CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 1 maart 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het onderhavige geding betreft de vraag, of Griekenland zich niet heeft geconformeerd aan beschikking 86/187/EEG van de Commissie (PB 1986, L 136, blz. 61; hierna: de beschikking), waarvan de geldigheid in geding is in de zaak Griekenland/Commissie. Ik verwijs naar mijn conclusie in die zaak (waar ik tot de slotsom kom, dat de beschikking niet moet worden nietig verklaard) voor nadere details van de betrokken steunregeling. Voor het onderhavige geding wordt de geldigheid van de beschikking echter vooronderstelt krachtens artikel 185 EEG-Verdrag, bepalende dat „een bij het Hof van Justitie ingesteld beroep... geen schorsende werking [heeft]". De beschikking moet derhalve worden geacht geldig te zijn vanaf de datum waarop zij is gegeven en uitvoerbaar tegen Griekenland vanaf de kennisgeving krachtens artikel 191. Dat zij is blijven gelden, volgt ook uit het feit dat de president van het Hof bij beschikking van 30 april 1986 in zaak 57/86R heeft geweigerd de tenuitvoerlegging ervan op te schorten. Zelfs indien het Hof de betrokken beschikking in zijn eindarrest in zaak 57/86 zou nietig verklaren, zou Griekenland toch zijn verplichtingen uit het Verdrag niet zijn nagekomen indien het zich tot op die datum niet eraan had geconformeerd, ongeacht wat het na de beschikking heeft gedaan.

De rentesubsidieregeling werd ingevoerd in april 1983. De beschikking werd gegeven op 30 november 1985 en aan de Griekse autoriteiten toegezonden in bijlage bij een brief van het lid van de Commissie Andriessen van 23 december 1985. De Commissie lijkt deze datum als datum van kennisgeving te beschouwen. Aangezien de brief twee dagen voor Kerstmis naar Athene werd verstuurd, kan daaraan worden getwijfeld. Griekenland maakt hier echter geen punt van, en gezien de omstandigheden van deze zaak behoeft het Hof niet te beslissen op welke datum precies de Griekse autoriteiten kennis werd gegeven van de beschikking.

Griekenlands verzoekschrift in zaak 57/86 werd bij het Hof ingediend op 26 februari 1986 en zijn verzoek om voorlopige maatregelen op 13 maart 1986; dit verzoek is bij beschikking van 30 april 1986 afgewezen.

Op 23 mei 1986 zond de Commissie de Griekse autoriteiten een telexbericht, waarin zij hun verzocht haar binnen twee weken in te lichten over de maatregelen die zij hadden genomen om zich naar de beschikking te voegen, met name na de beschikking van de president. Hierop werd nooit formeel geantwoord. Officieus had de Commissie echter kennis gekregen van twee besluiten van de gouverneur van de Bank van Griekenland die blijkbaar bedoeld waren om aan de beschikking te voldoen, namelijk besluit nr. 790 van 5 juni 1986, dat het tarief van de subsidie verlaagde naar 5% per 9 juni 1986, en besluit nr. 936 van 29 januari 1987 dat het tarief verlaagde van 5% naar 3% voor de periode van 1 februari 1987 tot

* Vertaald uit het Engels.

en met 31 december 1987 en de subsidie afschafte met ingang van 1 januari 1988.

Het beroep van de Commissie krachtens artikel 93, lid 2, strekt tot vaststelling, dat Griekenland de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door zich niet „binnen de gestelde termijn" te voegen naar de beschikking.

In rechtsoverweging 19 van het arrest in zaak 213/85 heeft het Hof evenwel geoordeeld, dat het feit dat een uiterste datum werd aangewezen waarop aan de Commissie mededeling moest worden gedaan van de maatregelen die waren genomen om de beschikking na te komen, meebracht dat de maatregelen tegen die datum moesten worden genomen. Op grond hiervan zal moeten worden vastgesteld, dat Griekenland zich niet binnen de gestelde termijn naar de beschikking heeft gevoegd.

Ware er niet 's Hofs arrest van 2 februari 1988 in zaak 213/85, Commissie/Nederland (Jurispr. 1988, blz. 281), dan zou ik hebben gemeend dat de beschikking redelijkerwijs niet aldus kan worden uitgelegd, dat zij een termijn voor de tenuitvoerlegging stelt. Artikel 1 gelastte de Griekse autoriteiten de rentesubsidie af te schaffen, zonder een uiterste datum te vermelden; volgens artikel 2 diende Griekenland de Commissie binnen één maand vanaf de kennisgeving in kennis te stellen van de maatregelen die waren genomen om aan de beschikking te voldoen. Om dezelfde redenen als ik in mijn conclusie in zaak 213/85 heb vermeld, had ik de beschikking aldus gelezen, dat zij de Griekse autoriteiten verplichtte die maatregelen „met de nodige voortvarendheid" te nemen, zoals het Hof het in zaak 173/73 (Italië/Commissie, Jurispr. 1974, blz. 709) formuleerde, en de Commissie binnen een maand in kennis te stellen van de maatregelen die zij tegen die tijd hadden genomen ter uitvoering van de beschikking (een verplichting die kennelijk niet is nagekomen, ofschoon de Commissie in dit opzicht geen veroordeling verlangt). Ter terechtzitting in de onderhavige zaak heeft de Commissie toegegeven, dat de beschikking op dit punt onduidelijk is. De Commissie had volgens mij geen goede reden om niet duidelijk te vermelden, dat Griekenland de nodige maatregelen binnen een maand moest nemen, als het dat was wat zij wilde.

De rechtspraak van het Hof lijkt twee verweermiddelen te aanvaarden in geval van niet-nakoming van beschikkingen van de Commissie op dit gebied. Het eerste is, dat de beschikking onduidelijk of dubbelzinnig is. In zaak 70/72 (Commissie/Duitsland, Jurispr. 1973, blz. 813) werd het beroep van de Commissie strekkende tot vaststelling dat de Bondsrepubliek zich niet had geconformeerd aan een krachtens artikel 93, lid 2, genomen beschikking, door het Hof verworpen omdat de opgelegde verplichting onbepaald was. Deze zaak stond centraal in zaak 52/83 (Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1983, blz. 3707), waarin het Hof constateerde, dat de tot Frankrijk gerichte beschikking een duidelijke verplichting inhield. De Commissie beroept zich op de Franse zaak, maar Griekenland voert geen dubbelzinnigheid aan, en ik zie ook niet hoe zij dat met goed gevolg zou kunnen doen.

Het tweede verweermiddel is de onmogelijkheid. Het relevante arrest is dat in zaak 52/84 (Commissie/België, Jurispr. 1986, blz. 89), waarin het Hof in rechtsoverweging 14 verklaarde: „... de Belgische regering [zou] nog als enig verweermiddel tegen het beroep wegens niet-nakoming kunnen aanvoeren, de volstrekte onmogelijkheid om de beschikking correct uit te

voeren... In de beschikking [wordt] de opheffing... geëist van een deelneming... door een openbare holding met regionale strekking... en... deze eis [is] nauwkeurig genoeg... om te worden uitgevoerd. De omstandigheid dat de Belgische autoriteiten wegens de financiële toestand van de onderneming het uitbetaalde bedrag niet konden recupereren, betekent niet dat de uitvoering onmogelijk is, daar het doel van de Commissie was de steunmaatregel op te heffen en dit doel, zoals door de Belgische regering wordt toegegeven, kon worden bereikt door de vereffening van de vennootschap....”

In de onderhavige zaak moest Griekenland duidelijk de subsidieregeling afschaffen binnen een maand vanaf de kennisgeving van de bestreden beschikking. Het lijkt mij eveneens duidelijk, dat Griekenland de beschikking eerst volledig heeft uitgevoerd in de laatste van de drie fasen van de geleidelijke afschaffing van de subsidie, voorzien in de twee besluiten van de Bank van Griekenland.

De kernvraag is derhalve, of het voor Griekenland volstrekt onmogelijk was, zich naar de bestreden beschikking te voegen. De onmogelijkheid kan zowel de inhoud als het tijdschema betreffen. Met andere woorden, een Lid-Staat kan bepleiten, dat nakoming hetzij helemaal, hetzij binnen de „gestelde termijn” onmogelijk was.

Griekenland verzoekt het Hof te erkennen, dat de genomen maatregelen in de gegeven omstandigheden passend waren en dus een behoorlijke nakoming van de beschikking vormden. Zij betoogt, dat zij onmogelijk „binnen de termijn” was uit te voeren, omdat de subsidies samenhingen met verbintenissen van de Griekse exporteurs op middellange en lange termijn, en de intrekking uitzonderlijk ernstige en onvoorziene gevolgen zou hebben gehad voor die verbintenissen en, meer in het algemeen, voor het economisch, monetair en exportbeleid van Griekenland. Aangezien de subsidieregeling een integrerend deel was van een in april 1983 ingevoerd algemeen monetair systeem, kon zij onmogelijk worden afgeschaft zonder dat systeem volledig te herzien, wat een aanzienlijke evaluatieperiode zou hebben gevraagd.

De Commissie antwoordt in wezen, dat het niet onmogelijk was aan de beschikking te voldoen, ook indien het moeilijk of lastig was. Het tweede besluit van de gouverneur toont aan, dat het mogelijk was aan de beschikking te voldoen.

Volgens mij was het zonder meer mogelijk eraan te voldoen voor wat de inhoud betreft; tot staving hiervan kan de Commissie zich beroepen op het tweede besluit van de gouverneur.

De Commissie stelt ook, dat het niet enkel mogelijk was zich naar de inhoud van de beschikking te voegen, maar ook om het binnen een maand te doen.

De betrokken regeling staat op zichzelf, onverschillig of zij al dan niet deel uitmaakt van een reeks maatregelen die het Griekse economisch en monetair beleid concretiseren. Griekenland heeft geen technische redenen aangevoerd (bij voorbeeld in verband met de manier waarop besluiten van de gouverneur van de Bank van Griekenland worden genomen), waarom de regeling niet binnen een maand of enige andere termijn kon worden afgeschaft. Mijns inziens kon de re-

geling sneller worden afgeschaft dan nu is gebeurd, en Griekenland heeft mij niet overtuigd, dat zij niet kon worden afgeschaft binnen een maand of binnen een redelijk, veel korter tijdsbestek dan de tijd die het daadwerkelijk heeft gekost. De moeilijkheden van de exporteurs verschillen niet van die welke de ontvangers van onwettige steun gewoonlijk ondervinden, en niet is gesteld, dat de beschikking ongeldig was wegens schending van het vertrouwensbeginsel (zaak 52/83, reeds aangehaald, blz. 3715).

De Commissie beweert voorts, dat de argumenten van Griekenland reeds door de president in zijn beschikking zijn afgewezen. Deze bewering is onjuist. Wat het argument betreffende het monetair beleid betreft, oordeelde de president, dat de vordering van de Griekse regering niet voorshands gerechtvaardigd voorkwam (r. o. 11); de schade voor de exporteurs werd erkend, maar afgewogen tegen de belangen van concurrenten in andere Lid-Staten (r. o. 12).

Mogelijk kan in toekomstige zaken bij een korte duur van de voorgeschreven nakomingstermijn (in het licht van 's Hofs beslissing in zaak 213/85, reeds aangehaald) worden gezegd, a) dat het bevel tot beëindiging van een steunmaatregel daardoor ongeldig is, of althans b) dat als verweer een beroep op onmogelijkheid kan worden gedaan, doch ik geloof niet dat dit in casu a) gesteld respectievelijk b) bewezen is.

De enige vraag die overblijft, is derhalve, of in de besprekingen inzake de Griekse betalingsbalans, die na de bestreden beschikking tussen de Commissie en Griekenland werden gevoerd, de verplichting tot nakoming is opgeheven dan wel de nakomingstermijn is verlengd. Omdat deze kwestie in de memories van de Commissie niet ter sprake kwam, stelde het Hof haar een schriftelijke vraag, uit het antwoord waarop bleek dat de Commissie, ofschoon in het algemeen begrip tonend voor de moeilijkheden die de Griekse economie doormaakt, geen specifiek standpunt innam met betrekking tot de rentesubsidieregeling die ter discussie staat in het onderhavige geding en in zaak 57/86, die reeds bij het Hof aanhangig waren toen die besprekingen plaatsvonden. De Griekse toezegging om de regeling geleidelijk af te schaffen op de wijze als in de twee besluiten van de gouverneur van de Bank van Griekenland bepaald, liep niet vooruit op de beslissing in deze zaken.

De beschikking werd gegeven op 30 november 1985. Krachtens artikel 108, lid 3, gaf de Commissie twee beschikkingen ten gunste van Griekenland, gedateerd 22 november 1985 (PB 1985, L 373, blz. 9) respectievelijk 16 december 1986 (PB 1986, L 357, blz. 28), die beide de geleidelijke afschaffing toestaan van een systeem van uitvoersteun, dat echter verschilt van de rentesubsidieregeling die voor het Hof in geding is. De Commissie blijkt dus geen formele stappen te hebben ondernomen om de verplichting tot nakoming van de beschikking op te heffen. Met name heeft zij de beschikking niet ingetrokken en evenmin het onderhavige beroep.

Kan het enkele feit dat algemene besprekingen over moeilijkheden hebben plaatsgevonden, tot dezelfde uitkomst leiden? In rechtsoverweging 16 van genoemd arrest in zaak 52/84 heeft het Hof verklaard, dat „het feit dat de Lid-Staat tot wie de beschikking is gericht, tegen een beroep als het onderhavige geen ander verweermiddel

kan aanvoeren dan de volstrekte onmogelijkheid van tenuitvoerlegging, een Lid-Staat die bij de uitvoering van een dergelijke beschikking op niet voorziene of voorzienbare moeilijkheden stuit, of zich bewust wordt van gevolgen die de Commissie niet voor ogen heeft gehad, niet belet om deze problemen aan laatstgenoemde voor te leggen en daarbij passende wijzigingen van de betrokken beschikking voor te stellen. Op grond van het met name in artikel 5 EEG-Verdrag tot uitdrukking gebrachte beginsel dat de Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen over en weer tot loyale samenwerking verplicht zijn, moeten in een dergelijk geval de Commisie en de Lid-Staat te goeder trouw samenwerken om met volledige inachtneming van de verdragsbepalingen, inzonderheid die betreffende de steunmaatregelen, de moeilijkheden te overwinnen. In het onderhavige geval is echter geen van de door de Belgische regering aangevoerde moeilijkheden van dien aard en heeft de regering de Commissie geen voorstellen voor andere, passende maatregelen gedaan..." (loc. cit., blz. 105).

Evenals in zaak 5/86 (Commissie/België, Jurispr. 1987, blz. 1773) handelt de Commissie mijns inziens niet in strijd met de uitspraak in zaak 52/84 en ook niet onredelijk, door de aangevoerde moeilijkheden niet te aanvaarden als reden om niet op tenuitvoerlegging van de beschikking aan te dringen.

Mijn conclusie is derhalve, dat Griekenland zich niet binnen de gestelde termijn naar de beschikking heeft gevoegd. De Commissie heeft derhalve recht op een verklaring in deze zin en op vergoeding van haar kosten.