SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 4. APRIL 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Sie haben über eine Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen die Republik Griechenland wegen Verletzung verschiedener Bestimmungen des primären Gemeinschaftsrechts zu entscheiden: der Artikel 30 ff. EWG-Vertrag und der Artikel 35 und 38 der Beitrittsakte. Der Verstoß betrifft die Durchführung des schrittweisen Abbaus der Entrichtung von Barbeträgen für Importwaren.

Nach Artikel 35 der Beitrittsakte „[entfallen] die mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen mit gleicher Wirkung zwischen der Gemeinschaft ... und Griechenland beim Beitritt". Jedoch bestimmt Artikel 38, daß „die am 31. Dezember 1980 in Griechenland für die Einfuhren aus den derzeitigen Mitgliedstaaten geltenden Sicherheitsleistungen und Barbeträge während eines Zeitraums von drei Jahren ab 1. Januar 1981 [wie folgt] schrittweise beseitigt [werden] ...: 1. Januar 1981: 25 v. H., 1. Januar 1982: 25 v. H., 1. Januar 1983: 25 v. H., 1. Januar 1984: 25 v. H.".

Mit Entscheidung des griechischen Handelsministers vom 23. Januar 1981 (E6/640/175) wurden verschiedene Erzeugnisse, die zu den Waren gehörten, für die am 31. Dezember 1980 Barzahlung bei der Einfuhr vorgeschrieben war, in die Liste der Erzeugnisse aufgenommen, die auf Kredit eingeführt werden konnten und also liberalisiert wurden. Nach dem Vorbringen der griechischen Behörden machten die Geschäfte hinsichtlich der von der Barzahlungspflicht befreiten Erzeugnisse 25 % des Wertes sämtlicher Einfuhren nach Griechenland aus, so daß Artikel 38 beachtet worden sei. Entscheidungen entsprechenden Inhalts wurden für 1982 und 1983 getroffen.

Aufgrund einer Beschwerde des Bureau de Liaison des Industries du Caoutchouc der Gemeinschaft erörterte die Kommission bei einem Treffen in Athen am 4. und 5. Juni 1981 diese Maßnahmen mit der griechischen Regierung. Sie erklärte dabei, der Abbau um 25 % jährlich sei nicht auf die Gesamtheit der Einfuhren, sondern auf jeden einzelnen Einfuhrvorgang zu beziehen. Die Parteien kamen im übrigen überein, a) daß die Begründetheit der griechischen These anhand der Vorbereitungsarbeiten zu der Beitrittsakte überprüft werden solle, b) daß Griechenland näher darlegen müsse, worin die „technischen Schwierigkeiten" bestünden, die es zur Rechtfertigung seiner Auslegung des Artikels 38 angeführt hatte.

Mit Schreiben vom 1. Oktober 1981 teilte die Kommission der Ständigen Vertretung Griechenlands bei der Gemeinschaft mit, das Vorgehen der griechischen Regierung finde in den Vorbereitungsarbeiten keine Bestätigung und sei demnach als willkürlich anzusehen. Die Ständige Vertretung antwortete mit einer Note vom 9. Oktober. Sie führte aus, für die von Griechenland gewählte Durchführung des Artikels 38 seien folgende Gesichtspunkte maßgeblich:

a) der Wortlaut der Bestimmung. Aus ihm ergebe sich nicht, daß der Abbau um 25 % sich auf jedes einzelne Geschäft beziehe;

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

b) der Zweck der in der Bestimmung vorgesehenen Übergangszeit. Diese bezwecke, die griechische Wirtschaft gegen die Übermacht der höher industrialisierten gemeinschaftlichen Partner zu schützen; die Bestimmung sei daher im für die schwächere Partei günstigsten Sinne auszulegen;

c) die praktischen Schwierigkeiten, die sich aus der Komplexität der griechischen Regelung der Wareneinfuhr ergäben. Diese sehe, je nachdem, ob es sich um Bargeschäfte oder Kreditgeschäfte handele, verschiedene Bedingungen für die Bezahlung der Einfuhren und für die Zollabfertigung vor.

Nunmehr leitet die Kommission mit Schreiben vom 24. März 1982 das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein und gab am 25. Oktober 1982 die mit Gründen versehene Stellungnahme ab, wobei sie Griechenland eine Frist von 2 Monaten setzte, um ihr nachzukommen. In einem Schreiben vom 22. Februar 1983 bekräftigte Griechenland jedoch seinen Standpunkt. Die Kommission rief daraufhin mit einer am 11. April 1983 eingereichten Klage nach Artikel 169 Absatz 2 den Gerichtshof an.

2. In der Klagebeantwortung bringt Griechenland erneut die schon in der vorprozessualen Phase angeführten drei Argumente vor. Betrachten wir sie eines nach dem anderen, beginnend mit dem Wortlaut des Artikels 38:

Nach Ansicht der griechischen Regierung enthalten die französische und die griechische Fassung dieser Vorschrift den Begriff „Barbeträge", ohne zu präzisieren, ob der Abbau sich auf jedes einzelne Geschäft oder auf die Gesamtheit der Einfuhren bezieht; man könne auch nicht sagen, daß der englische Wortlaut klarer sei („the rate of import deposits and cash payments shall be reduced"). Angesichts dieser Unbestimmtheit habe Griechenland es für zulässig gehalten, in die Liste der auf Kredit einführbaren Waren eine bestimmte Anzahl von Erzeugnissen aufzunehmen, die zum Zeitpunkt des Beitritts der Barzahlungspflicht unterlegen hätten. So sei man zu dem Gesamtabbau der zu entrichtenden Barbeträge um 25 % gelangt.

Zur Unterstützung dieses Vorbringens beruft sich die Beklagte auf die Vorbereitungsarbeiten zur Beitrittsakte. Daraus ergebe sich insbesondere, daß nach dem Ergebnis der sechsten Ministerkonferenz zur Verhandlung über die Beitrittsbedingungen (3. April 1978), „l'élimination progressive de ces deux systèmes interviendra sur une période de trois ans après l'adhésion, sous réserve d'un accord sur les modalités techniques selon lesquelles cette élimination devra intervenir" (Konferenz Griechenland — EWG, Dok. 21/8). Die Festlegung der technischen Modalitäten sei jedoch nicht erfolgt; Griechenland stehe es daher frei, die Modalitäten anzuwenden, die seinen Interessen am ehesten entsprächen.

Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht. Artikel 38 ist tatsächlich nicht sehr glücklich formuliert und auf den ersten Blick scheint es nicht möglich festzustellen, worauf sich der Abbau um 25 % bezieht. Bei einer teleologischen Auslegung klären sich seine dunklen Punkte jedoch auf. Artikel 38 besteht, wie bekannt, aus zwei Absätzen. Absatz 1 bestimmt, daß die Barbeträge innerhalb von drei Jahren (1. Januar 1981—1. Januar 1984) schrittweise beseitigt werden. Der Absatz 2 legt den jährlichen Rhythmus und den Umfang (25 %) der Abbaustufen fest. Abweichend vom Grundsatz des Artikels 35 bezweckt die Bestimmung also, um Schäden für die nationale Industrie zu vermeiden, eine stufenweise Liberalisierung des Handelsverkehrs zwischen Griechenland und den anderen neun Mitgliedstaaten.

Gerade unter Berücksichtigung dieser Abstufung — die im übrigen für jede Übergangszeit typisch ist — ist nun aber das vorliegende Problem zu beurteilen. Unterstellen wir, die griechische These träfe zu, es wäre also rechtmäßig, zu Beginn jedes der vier Jahre die Pflicht zur Barzahlung in Höhe des vollen Wertes der Einfuhren um 25 % abzubauen, indem Waren von den „geschützten" Listen auf die „liberalisierte" Liste übertragen werden. Nach Ablauf der drei Jahre würde eine gewisse Anzahl von Erzeugnissen (die problematischsten) übrigbleiben, für die jene Pflicht noch gelten würde, wenn sie nicht — das ist der entscheidende Punkt — ab dem 1. Januar 1984 durch Artikel 35 in Verbindung mit Artikel 38 vollständig aufgehoben würde. Mit anderen Worten, die griechische Wirtschaft würde sich auf einen Schlag — und, ich wiederhole, hinsichtlich der problematischsten Erzeugnisse — dem „acquis communautaire" auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs ausgesetzt sehen.

Die Übergangszeit und der schrittweise Abbau der Einfuhrbeschränkungen wurden jedoch gerade zu dem Zweck vorgesehen, die griechische Wirtschaft auf diese plötzliche Belastung vorzubereiten. Die einzige Art, die genannten Beschränkungen schrittweise abzubauen, besteht nun aber darin, den jährlichen Abbau der Pflicht zur Barzahlung in Höhe des vollen Wertes bei allen Erzeugnissen vorzunehmen; ein solches Ergebnis ist aber nur zu erreichen, wenn diese Pflicht hinsichtlich jedes einzelnen Geschäfts abgebaut wird.

Die Berufung auf die Vorbereitungsarbeiten scheint mir nicht sehr überzeugend. Der Teil der Verhandlungen der Ministerkonferenz, dem im griechischen Vorbringen eine solche Bedeutung zugemessen wird, hat sich in Artikel 38 Absatz 1 niedergeschlagen. Es trifft zwar zu, daß in dieser Phase der Verhandlung nur der Grundsatz der schrittweisen Beseitigung und die Dauer der Übergangszeit festgelegt wurden, während über die technischen Modalitäten keine Vereinbarung getroffen wurde. Daraus läßt sich aber keineswegs schließen, es sei nie zu einer Vereinbarung gekommen. Eine solche wurde einige Zeit später erzielt und führte gerade zu dem zweiten Absatz des Artikels 38, in dem der Prozentsatz und der jährliche Rhythmus der Abbaustufen festgelegt sind. Selbst wenn man unterstellt, daß mit der Festlegung dieser Prozentsätze und dieses Rhythmus die Durchführung des Artikels 38 nicht erschöpfend geregelt ist und der Republik Griechenland also ein gewisser Ermessensspielraum bei der Durchführung verblieb, scheint es mir jedenfalls offensichtlich, daß sie sich doch an das genannte Kriterium des schrittweisen Abbaus der Beschränkungen hätte halten müssen.

3. Das zweite Argument stützt sich auf den Zweck der Übergangszeit, der eine für Griechenland günstige Auslegung der Bestimmung erfordere. Wenn die Übergangszeit zugunsten Griechenlands vorgesehen worden sei, so müsse ihm ein gewisser Spielraum bei der Erfüllung der mit ihr verbundenen Verpflichtungen verbleiben.

Aber auch das so zusammengefaßte Vorbringen ist nicht begründet. Ich bestreite natürlich nicht, daß die Übergangszeit zugunsten Griechenlands vorgesehen wurde. Ich meine jedoch schon dargetan zu haben, daß die Art, in der Griechenland die damit zusammenhängenden Verpflichtungen ausgeführt hat, Folgen nach sich zieht, die den mit der Festlegung einer Übergangszeit verfolgten Zielen entgegengesetzt sind.

4. Das dritte Argument stützt sich auf die technischen Schwierigkeiten, die es angeblich unmöglich machen, den jährlichen Abbau bei jedem einzelnen Ge-

schäft vorzunehmen. Ursache hierfür sei die Komplexität der Regelung (Zahlungs- und Zollabfertigungsbedingungen, Bankgeschäfte, Einfuhrgenehmigungen usw.).

Die Kommission bestreitet nicht, daß einige dieser Schwierigkeiten tatsächlich bestehen; sie macht jedoch geltend, ihre Existenz bedeute nicht, daß sie ausreichend seien, die Nichtbeachtung einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung Griechenlands zu rechtfertigen. Dieser Ansicht ist zuzustimmen, auch weil sie durch eine inzwischen ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt wird. Der Gerichtshof hat entschieden, daß „Schwierigkeiten beim Vollzug eines Rechtsakts der Gemeinschaft einen Mitgliedstaat nicht dazu berechtigen, sich einseitig von der Beachtung seiner Verpflichtungen loszusagen" (Urteil vom 7. 2. 1979, Rechtssache 128/78, Kommission/Großbritannien, Slg. 1979, 419, Randnummer 10 der Entscheidungsgründe). Weiter hat der Gerichtshof ausgeführt, daß „sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen [kann], um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen ... zu rechtfertigen" (Urteil vom 2. 12. 1980, Rechtssachen 42/80 und 43/80, Kommission/Italien, Slg. 1980, 3635 und 3643, Randnummer 4 der Entscheidungsgründe; Urteil vom 1. 3. 1983, Rechtssache 301/81, Kommission/Belgien, Slg. 1983, 467).

5. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der griechischen Regierung mitgeteilt, nach Erklärungen des Handelsministeriums sei das streitige System am 3. Januar 1984 rückwirkend ab dem 1. Januar 1984 aufgehoben worden. Die Feststellung des Verstoßes sei damit ohne praktische Auswirkungen.

Auch hier bin ich anderer Ansicht. Nehmen wir ruhig an, das Griechenland vorgeworfene System sei tatsächlich abgeschafft worden (die Kommission bezweifelt dies jedoch); unbestreitbar bleibt, daß die griechische Regierung drei Jahre lang gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 38 verstoßen hat, indem sie bestimmte Industriebereiche durch eine selektive Einfuhrbeschränkung schützte. Die Kommission hat außerdem erneut ihr Interesse an der Feststellung einer solchen Verletzung geltend gemacht.

6. Aufgrund meiner bisherigen Ausführungen bin ich der Ansicht, daß die griechische Regierung, indem sie für die Einfuhr bestimmter Erzeugnisse die Entrichtung von Barbeträgen in Höhe ihres vollen Wertes verlangt hat, für diese Erzeugnisse die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen nicht, wozu sie nach Artikel 38 der Beitrittsakte verpflichtet war, schrittweise abgebaut hat. Die von ihr getroffenen Maßnahmen bewirkten eine selektive Einfuhrbeschränkung, die durch Artikel 35 der Beitrittsakte und Artikel 30 EWG-Vertrag verboten ist.

Ich schlage demnach dem Gerichtshof vor, festzustellen, daß die Republik Griechenland gegen ihre Verpflichtungen aus der Beitrittsakte und dem EWG-Vertrag verstoßen hat.

Die Kosten sind der beklagten Regierung als der unterlegenen Partei aufzuerlegen.