder type machines — de centrifugeer- en decanteermachines voor oliefabrieken — vooraf een „niet concurrentie"-verklaring wordt overgelegd.

— Het is waar dat in de loop van de procedure, op 23 september 1984, het ministerie van Economische zaken door middel van een bijzondere maatregel deze herinvoering herroepen heeft, welke maatregel gevolgd is door circulaire nr. 238 van de Landbouwbank. Dit neemt niet weg, dat in de tussentijd de verstrekking van leningen voor de aankoop van centrifugeer- en decanteermachines voor oliefabrieken geregeld werd door circulaire nr. 96/82, overeenkomstig de instructie van 31 maart 1982.

Nu kan men niet serieus betwisten dat het door de betrokken bepalingen gestelde vereiste een belemmering vormt voor het door het Verdrag gewaarborgde vrije verkeer van goederen, dat ingevolge artikel 35 Toetredingsakte door de Helleense Republiek moest worden geëerbiedigd vanaf het moment van haar toetreding tot de Europese Economische Gemeenschap; één en ander blijkt trouwens uit de aanvankelijk door de Helleense Republiek getroffen maatregelen en uit de latere bijzondere afschaffingsbesluiten.

Want welke invloed op het intracommunautiare handelsverkeer heeft een door de overheid omschreven en door de banken uitgevoerd kredietbeleid dat het verstrekken van een lening afhankelijk stelt van het bewijs dat er geen machines van dezelfde aard in de eigen staat worden vervaardigd ? Nemen wij de voorbeelden over van richtlijn nr. 70/50 van de Commissie betreffende de „opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen" (PB 1970, L 13, blz. 29) dan komt een dergelijk beleid erop neer, dat betalings-

voorwaarden worden opgelegd die enkel gelden voor ingevoerde machines (artikel 2, lid 3, sub h). Zulks creëert een aansporing tot of een voorkeur voor de aankoop van uitsluitend machines van nationale makelij (artikel 2, lid 3, sub k). Voor zover dit beleid een discriminerende voorwaarde oplegt, valt het dus onder „de maatregelen... die een belemmering vormen voor de invoer, die mogelijk zou zijn indien deze maatregelen niet bestonden, door deze moeilijker of duurder te maken dan de afzet van de nationale produktie" (artikel 2, lid 1).

De instructie van 31 maart 1982 en circulaire nr. 96/82 zijn dus maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, die ingevolge artikel 30 EEG-Verdrag tussen Lid-Staten verboden zijn.

6. Deze conclusie wordt niet weerlegd door de argumenten waarmee verweerster tracht aan te tonen dat de maatregelen in geding in de praktijk niet werden toegepast.

In dit opzicht zijn de invoerstatistieken niet concludent. Daar zij alleen maar absolute cijfers geven, sluiten zij geenszins de conclusie uit, dat de bestreden bepalingen op het hierbedoelde bijzondere type machine zijn toegepast. Merken wij bovendien op, dat belemmering van het handelsverkeer niet afhangt van de mate waarin de handel tussen Lid-Staten wordt beïnvloed; in casu valt aan te nemen, dat de Griekse overheid op het gebied van het landbouwkrediet een discriminerend beleid heeft gevoerd, gebaseerd op overlegging van een officiële verklaring, inhoudende dat er geen nationale produkten bestaan die het ingevoerde produkt beconcurreren, en dat dit beleid door de belangrijkste Landbouwbank is overgenomen. Een dergelijk beleid is op zich in staat „de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks daadwerkelijk of potentieel te belemmeren" (arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r.o. 5).

Vandaar dat de rechtvaardiging die gezocht wordt in het feit dat de gewraakte bepalingen niet dwingend van aard zijn, eveneens irrelevant is, zoals trouwens duidelijk blijkt uit 's Hofs arrest van 24 november 1982 (zaak 249/81, Ierland, Jurispr. 1982, blz. 4005, in het bijzonder r.o. 28). Hetzelfde geldt voor het argument dat die bepalingen hun geldigheid hebben verloren door de algemene afschaffingsmaatregelen van 1981: de hiërarchie van de nationale normen impliceert niet, dat de latere handeling, die in principe geen werking kan hebben, ook buiten toepassing is gebleven. Bovendien zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een Lid-Staat zich niet kan beroepen op bepalingen, handelwijzen of situaties van zijn eigen interne rechtsorde, ten einde de niet-naleving van zijn communautaire verplichtingen te rechtvaardigen (zie met name het arrest van 28 maart 1985, zaak 275/83, Commissie/België, r.o. 10).

7. Al lijkt het verzuim van de verwerende Staat vast te staan voor wat de ministeriële instructie van 31 maart 1982 en circulaire nr. 96/82 betreft, men kan bij de huidige stand van het dossier de Commissie niet bijtreden wanneer zij daarin een aanwijzing ziet voor een algemeen beleid ter zake.

In het kader van de procedure van artikel 169 van het Verdrag dient de Commissie het bewijs van het bestaan van de niet-nakoming te leveren. Men dient echter vast te stellen, dat zij in dit geval niet heeft aan-

getoond dat op andere punten dan het bovengenoemde over de algemene afschaffingsmaatregelen van 1981 is heengestapt.

Is deze lacune te wijten aan het gebrek aan medewerking vanwege de Helleense Republiek ? Er is geen enkele grond om deze vraag bevestigend te beantwoorden. Inderdaad heeft de verwerende Staat de ministeriële instructie en de circulaire van 1982 niet ter kennis van de Commissie gebracht. Juist op dit specifieke punt had de Commissie dus schending van artikel 5 van het Verdrag kunnen stellen. Deze bepaling wordt echter slechts aan de verweerster tegengeworpen voor zover het gaat om „andere categorieën machines", dit wil zeggen op algemene en onnauwkeurige wijze. In dit opzicht kan het stilzwijgen van de Helleense Republiek niet worden opgevat als achterhouden van informatie. De tweede overtreding kan dan ook niet als bewezen worden beschouwd.

8. Om al deze redenen geef ik het Hof in overweging, enkel vast te stellen dat de Helleense Republiek, door de verstrekking van kredieten voor de aankoop van ingevoerde landbouwmachines — in casu decanteer- en centrifugeermachines voor oliefabrieken - afhankelijk te stellen van de overlegging van een ministeriële verklaring, inhoudende dat er geen gelijksoortige machines van nationale makelij bestaan, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.