FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN
fremsat den 1. marts 1988 *

Høje Domstol.

I nærværende sag skal det afgøres, om Grækenland har undladt at efterkomme Kommissionens beslutning 86/187/EØF (EFT 1986, L 136, s. 61; herefter benævnt »beslutningen«), hvis gyldighed er anfægtet i sagen *Grækenland* mod *Kommissionen*. Jeg skal vedrørende detaljerne i den omtvistede støtteordning henvise til mit forslag i sidstnævnte sag, hvori jeg nåede til det resultat, at der ikke er grundlag for at annullere beslutningen. I nærværende sag er udgangspunktet, at beslutningen anses for gyldig, jfr. Traktatens artikel 185, hvorefter »indbringelse af klager for Domstolen... ikke [har] opsættende virkning«. Beslutningen må derfor anses for gyldig med virkning fra datoen for dens vedtagelse, og fik virkning for Grækenlands vedkommende fra datoen for dens meddelelse, jfr. Traktatens artikel 191. At beslutningen fortsat står ved magt følger også klart af Domstolens præsidents kendelse af 30. april 1986 i sag 57/86 R (Sml. s. 1497), hvori udsættelse af gennemførelsen af beslutningen afslås. Grækenland vil også, selv om Domstolen ved den endelige dom i sag 57/86 skulle nå til det resultat, at beslutningen skal annulleres, have undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til Traktaten, såfremt beslutningen ikke på nævnte dato er blevet efterkommet, uanset hvad Grækenland efterfølgende har foretaget sig.

Rentegodtgørelsesordningen blev indført i april 1983. Beslutningen blev truffet den 30. november 1985 og tilstillet de græske myndigheder ved fremsendelsen den 23. december 1985 af en skrivelse fra kommissionsmedlem Andriessen. Tilsyneladende er sidstnævnte dato efter Kommissionens opfattelse datoen for beslutningens meddelelse. Da nævnte skrivelse nu blev afsendt til Athen lillejuleaftensdag kan det vel være tvivlsomt, om dette er korrekt. Men Grækenland har ikke rejst spørgsmål herom, og som sagen stiller sig, er det unødvendigt for Domstolen at fastslå, på hvilken dato beslutningen helt nøjagtigt blev meddelt de græske myndigheder.

Grækenlands stævning i sag 57/86 blev indgivet til Domstolen den 26. februar 1986. Begæringen om foreløbige forholdsregler blev indgivet den 13. marts 1986 og blev afvist ved kendelsen af 30. april 1986.

Den 23. maj 1986 tilstillede Kommissionen de græske myndigheder et telex, hvori den anmodede den om inden to uger at underrette den om, hvilke foranstaltninger — navnlig for tiden efter afsigelsen af præsidentens kendelse — der var blevet truffet for at efterkomme beslutningen. Denne henvendelse blev aldrig officielt besvaret. Officiøst fik Kommissionen derimod underretning om to afgørelser truffet af den græske nationalbankdirektør med henblik på — som det hævdes — at efterkomme beslutningen, nemlig afgørelse nr. 790 af 5. juni 1986, ved hvilken godtgørelsessatsen blev nedsat til 5% med virkning fra den 9. juni 1986, og afgørelse nr. 936 af 29. januar 1987, hvorved satsen nedsattes fra 5 til 3% for tiden 1. februar 1987-31. december 1987

* Oversat fra engelsk.

og godtgørelsen afskaffet med virkning fra den 1. januar 1988.

Kommissionen har anlagt sag i medfør af Traktatens artikel 93, stk. 2, og nedlagt påstand om, at det statueres, at Grækenland ved ikke »inden for den fastsatte frist« at have efterkommet beslutningen har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til Traktaten.

Havde det ikke været for Domstolens dom af 2. februar 1988 i sag 213/85 (Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 281) ville jeg bestemt være nået til det resultat, at beslutningen ikke fornuftigvis kunne fortolkes som indeholdende en frist for gennemførelsen. I beslutningens artikel 1 pålægges det de græske myndigheder at ophæve støtten i form af rentegodtgørelse, men der fastsættes ikke nogen frist herfor. Ifølge dens artikel 2 skal Grækenland senest en måned efter meddelelsen af beslutningen underrette Kommissionen om, hvilke beslutninger, der er truffet for at efterkomme beslutningen. Min opfattelse, der bygger på grunde svarende til dem, jeg har fremført i mit forslag til afgørelse i sag 213/85 er, at beslutningen må antages at medføre en forpligtelse for de græske myndigheder til at træffe de nødvendige foranstaltninger »med fornøden omhu«, jfr. Domstolens udtalelse i sag 173/73 (Kommissionen mod Italien, Sml. 1974, s. 709) og til inden en måned at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, der var blevet truffet til gennemførelse af beslutningen (en forpligtelse, der tilsyneladende ikke er blevet opfyldt i det foreliggende tilfælde, hvilket Kommissionen imidlertid ikke har krævet dom for). I retsmødet i nærværende sag har Kommissionen anerkendt, at beslutningen var uklar på dette punkt. Efter min mening havde Kommissionen ikke nogen gyldig grund til ikke klart at angive, at Grækenland skulle træffe de nødvendige foranstaltninger inden en måned — hvis den ellers ønskede dette.

Domstolen har i sin dom i sag 213/85, præmis 19, fastslået, at fastsættelsen af en dato som sidste frist for at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, der er blevet truffet for at gennemføre en beslutning, klart indebærer, at denne dato ligeledes er sidste frist for vedtagelsen af disse foranstaltninger. Lægges denne praksis til grund, må resultatet i nærværende sag nødvendigvis gå ud på, at det statueres, at Grækenland ikke har efterkommet beslutningen inden for den fastsatte frist.

Domstolen har i sin praksis tilsyneladende anerkendt to indsigelser mod et anbringende om, at kommissionsbeslutninger ikke er efterkommet på dette område, nemlig for det første en indsigelse om, at beslutningen er uklar eller tvetydig. I sag 70/72 (Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1973, s. 813), frifandt Domstolen Tyskland for Kommissionens påstand om, at det statueredes, at Forbundsrepublikken havde undladt at efterkomme en beslutning, truffet i henhold til artikel 93, stk. 2, med den begrundelse, at indholdet af den forpligtelse, der var blevet pålagt Forbundsrepublikken, var upræcis. Anderledes i dommen i sag 52/83 (Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1983, s. 3707), hvori Domstolen fastslog, at den til Frankrig rettede beslutning præcist og utvetydigt angav de forpligtelser, som blev pålagt dette land. Kommissionen har påberåbt sig sidstnævnte sag mod Frankrig, men Grækenland har ikke fremført nogen indsigelse om beslutningens uklarhed, og det vil Grækenland formentlig heller ikke med held kunne gøre.

Den anden indsigelse, Domstolen har anerkendt i sager af denne art, er indsigelsen om umulighed. Det vigtigste præjudikat i den forbindelse findes i Domstolens dom i sag 52/84 (Kommissionen mod Belgien, Sml. 1986, s. 89), hvori det i præmis 14, (s. 104) fastslås: »... den eneste indsigelse, som den belgiske regering kan gøre gældende over for traktatbrudspåstanden, [ville] være, at

det er absolut umuligt at gennemføre beslutningen korrekt.... Beslutningen kræver, at en deltagelse i [en virksomheds kapital], der... er virkeliggjort gennem et offentligt holdingselskab med regionalt sigte, skal bringes til ophør; ... dette krav er tilstrækkeligt præcist til at kunne gennemføres. Det forhold, at de belgiske myndigheder på grund af virksomhedens økonomiske situation ikke har kunnet tilbagesøge den udbetalte sum, udgør ikke umulighed for gennemførelsen, eftersom Kommissionens formål er, at støtten ophæves. Dette formål kan som af den belgiske regering erkendt, opnås ved en selskabslikvidation...«.

Grækenland har ganske klart i det foreliggende tilfælde været forpligtet til at afskaffe godtgørelsesordningen senest en måned efter meddelelsen af den anfægtede beslutning. Jeg finder det også utvivlsomt, at først ved den tredje etape i den gradvise afskaffelse af godtgørelsesordningen, Grækenlands Nationalbank har iværksat med sine to beslutninger, efterkommes beslutningen fuldt ud.

Derfor kommer sagen nu til at dreje sig om, hvorvidt det var absolut umuligt for Grækenland at efterkomme den anfægtede beslutning. Umuligheden kan vedrøre beslutningens indhold og / eller tidsplanen. En medlemsstat kan med andre ord gøre gældende, at en gennemførelse har været enten aldeles umulig eller i alt fald umulig »inden for den fastsatte frist«.

Grækenland har rejst krav om, at det anerkendes, at de foranstaltninger, der blev truffet var passende under alle omstændigheder, og at Grækenland derved behørigt har efterkommet beslutningen. Grækenland gør gældende, at det var umuligt at efterkomme beslutningen »inden for den fastsatte frist«, idet rentegodtgørelserne hang sammen med forpligtelser, som de græske eksportører havde påtaget sig på middel og lang sigt, hvorfor en ophævelse af ordningen ville have haft usædvanlige, ubehagelige og uberegnelige følger for deres kontrakter og dermed for Grækenlands økonomiske, valutariske og udenrigshandelspolitiske forhold. Godtgørelsesordningen var en uadskillelig del af en i 1983 indført valutarisk ordning og kunne derfor kun afskaffes, såfremt valutaordningen blev fuldstændigt ændret, hvilket ville have krævet lang tid af hensyn til den nødvendige forberedelse.

Kommissionen har heroverfor først og fremmest anført, at det ikke var umuligt at efterkomme beslutningen, selv om dette nok ville have medført vanskeligheder og ulemper. Den har hertil føjet, at den anden afgørelse, truffet af den græske centralbankdirektør viser, at beslutningen kunne efterkommes.

Så vidt jeg kan se, var det helt klart muligt at efterkomme beslutningens indhold. Kommissionen kan med rette påberåbe sig centralbankdirektørens anden afgørelse til støtte for dette synspunkt.

Kommissionen har endvidere anført, at det var muligt ikke blot at efterkomme beslutningens indhold, men også at gøre dette inden en måned.

Den omtvistede valutaordning udgør en selvstændig helhed, selv om den må ses sammen med øvrige foranstaltninger til iværksættelse af den græske økonomiske og valutariske politik. Grækenland har ikke anført grunde af teknisk karakter (f. eks. proceduren ved afgørelser fra Den Græske Centralbanks direktør) til, at ordningen ikke kunne afskaffes inden en måned eller inden for en anden frist. Ordningen burde efter min mening have været afskaffet tidligere end det

skete, og jeg kan ikke tilslutte mig Grækenlands udtalelse om, at den ikke kunne være afskaffet inden en måned eller inden for en rimelig frist, der var meget kortere end den tid, der faktisk forløb. De omtalte vanskeligheder for eksportørerne svarer til de vanskeligheder, modtagere af traktatstridig støtte normalt må tåle, og der er intet blevet fremført til støtte for, at beslutningen var retsstridig som stridende mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jfr. den tidligere nævnte sag 52/83, s. 3715).

Kommissionen har endvidere gjort gældende, at de græske indsigelser allerede er blevet forkastet af Domstolens præsident i kendelsen om foreløbige forholdsregler. Dette er imidlertid ikke korrekt. Til det af den græske regering om valutapolitikken anførte bemærkede Domstolens præsident i kendelsen, at den græske regering ikke havde fremført noget anbringende, der umiddelbart kunne begrunde udsættelsen af gennemførelsen (grund 11); det anerkendes, at eksportørerne lider skade, men dette må afvejes over for interesserne hos konkurrenterne i de øvrige medlemsstater (grund 12).

Det kan ikke udelukkes, at den korte frist til at gennemføre beslutningen (når henses til Domstolens afgørelse i sag 213/85) i fremtiden vil kunne: a) gøre en beslutning ugyldig, der pålægger at bringe en støtte til ophør, eller i alt fald b) danne grundlag for en indsigelse om umulighed, men så vidt jeg kan se, var hverken det ene eller det andet, henholdsvis a) eller b) tilfældet i de to her omhandlede sager.

Det eneste problem, der herefter er tilbage, er, om forhandlingerne mellem Kommissionen og Grækenland, der foregik efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning og vedrørte Grækenlands betalingsbalance, medførte, at forpligtelsen til at efterkomme beslutningen nu ikke længere bestod, eller at fristen herfor blev forlænget. Spørgsmålet blev ikke nævnt i Kommissionens skriftlige indlæg, og Domstolen har derfor skriftligt stillet Kommissionen et spørgsmål. Af besvarelsen af dette spørgsmål fremgår, at selv om Kommissionen generelt udviste forståelse for den vanskelige situation, den græske økonomi befandt sig i, tog den dog ikke specifikt stilling til den i nærværende sag og sag 57/86 omtvistede rentegodtgørelsesordning, idet disse sager allerede verserede for Domstolen, da de nævnte forhandlinger fandt sted. Kommissionen har tilføjet, at det tilsagn, Grækenland afgav om gradvist at afskaffe ordningen på den måde, der blev konkretiseret i de to afgørelser fra den græske nationalbankdirektør, ikke foregreb afgørelsen i disse sager.

Den anfægtede beslutning blev vedtaget den 30. november 1985. Kommissionen har i medfør af Traktatens artikel 108, stk. 3, vedtaget to beslutninger til fordel for Grækenland, dels en beslutning af 22. november 1985 (EFT L 373, s. 9) og en beslutning af 16. december 1986 (EFT L 357, s. 28) begge om tilladelse til en gradvis ophævelse af en græsk eksportstøtteordning, der imidlertid adskiller sig fra den i sagen omtvistede rentegodtgørelsesordning. Herefter kan Kommissionen ikke siges formeligt at have taget skridt til at ophæve forpligtelsen til at efterkomme beslutningen. Den har navnlig ikke ophævet beslutningen eller hævet nærværende sag.

Kan dette imidlertid alligevel være sket, blot fordi Kommissionen førte almindelige forhandlinger om økonomiske vanskeligheder. Domstolen har i præmis 16 i dommen i den tidligere nævnte sag 52/84 udtalt: »... det forhold, at en medlemsstat som en beslutning er rettet til ikke under en sag som den foreliggende kan påberåbe sig andre indsi-

gelser end absolut umulighed for gennemførelsen, er ikke til hinder for, at en medlemsstat, der under gennemførelsen af en sådan beslutning støder på uforudsete eller uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til følger, der ikke er forudset af Kommissionen, forelægger Kommissionen disse problemer til bedømmelse med forslag om passende ændringer af den pågældende beslutning. I et sådant tilfælde skal Kommissionen og medlemsstaten i henhold til den regel, der pålægger medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner en gensidig pligt til loyalt samarbejde, jfr. navnlig EØF-Traktatens artikel 5, samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet Traktatens bestemmelser fuldt ud skal overholdes, særligt bestemmelserne om støtte. Imidlertid har ingen af de vanskeligheder der i nærværende sag er påberåbt af den belgiske regering, en sådan karakter, og regeringen har heller ikke på nogen måde foreslået Kommissionen at gennemføre andre passende foranstaltninger...« (Sml. s. 105).

Ligesom det var tilfældet i sag 5/86 (Kommissionen mod Belgien, dom af 9. april 1987, Sml. s. 1773) har Kommissionen ikke efter min mening forholdt sig på en måde, der strider mod det af Domstolen anførte i sag 52/84 eller handlet urimeligt ved ikke at have godkendt de omtalte vanskeligheder som en grund, der stillede sig i vejen for dens krav om gennemførelse af beslutningen.

Mit forslag til afgørelse er herefter, at det statueres, at Grækenland har undladt at efterkomme beslutningen inden for den fastsatte frist. Der er grundlag for at tage Kommissionens påstand herom til følge samt til i overensstemmelse hermed at dømme sagsøgte, Grækenland, til at afholde Kommissionens omkostninger.