RETSMØDERAPPORT
i sag C-65/91 *

I — Sammenfatning af de faktiske omstændigheder

Det fremgår af den klage, det græske selskab Evrelko SARL har indgivet til Kommissionen, at det havde ansøgt om tilladelse til at indføre tændstikker med oprindelse i Bulgarien til Grækenland i henhold til »D-fremgangsmåden«.

Ved skrivelse af 20. februar 1987 afvistes ansøgningen uden begrundelse.

Ved skrivelse af 16. oktober 1987 anmodede Kommissionen de græske myndigheder om at oplyse, med hvilken begrundelse ansøgningen var blevet afvist, og at tilstille Kommissionen de love og andre bestemmelser, der regulerer »D-fremgangsmåden«.

Den 28. januar 1988 anførte de græske myndigheder, at den pågældende import efter deres opfattelse var retsstridig. De anførte nærmere, at Evrelko forsøgte at omgå foranstaltninger, som havde til formål at indskrænke importmulighederne, og som var iværksat i medfør af artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 3420/83 af 14. november 1983 om importordningerne for de varer med oprindelse i statshandelslandene, som ikke er liberaliseret på fællesskabsplan (EFT L 346, s. 6). Myndighederne gav ikke nærmere oplysninger om retsforskrifter vedrørende »D-fremgangsmåden«.

Forinden, nemlig den 25. november 1987, havde den græske regering anmodet om, at fremgangsmåden med henblik på fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger over for import af tændstikker med oprindelse i Bulgarien blev indledt. I henhold til artikel 7 i forordning nr. 3420/83 meddelte regeringen i øvrigt, at den selv ville bringe nationale restriktioner i anvendelse over for den nævnte import med øjeblikkelig virkning, idet der var tale om hasteforanstaltninger med hjemmel i samme forordnings artikel 10. Den 24. april 1988 godkendte Kommissionen, at der i Grækenland blev indført restriktioner for tændstikker med oprindelse i Bulgarien for perioden 27. april 1988 — 31. december 1988 (jf. meddelelse C(88) 805, EFT C 116, s. 5).

Sideløbende hermed underrettede Sveriges Faste Repræsentation ved skrivelse af 8. september 1987 Kommissionen om, at Grækenland siden begyndelsen af 1987 havde forbudt indførsler af tændstikker med oprindelse i Sverige. I skrivelsen henvistes der til, at en af selskabet Swedish Match indgivet ansøgning om tilladelse til at importere tændstikker var blevet afvist i henhold til »D-fremgangsmåden«. De græske myndigheder begrundede afvisningen med, at de svenske myndigheder havde forfalsket oprindelsescertifikaterne for de pågældende tændstikker, som faktisk havde oprindelse i Jugoslavien. De græske myndigheder anførte, at forfalskningen var baggrunden for en begæ-

* Processprog: græsk.

ring om fællesskabstilsyn, indgivet i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 288/82 af 5. februar 1982 om den fælles importordning (EFT L 35, s. 1).

Den Hellenske Republik indgav begæringen den 21. juli 1987. Den 3. august 1987 afviste Kommissionen at give tilladelse til indførelse af fællesskabstilsyn, men anførte, at Grækenland kunne indføre nationalt tilsyn med den pågældende import. Selv om den græske regering ikke har underrettet Kommissionen herom, således som foreskrevet i artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 288/82, går Kommissionen ud fra, at der indført et sådant nationalt tilsyn.

Ved åbningsskrivelse af 20. december 1988 anmodede Kommissionen den græske regering om at fremkomme med sine bemærkninger vedrørende de restriktioner, der var indført for import af tændstikker med oprindelse i Sverige og Bulgarien, samt vedrørende »D-fremgangsmåden«.

Sagsøgte svarede ved skrivelse af 23. marts 1989, at myndighederne kun anvendte fællesskabsretlige fremgangsmåder, og at andre fremgangsmåder ikke anvendtes i et omfang, der var i strid med fællesskabsforordningerne.

Den 6. september 1989 meddelte de svenske myndigheder Kommissionen, at det fortsat var umuligt at indføre tændstikker med oprindelse i Sverige til Grækenland. Endvidere havde en tjenestemand i det græske Handelsministerium meddelt Den Svenske Ambassade i Athen, at »D-fremgangsmåden« omfattede en række produkter, herunder tændstikker, og at formålet var at blokere for importen af de pågældende produkter og således beskytte den indenlandske produktion.

Den 22. januar 1990 fremsatte Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, en begrundet udtalelse over for den græske regering. Udtalelsen blev ikke besvaret, og Kommissionen har herefter anlagt nærværende sag.

Før den foreliggende sag opstod, havde problemerne omkring »D-fremgangsmåden« allerede været rejst i to andre åbningsskrivelser. Den ene, som er dateret den 11. september 1986, vedrørte import af planglas med oprindelse i forskellige tredjelande, mens den anden, som er dateret den 21. april 1987, drejede sig om import af honning med oprindelse i Bulgarien. De græske myndigheder har ikke givet et konkret svar på de nævnte skrivelser eller den efterfølgende begrundede udtalelse, og de har endnu ikke tilstillet Kommissionen de nationale bestemmelser om »D-fremgangsmåden«.

II — Retsforhandlinger

Kommissionens stævning er registreret på Domstolens Justitskontor den 13. februar 1991.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold

til artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 288/82, artikel 6 i forordning (EØF) nr. 3420/83, med senere ændringer, og artikel 13 i overenskomsten af 1972 mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Sverige, som ændret ved tillægsprotokollen af 1980 mellem EØF og Sverige i anledning af Grækenlands tiltrædelse af Det Europæiske Fællesskab, idet Den Hellenske Republik har opført tændstikker (pos. 36.06 i den fælles toldtarif) på en liste D og følgelig har afvist at meddele importlicenser for disse produkter med oprindelse i Sverige og — i en vis periode — i Bulgarien.

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 5, stk. 1, idet den har afvist at meddele Kommissionen de love og administrativt fastsatte bestemmelser vedrørende fremgangsmåderne ved indførsel, navnlig for så vidt angår liste D, og de bestemmelser, der var gældende, da den afslog importlicenser, og/eller de på nuværende tidspunkt gældende bestemmelser.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har indledningsvis bemærket, at før Den Hellenske Republik tiltrådte Fællesskaberne, blev handelen med tændstikker varetaget af et statsmonopol. I henhold til artikel 40, stk. 1, i tiltrædelsesakten (EFT 1980 L 291, s. 1) skulle de statslige handelsmonopoler gradvis tilpasses, således at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår var udelukket med virkning fra den 1. januar 1986. Med virkning fra nævnte dato var indførsel af tændstikker derfor omfattet af den almindelige fællesskabsret.

Kommissionen har anført, at det er i strid med fællesskabsretten at opføre et produkt på liste D, for så vidt som produktet herved forbydes indført. Kommissionen har i den forbindelse bemærket, at det fremgår af to cirkulæreskrivelser (nr. 248 af 7.5.1986 og nr. 498 af 20.8.1987) fra Den Græske Nationalbank til de græske forretningsbanker, at import af tændstikker fra tredjelande var betinget af en forudgående licens.

Efter Kommissionens opfattelse ligger der i »D-fremgangsmåden« ikke kun en statistisk kontrol. For det første tales der i Handelsministeriets beslutning E8/8196/2600 af 25. november 1980 klart om en tilladelse til import. I beslutningen hedder det, at efter Grækenlands tiltrædelse af Fællesskaberne udstedes tilladelser til import fra andre lande af forretningsbankerne. For det andet er en

så restriktiv procedure ikke nødvendig med henblik på en statistisk kontrol. Som det fremgår af de to klager, der er indgivet til Kommissionen, fører »D-fremgangsmåden« endelig til, at det er helt umuligt at importere tændstikker fra Bulgarien og Sverige.

Kommissionen har endvidere anført, at de græske myndigheders svar på åbningsskrivelsen viser, at importrestriktioner findes, selv om disse ifølge de græske myndigheder ikke er i strid med fællesskabsbestemmelserne.

Restriktionerne ved import af tændstikker med oprindelse i tredjelande

Kommissionen har først præciseret, at i henhold til artikel 6 i forordning nr. 3420/83 er indførsel til en medlemsstat af tændstikker fra Bulgarien ikke undergivet kvantitative restriktioner, medmindre der i henhold til samme forordnings artikel 7-10 vedtages restriktive foranstaltninger. Først den 25. november 1987, dvs. 9 måneder efter at der var meddelt afslag på Evrelko's ansøgning om importtilladelse, henvendte den græske regering sig til Kommissionen, idet den anmodede om at måtte bringe de i artikel 7 i forordning nr. 3420/83 fastsatte beskyttelsesforanstaltninger i anvendelse og meddelte, at den påtænkte at anvende nationale kontingenter med virkning fra samme dato, nemlig som hasteforanstaltninger i henhold til artikel 10. Da den græske regering ikke meddelte de nødvendige oplysninger, blev det i forordning nr. 3420/83 fastsatte samråd udsat. Senere godkendte Kommissionen restriktive foranstaltninger, men kun for perioden fra den 27. april 1988 til den 31. december 1988. Ifølge Kommissionen var alle restriktioner for importen af tændstikker fra Bulgarien i tiden mellem den 1. februar 1987 (da Evrelko's ansøgning blev afvist) og den 27. april 1988 derfor i strid med de forpligtelser, der påhviler Den Hellenske Republik i henhold til artikel 6 i forordning nr. 3420/83.

Kommissionen har endvidere anført, at de græske myndigheder ikke på nogen måde har ført bevis for deres påstand om, at de tændstikker, som den af selskabet Swedish Match indgivne importansøgning vedrørte, faktisk ikke havde oprindelse i Sverige, men i Jugoslavien.

Det fremgår af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 288/82, at indførsel til Grækenland af tændstikker fra Sverige ikke er undergivet kvantitative restriktioner. I henhold til artikel 13, stk. 1, i overenskomsten mellem Fællesskabet og Kongeriget Sverige (EFT 1972, 31. december, s. 99, herefter benævnt »overenskomsten«) kan der ikke indføres nye kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen mellem Fællesskabet og Sverige. Fra sin tiltrædelse af Fællesskabet har Den Hellenske Republik været bundet af overenskomsten. Endvidere bestemmer artikel 9 i tillægsprotokollen til overenskomsten af 6. november 1980 (EFT L 357, s. 105), at Den Hellenske Republik indtil den 31. december 1985 kunne opretholde kvantitative restriktioner for visse varer. Tændstikker er ikke blandt de produkter, der omhandles af bestemmelsen, og enhver restriktion for tændstikker skulle derfor have været afskaffet med virkning fra den 1. januar 1981, da Grækenland tiltrådte Fællesskaberne.

Overenskomstens artikel 24-27 indeholder de nærmere betingelser for, hvornår Fælles-

skabet kan træffe beskyttelsesforanstaltninger. De græske myndigheder har ikke anvendt de heri fastsatte fremgangsmåder; den 21. juli 1987 indgav de ganske vist en begæring om fællesskabstilsyn i henhold til forordning nr. 288/82. Ved meddelelse af 3. august 1987 afviste Kommissionen begæringen, men gav tilladelse til, at Grækenland kunne indføre nationalt tilsyn. Efter Kommissionens opfattelse har Den Hellenske Republik derfor i perioden fra februar 1987 (da den afslog selskabet Swedish Match's importansøgning for tændstikker) til den 3. august 1987 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 288/82 og overenskomstens artikel 13.

For så vidt angår den periode, der begyndte den 3. august 1987, har Kommissionen først præciseret, at Den Hellenske Republik ikke har underrettet den om de nationale tilsynsforanstaltninger, den havde truffet, hvilket er en tilsidesættelse af artikel 12 og 14 i forordning nr. 288/82. Kommissionen har endvidere anført, at selv om medlemsstaterne i medfør af artikel 13 i forordning nr. 288/82 kan bestemme, at varer, der er underlagt nationalt tilsyn, kun kan bringes i fri omsætning mod fremlæggelse af et importdokument, skal dette udstedes omkostningsfrit inden for en frist på højst fem dage efter indgivelsen af en begæring. Medlemsstaterne kan således ikke med hjemmel i artikel 13 nægte at meddele importlicens. Forholdet synes imidlertid at være det, at det var umuligt at eksportere svenske tændstikker til Grækenland, i hvert fald indtil den 29. november 1989. Ifølge Kommissionen er den omstændighed, at Den Hellenske Republik har hindret importen af tændstikker fra Sverige i perioden fra den 3. august 1987 til den 29. november 1989, også en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 288/82 og af overenskomstens artikel 13.

Den Hellenske Republik har anført, at Kommissionen med nærværende sag søger at bevise, at der fandtes en — nu ikke længere gældende — restriktiv procedure. Under alle omstændigheder er Kommissionens anbringender vage og beviser intet.

Inden Grækenlands tiltrædelse af Fællesskabet fandtes der en fremgangsmåde ved indførsel, som var kendt under betegnelsen »D-fremgangsmåden«, men denne blev ophævet ved Handelsministeriets beslutning E8/8196/2600. Den fremgangsmåde, Kommissionen har omtalt, er reelt kun en form for statistisk kontrol, som også blev ophævet i forbindelse med, at statens edb-tjeneste blev taget i brug i slutningen af 1990. I henhold til beslutningen af 1980 var det forretningsbankerne, som udstedte importtilladelser, som derefter fik endelig gyldighed ved betaling af et forskud. Dette er behørigt meddelt Kommissionen.

Den Hellenske Republik har indrømmet, at indførsel af tændstikker fra tredjelande i henhold til beslutning E-3851 af 12. august 1987 var betinget af, at Udvalget for A- og B-licenser meddelte licens; dette indebar, at de græske forretningsbanker ikke længere kunne udstede importtilladelser vedrørende tændstikker uden at få forelagt den pågældende licens (jf. Handelsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 498 af 20.8.1987). Denne fremgangsmåde fandt imidlertid anvendelse på produkter, som i henhold til fællesskabsbestemmelser havde været omfattet af et tilsyn eller af kvoter, og med det formål at føre statistisk kontrol med de pågældende produkter.

For tændstikker med oprindelse i Sverige blev kravet om licens ophævet ved Handelsministeriets beslutning E3/961 af 30. januar 1990.

Den Hellenske Republik har indrømmet, at der var et særligt problem med hensyn til import af tændstikker fra tredjelande. Den har dog anført, at importen af tændstikker fra Bulgarien beløb sig til 268 000 USD i 1990 og 165 000 USD i 1991. For så vidt angår importen af tændstikker fra Sverige beløb den sig i 1988 til 11 757 DR og i 1989 til 70 485 DR.

Kommissionen har fremført følgende bemærkninger til disse statistiske oplysninger: For det første vedrører de ikke den omtvistede periode; dernæst viser de ikke, at importen ikke kunne have været større, såfremt »D-fremgangsmåden« ikke havde været anvendt; endelig er beløbene for Sverige under alle omstændigheder meget beskedne.

EØF-traktatens artikel 5, stk. 1

Kommissionen har anført, at den omstændighed, at de græske myndigheder ikke i detaljer og rettidigt har besvaret Kommissionens skrivelser og fremsendt de nationale love og administrativt fastsatte bestemmelser vedrørende »D-fremgangsmåden«, er en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler Grækenland i henhold til traktatens artikel 5, stk. 1. Kommissionen har videre anført, at en sådan adfærd er særlig alvorlig, fordi det manglende samarbejde fra Den Hellenske Republiks side har varet i over tre år fra det tidspunkt, da den første åbningsskrivelse vedrørende »D-fremgangsmåden« (planglas) blev fremsendt.

Den Hellenske Republik har anført, at eftersom der ikke findes nogen »D-fremgangsmåde«, er det vanskeligt at fremsende de nærmere oplysninger og de retsforskrifter, Kommissionen har forlangt. I henhold til Domstolens praksis påhviler det i øvrigt Kommissionen at bevise et traktatbrud. Heraf følger, at Kommissionen ikke kan kræve fremlagt dokumenter, som viser, at fællesskabsretten er tilsidesat som påstået.

Ifølge Den Hellenske Republik har Kommissionen endvidere ikke anført faktiske omstændigheder, som viser, at den græske regerings svar på Kommissionens anmodninger om oplysninger er utilstrækkelige eller vildledende. Regeringen har i den forbindelse bemærket, at oplysningerne fra klagerne og tredjelandenes myndigheder kun vedrører to konkrete tilfælde og ikke er uigendrivelige vidneudsagn, som kan begrunde, at det modsatte synspunkt, som de græske myndigheder indtager, må afvises. Hvad Kommissionen har anført om »D-fremgangsmåden«, foreligger faktisk kun i form af formodninger og anmodninger om oplysninger.

V — Spørgsmål til Kommissionen

I anledning af et spørgsmål fra Domstolen angående importen af tændstikker fra Bulgarien har Kommissionen frafaldet det klagepunkt, den havde fremført over for Den Hellenske Republik vedrørende perioden fra den 25. november 1987 til den 27. april 1988.

Ifølge Kommissionen fører en strengt bogstavelig fortolkning af artikel 9, stk. 4 og 5, i forordning nr. 3420/83 til, at den må frafalde dette klagepunkt. Kommissionen har dog anført, at selv om Den Hellenske Republik den 25. november 1987 henviste til artikel 10 i forordning nr. 3420/83, har den undladt at meddele Kommissionen de omstændigheder og andre oplysninger, denne havde anmodet om, og som var nødvendige for at kunne fastslå, at de foranstaltninger, der var iværksat i medfør af forordning nr. 3420/83, var truffet forskriftsmæssigt og inden for de fastsatte frister. Først kort tid før den 27. april 1988 fremsendte sagsøgte de nævnte oplysninger. Dette er grunden til, at Kommissionen ønsker at understrege, at sagsøgte ikke har udvist vilje til at samarbejde i ovennævnte periode, dvs. mellem den 25. november 1987 og den 27. april 1988, hvilket åbenbart er i strid med princippet i artikel 10 i den pågældende forordning. Kommissionen har anmodet om, at Domstolen tager hensyn til dette manglende samarbejde ved dens afgørelse af, om der set under ét er tale om en tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 5.

D. A. O. Edward
Refererende dommer