SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-65/91 *

I — Sachverhalt

Das griechische Unternehmen Evrelko EPE beantragte, wie sich aus seiner an die Kommission gerichteten Beanstandung ergibt, gemäß dem „Verfahren D" die Genehmigung für die Einfuhr aus Bulgarien stammender Zündhölzer nach Griechenland.

Dieser Antrag wurde am 20. Februar 1987 ohne Beründung abgelehnt.

Mit Schreiben vom 16. Oktober 1987 forderte die Kommission die griechischen Behörden auf, ihr die Gründe für diese Ablehnung mitzuteilen und die gesetzlichen oder sonstigen Vorschriften zur Regelung des „Verfahrens D" zu übermitteln.

Am 28. Januar 1988 bestätigten die zuständigen griechischen Behörden, daß die fragliche Einfuhr rechtswidrig sei. Die Evrelko EPE versuchte, nach Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 3420/83 des Rates vom 14. November 1983 über die Einfuhrregelung für auf Gemeinschaftsebene nicht liberalisierte Waren mit Ursprung in Staatshandelsländern (ABl. L 346, S. 6) erlassene Maßnahmen zur Beschränkung der Einfuhrmöglichkeiten zu umgehen. Sie gaben keine gesetzlichen Grundlagen für das „Verfahren D" an.

Die griechische Regierung beantragte zwischenzeitlich am 25. November 1987 die Einleitung eines Verfahrens zum Erlaß von Schutzmaßnahmen gegenüber aus Bulgarien stammenden Zündhölzern.

Sie kündigte im übrigen gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 3420/83 an, daß sie beabsichtige, ab sofort eigene Einfuhrbeschränkungen als Notstandsmaßnahmen gemäß Artikel 10 dieser Verordnung anzuwenden. Die Kommission genehmigte am 24. April 1988 für den Zeitraum vom 27. April 1988 bis zum 31. Dezember 1988 den Erlaß von beschränkenden Maßnahmen in Griechenland gegenüber Zündhölzern mit Ursprung in Bulgarien (vgl. Mitteilung C[88] 805, ABl. C 116, S. 5).

Gleichzeitig unterrichtete die ständige Vertretung Schwedens die Kommission mit Aide-mémoire vom 8. September 1987 davon, daß Griechenland seit Anfang 1987 eine Einfuhrsperre für aus Schweden stammende Zündhölzer anwende. In dem Aide-mémoire wurde insoweit darauf hingewiesen, daß ein von der Gesellschaft Swedish Match gemäß dem „Verfahren D" gestellter Antrag auf Erteilung einer Einfuhrgenehmigung für Zündhölzer abgelehnt worden sei. Diese Ablehnung wurde damit begründet, daß die schwedischen Behörden nach Ansicht der griechischen Stellen die Ursprungszeugnisse der fraglichen Zündhölzer, die in Wirklichkeit jugoslawischen Ursprungs gewesen seien, gefälscht hätten. Die griechischen Stellen wiesen ferner darauf hin, daß diese Zuwiderhandlung dem Antrag auf gemeinschaftliche Überwachung nach der Verordnung (EWG) Nr. 288/82 des Rates vom 5. Februar 1982 betreffend die gemein-

* Verfahrenssprache: Griechisch.

same Einfuhrregelung (ABl. L 35, S. 1) zugrunde liege.

Dieser Antrag wurde am 21. Juli 1987 von der Griechischen Republik gestellt. Am 3. August 1987 lehnte die Kommission eine gemeinschaftliche Überwachung ab, wies aber darauf hin, daß Griechenland eine einzelstaatliche Überwachung der fraglichen Einfuhren durchführen könne. Obwohl die griechische Regierung die Kommission nicht gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung Nr. 288/82 von der Einführung einer einzelstaatlichen Überwachung unterrichtete, wurde nach Ansicht der Kommission eine solche eingeführt.

Mit Aufforderungsschreiben vom 20. Dezember 1988 gab die Kommission der griechischen Regierung die Gelegenheit, sich zu den Beschränkungen der Einfuhr von aus Schweden und Bulgarien stammenden Zündhölzern sowie zum „Verfahren D" zu äußern.

In ihrem Antwortschreiben vom 23. März 1989 teilte die griechische Regierung mit, daß die Behörden nur die gemeinschaftsrechtlichen Verfahren anwendeten und daß daneben kein anderes Verfahren in einem solchen Umfang gelte, daß seine Existenz im Widerspruch zu den gemeinschaftlichen Verordnungen stehe.

Am 6. September 1989 teilten die schwedischen Stellen der Kommission mit, Zündhölzer mit Ursprung in Schweden könnten noch immer nicht nach Griechenland eingeführt werden. Ferner war der schwedischen Botschaft in Athen von einem Mitarbeiter des griechischen Ministeriums für Handel mitgeteilt worden, daß mit dem für verschiedene Erzeugnisse, darunter Zündhölzer, geltenden „Verfahren D" die Verhinderung der Einfuhr dieser Erzeugnisse und damit der Schutz der inländischen Produktion bezweckt werde.

Am 22. Januar 1990 richtete die Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die griechische Regierung. Da diese Stellungnahme ohne Antwort blieb, erhob die Kommission die vorliegende Klage.

Bereits vor diesem Rechtsstreit war das „Verfahren D" Gegenstand zweier Aufforderungsschreiben: das Schreiben vom 11. September 1986 betraf die Einfuhr von Flachglas aus verschiedenen Drittländern, das Schreiben vom 21. April 1987 die Einfuhr von aus Bulgarien stammendem Honig. Weder diese Schreiben noch die nachfolgende mit Gründen versehene Stellungnahme wurden von den griechischen Stellen genau beantwortet; diese gaben im übrigen auch niemals an, in welchen nationalen Vorschriften das „Verfahren D" geregelt sei.

II — Verfahren

Die Klage der Kommission ist am 13. Februar 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung

Nr. 288/82, aus Artikel 6 der Verordnung Nr. 3420/83, beide in der später geänderten Fassung, und aus Artikel 13 des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Schweden von 1972 in der durch das Zusatzprotokoll zu diesem Abkommen im Anschluß an den Beitritt der Griechischen Republik zur Gemeinschaft geänderten Fassung von 1980 verstoßen hat, daß sie Zündhölzer (Tarifnummer 36.06 des Gemeinsamen Zolltarifs) in die „Liste D" aufgenommen und infolgedessen Einfuhrgenehmigungen für diese Erzeugnisse mit Ursprung in Schweden und — für eine bestimmte Zeit — in Bulgarien versagt hat;

— festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie sich geweigert hat, der Kommission die Rechts-, Verwaltungs- und sonstigen Vorschriften über die Einfuhrverfahren, insbesondere über die „Liste D", sowie die im Zeitpunkt der Versagung der Einfuhrgenehmigungen und/oder derzeit geltenden Regelungen mitzuteilen;

— der Griechischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Griechische Republik* beantragt,

— die Klage der Kommission abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

IV — Klagegründe und Argumente der Parteien

Die *Kommission* weist zunächst darauf hin, daß in der Griechischen Republik vor deren Beitritt zu den Gemeinschaften ein staatliches Monopol für die Vermarktung von Zündhölzern bestanden habe. Gemäß Artikel 40 Absatz 1 der Beitrittsakte (ABl. 1980, L 291, S. 1) seien die staatlichen Handelsmonopole schrittweise derart umzuformen, daß ab 1. Januar 1986 jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen sei. Demgemäß gälten seit diesem Zeitpunkt für die Einfuhr von Zündhölzern nach Griechenland die allgemeinen Regeln des Gemeinschaftsrechts.

Die Aufnahme eines Erzeugnisses in die „Liste D" verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht, sofern sie ein Einfuhrverbot für das Erzeugnis zur Folge habe. Insofern ergebe sich aus zwei Rundschreiben der griechischen Nationalbank an die Geschäftsbanken (Nr. 248 vom 7. Mai 1986 und Nr. 498 vom 20. August 1987), daß für die Einfuhr von aus Drittländern stammenden Zündhölzern die vorherige Erteilung einer Lizenz erforderlich sei.

Das „Verfahren D" beschränke sich eindeutig nicht auf eine statistische Erfassung. Erstens werde in der Entscheidung des Ministers für Handel E6/8196/2600 vom 25. November 1980 eindeutig auf eine Einfuhrgenehmigung Bezug genommen. Nach dieser Entscheidung würden die Genehmigungen für Einfuhren aus allen Staaten nach dem Beitritt Griechenlands zu den Gemeinschaften durch die zwischengeschalteten Banken erteilt. Zweitens sei ein derart restriktives Verfahren zur Sicherstellung der

statistischen Erfassung nicht erforderlich. Schließlich führe das „Verfahren D" — wie die beiden Fälle zeigten, die den bei der Kommission erhobenen Beanstandungen zugrunde lägen — dazu, daß die Einfuhr von aus Bulgarien und Schweden stammenden Zündhölzern völlig unmöglich sei.

Im übrigen lasse die Antwort der griechischen Stellen auf das Aufforderungsschreiben auf das Bestehen von Einfuhrbeschränkungen schließen, auch wenn die griechischen Stellen annähmen, diese verstießen nicht gegen die gemeinschaftsrechtlichen Regeln.

Zu den Einfuhrbeschränkungen für Zündhölzer mit Ursprung in Drittländern

Die Kommission führt zunächst aus, daß gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 3420/83 die Einfuhr von aus Bulgarien stammenden Zündhölzern keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterliege, soweit nicht gemäß den Artikeln 7 bis 10 dieser Verordnung beschränkende Maßnahmen getroffen würden. Die griechische Regierung habe jedoch erst am 25. November 1987, also neun Monate nach Ablehnung des Einfuhrantrags der Evrelko EPE, bei der Kommission die Anwendung von Schutzmaßnahmen nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 3420/83 beantragt und angekündigt, daß sie ab sofort gemäß Artikel 10 nationale Kontingente als Dringlichkeitsmaßnahmen anzuwenden beabsichtige. Da die griechische Regierung die erforderlichen Auskünfte nicht erteilt habe, sei die in der Verordnung Nr. 3420/83 geregelte Konsultation ausgesetzt worden. Die Kommission habe in der Folge die Beschränkungsmaßnahmen nur für den Zeitraum vom 27. April 1988 bis zum 31. Dezember 1988 genehmigt. Folglich habe jede Beschränkung der Einfuhr von Zündhölzern aus Bulgarien zwischen dem 1. Februar 1987 (Zeitpunkt der Ablehnung des Antrags der Evrelko EPE) und dem 27. April 1988 im Widerspruch zu den Verpflichtungen der Griechischen Republik nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 3420/83 gestanden.

Die Behauptung der griechischen Stellen, die Zündhölzer, für die die Gesellschaft Swedish Match einen Einfuhrantrag gestellt habe, seien tatsächlich nicht schwedischen, sondern jugoslawischen Ursprungs, werde durch keinerlei Beweise gestützt.

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 288/82 unterliege die Einfuhr nach Griechenland von Zündhölzern mit Ursprung in Schweden keiner mengenmäßigen Beschränkung. Im übrigen verbiete Artikel 13 Absatz 1 des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Schweden (ABl. 1972, L 300, S. 97, nachstehend: Abkommen) die Einführung von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und Schweden. Die Griechische Republik sei seit ihrem Beitritt zur Gemeinschaft durch dieses Abkommen gebunden. Ferner könne die Griechische Republik gemäß Artikel 9 des Zusatzprotokolls zum Abkommen vom 6. November 1980 (ABl. L 357, S. 105) mengenmäßige Beschränkungen für bestimmte Waren bis zum 31. Dezember 1985 aufrechterhalten. Da Zündhölzer nicht zu den in dieser Vorschrift geregelten Waren gehörten, hätte offensichtlich jede Beschränkung mit dem 1. Januar 1981, dem Datum des Beitritts Griechenlands zu den Gemeinschaften, beseitigt sein müssen.

Die Artikel 24 bis 27 des Abkommens legten die Voraussetzungen fest, unter denen die Gemeinschaft Schutzmaßnahmen erlassen

könne. Die griechischen Stellen hätten diese Verfahren nicht angewendet, sie hätten jedoch am 21. Juli 1987 nach der Verordnung Nr. 288/82 einen Antrag auf gemeinschaftliche Überwachung gestellt. Mit Mitteilung vom 3. August 1987 habe die Kommission diesen Antrag abgelehnt, Griechenland aber zur Anwendung einer einzelstaatlichen Überwachung ermächtigt. Griechenland habe also während des Zeitraums von Februar 1987 (Datum der Ablehnung des von der Gesellschaft Swedish Match gestellten Einfuhrantrags für die Zündhölzer) bis zum 3. August 1987 gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 288/82 und aus Artikel 13 des Abkommens verstoßen.

Im Hinblick auf den Zeitraum ab 3. August 1987 weist die Kommission zunächst darauf hin, daß die Griechische Republik ihr entgegen den Artikeln 12 und 14 der Verordnung Nr. 288/82 nicht mitgeteilt habe, welche einzelstaatlichen Überwachungsmaßnahmen sie ergriffen habe. Zwar könnten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 13 der Verordnung Nr. 288/82 für die Abfertigung einzelstaatlich überwachter Waren zum freien Verkehr die Vorlage eines Einfuhrdokuments verlangen, dieses Dokument müsse jedoch kostenlos innerhalb von 5 Tagen nach Vorlage eines Antrags ausgestellt werden. Artikel 13 ermächtige also die Mitgliedstaaten nicht dazu, die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung abzulehnen. Es sei jedoch anscheinend zumindest bis zum 29. November 1989 unmöglich gewesen, schwedische Streichhölzer nach Griechenland auszuführen. Die Griechische Republik habe also dadurch, daß sie die Einfuhr von Zündhölzern aus Schweden während des Zeitraums vom 3. August 1987 bis zum 29. November 1989 beschränkt habe, zugleich gegen Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 288/82 und gegen Artikel 13 des Abkommens verstoßen.

Die *Griechische Republik* macht geltend, die Kommission wolle mit dieser Klage die Existenz eines beschränkenden Verfahrens beweisen, das nicht mehr bestehe. Jedenfalls sei das Vorbringen der Kommission ungenau und nicht überzeugend.

Es habe in Griechenland vor dem Beitritt zur Gemeinschaft ein unter der Bezeichnung „Verfahren D" bekanntes Einfuhrverfahren gegeben, dies sei aber mit der Entscheidung E6/8196/2600 des Handelsministers abgeschafft worden. Das von der Kommission angesprochene Verfahren sei lediglich eine Form statistischer Erfassung, die bei Indienststellung des EDV-Zentrums des Staates Ende 1990 gleichfalls abgeschafft worden sei. Aufgrund der Entscheidung von 1980 seien Einfuhrgenehmigungen durch die zwischengeschalteten Banken ausgestellt und durch die Hinterlegung des Vorschusses wirksam geworden. Dies alles sei der Kommission ordnungsgemäß mitgeteilt worden.

Es treffe zu, daß für die Einfuhr von Zündhölzern aus Drittstaaten gemäß der Entscheidung E-3851 vom 12. August 1987 eine vom Ausschuß für Lizenzen der Tabellen A und B ausgestellte Lizenz verlangt worden sei, was bedeute, daß die Geschäftsbanken in Griechenland Einfuhrgenehmigungen für Zündhölzer nur noch nach Vorlage der fraglichen Lizenz hätten ausstellen können (vgl. Rundschreiben 498 des Ministers für Handel vom 20. August 1987). Dieses Verfahren sei jedoch zur statistischen Erfassung auf Waren angewendet worden, für die aufgrund der Gemeinschaftsregelung eine Überwachung oder eine Quote gegolten habe.

Für aus Schweden stammende Zündhölzer sei das Erfordernis einer Lizenz mit der Entscheidung E3/961 des Ministers für Handel vom 30. Januar 1990 aufgehoben worden.

Die Griechische Republik räumt ein, daß ein isoliertes Problem hinsichtlich der Einfuhr von aus Drittländern stammenden Zündhölzern bestehe. Es seien jedoch 1990 Zündhölzer im Wert von 268 000 USD und 1991 im Wert von 165 000 USD aus Bulgarien eingeführt worden. Für aus Schweden stammende Zündhölzer habe der Wert der Einfuhren 1988 11 757 DR und 1989 70 485 DR betragen.

Die *Kommission* macht zu diesen statistischen Angaben folgende Anmerkungen: Erstens bezögen sie sich nicht auf den streitigen Zeitraum; zweitens bewiesen sie nicht, daß nicht höhere Mengen eingeführt worden wären, wenn das Verfahren der „Liste D" nicht angewendet worden wäre; schließlich seien die für Schweden genannten Beträge jedenfalls sehr niedrig.

Zu Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag

Die *Kommission* macht geltend, die Weigerung der griechischen Stellen, ihre Schreiben eingehend und fristgemäß zu beantworten und die Rechts- oder Verwaltungsvorschriften betreffend das „Verfahren D" zu übermitteln, stellten einen Verstoß gegen die Verpflichtungen dar, die Griechenland gemäß Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag oblägen. Dieses Verhalten sei besonders schwerwiegend, da der Mangel an Zusammenarbeit vom Zeitpunkt des ersten Aufforderungsschreibens bezüglich des „Verfahrens D" (Flachglas) mehr als drei Jahre angedauert habe.

Die *Griechische Republik* macht geltend, da es das „Verfahren D" nicht gebe, könne sie schwerlich die von der Kommission verlangten Einzelheiten und Vorschriften liefern. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes obliege es im übrigen der Kommission, das Vorliegen eines Verstoßes zu beweisen. Die Kommission sei folglich nicht berechtigt, die Vorlage von Unterlagen zu verlangen, die den behaupteten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht bewiesen.

Ferner habe die Kommission nicht ausgeführt, inwiefern ihre Antworten auf die Auskunftsverlangen sachlich unzureichend oder gar irreführend seien. Insoweit beträfen die Behauptungen der Beschwerdeführer und der Drittstaaten nur zwei konkrete Fälle und stellten keine unwiderlegbaren Beweise dar, die die Zurückweisung der von den griechischen Stellen vertretenen Gegenposition rechtfertigten. Tatsächlich beschränke sich das Vorbringen der Kommission hinsichtlich des „Verfahrens D" auf Vermutungen und Auskunftsverlangen.

V — Fragen an die Kommission

Auf eine Frage des Gerichtshofes bezüglich der Einfuhren von aus Bulgarien stammenden Zündhölzern hat die Kommission ihre gegenüber der Griechischen Republik bezüglich des Zeitraums vom 25. November 1987 bis zum 27. April 1988 erhobene Rüge zurückgezogen.

Die Kommission meint, diese Rüge wegen einer streng wörtlichen Auslegung von Artikel 9 Absätze 4 und 5 der Verordnung Nr. 3420/83 zurückziehen zu müssen. Die Griechische Republik habe sich zwar am 25. November 1987 auf Artikel 10 der Verordnung Nr. 3420/83 berufen, sie habe jedoch die von der Kommission verlangten Gesichtspunkte und anderen Auskünfte nicht übermittelt, die wesentlich für den Beweis gewesen wären, daß die Durchführung der in Anwendung der Verordnung Nr. 3420/83 getroffenen Maßnahmen rechtmäßig und innerhalb der festgelegten Fristen erfolgt sei. Die Beklagte habe diese Auskünfte erst kurz vor dem 27. April 1988 erteilt. Die Kommission wolle daher darauf hinweisen, daß die Beklagte während des erwähnten Zeitraums, vom 25. November 1987 bis zum 27. April 1988, nicht mit ihr zusammengearbeitet habe. Dies stehe offensichtlich im Widerspruch zu Sinn und Zweck des Artikels 10 der Verordnung Nr. 3420/83. Die Kommission ersucht den Gerichtshof, diesen Mangel an Zusammenarbeit seitens der Beklagten bei der umfassenden Prüfung des Verstoßes gegen Artikel 5 EWG-Vertrag zu berücksichtigen.

D. A. O. Edward
Berichterstatter