2. Wenn ein Mitgliedstaat sich weigert, mit der Kommission im Rahmen von Untersuchungen zusammenzuarbeiten, die diese durchführt, um festzustellen, ob Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht vorliegen, die sich aus den in diesem Staat geltenden Rechtsvorschriften und Praktiken ergeben, so stellt dies eine Verletzung der nach Artikel 5 EWG-Vertrag bestehenden Pflicht jedes Mitgliedstaats dar, der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 240/86 *

I — Sachverhalt

Die Kommission wurde im Februar und März 1984 von Wirtschaftsteilnehmern sowie von einem Mitgliedstaat davon unterrichtet, daß bei der Einfuhr von Getreide nach Griechenland gewisse Schwierigkeiten aufgetreten seien.

Diese Einfuhr war von der Erteilung einer Devisengenehmigung durch die Banken abhängig. Die Banken stellten eine Bescheinigung aus, die bei der Zollabfertigung der Waren vorgelegt werden mußte. Durch Erlaß Nr. E 6/963 des Handelsministers vom 21. Februar 1984 wurde dieses Verfahren insoweit noch strenger, als für jede von den anderen Banken erteilte Genehmigung oder Bescheinigung für die Zuteilung von Devisen die Bestätigung der Bank von Griechenland verlangt wurde.

Diese Maßnahmen sollen bewirkt haben, daß bestimmte Weizeneinfuhren verzögert oder sogar zunichte gemacht worden seien, da die Bank von Griechenland in zahlreichen Fällen die Erteilung der Devisengenehmigungen abgelehnt habe.

Nachdem die Kommission auf zwei Fernschreiben (vom 12. und 15. März 1984), in denen um Auskünfte ersucht und die Griechische Republik zum Erlaß der für die Beseitigung der geschaffenen Hemmnisse erforderlichen Maßnahmen aufgefordert worden war, keine Antwort erhalten hatte, richtete sie am 21. September 1984 ein förmliches Aufforderungsschreiben [1] an die griechische Regierung. Auf dieses Schreiben antwortete die griechische Regierung am 22. November 1984, indem sie geltend machte, die erlassenen Maßnahmen seien erforderlich, um bereits festgestellten Fällen von Kapitalflucht ins Ausland zu begegnen, und hätten ihre Grundlage in den Artikeln 67 und 68 EWG-Vertrag. Sie hemmten die Einfuhr nicht, da alle Einfuhranträge angenommen worden seien.

Nachdem die Kommission die Importeure und die Beschwerdeführer angehört hatte, forderte sie mit Schreiben des Generaldirektors für Landwirtschaft vom 13. Februar 1985 die griechischen Behörden auf, den Wortlaut der in Rede stehenden Rechtsvorschriften mitzuteilen und eine Liste der im ersten Halbjahr 1984 gestellten Anträge auf Zuteilung von Devisen vorzulegen, die sich auf Einfuhren von Getreide bezogen. Au-

* Verfahrenssprache: Griechisch.

1 — Was die gesamten Einfuhren angeht, war am 14. Mai 1984 ein Aufforderungsschreiben versandt worden.

ßerdem wurden nähere Angaben in bezug auf den Ablauf des Verfahrens (Zeitpunkt der Antragstellung, Zeitpunkt der Entscheidung der Bank von Griechenland, Zeitpunkt der Einfuhr) sowie Auskünfte über Verzögerungen und ablehnende Entscheidungen bei der Erteilung von Devisengenehmigungen angefordert. Auf diese Aufforderung hin übermittelte die griechische Regierung lediglich die Liste der erteilten Einfuhrgenehmigungen.

Da die Hemmnisse für die Einfuhr von Getreide weiter bestanden und die Kommission die von den griechischen Behörden angeführte Rechtsgrundlage für die erlassenen Maßnahmen bestritt, schickte sie den Behörden am 23. Oktober 1985 ein neues Fernschreiben. Am 25. November 1985 erließ die Kommission, nachdem sie auf dieses Fernschreiben keine Antwort erhalten hatte, eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der die griechische Regierung aufgefordert wurde, dieser Stellungnahme innerhalb eines Monats nach deren Zustellung nachzukommen.

Im Laufe des Jahres 1985 hatte die Kommission Kenntnis davon erhalten, daß die Devisengenehmigung für die Einfuhr von Getreide in bestimmten Fällen von Voraussetzungen abhängig gemacht wurde, die die Wiederausfuhr des Verarbeitungserzeugnisses mit einem größeren Mehrwert gewährleisten sollten. Sie hatte außerdem Kenntnis vom Erlaß Nr. E 6/2931 des Handelsministers vom 25. Juli 1985 erhalten, durch den die Devisengenehmigungen für die Einfuhr von Getreide widerrufen worden waren, die bereits erteilt, aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht verwendet worden waren. Die einzigen Ausnahmen betrafen Einfuhren, für die die Voraussetzung der Wiederausfuhr des Verarbeitungserzeugnisses bestand, sowie Fälle, in denen unwiderrufliche Akkreditive ausgestellt worden waren, deren Geltungsdauer noch nicht abgelaufen war.

Mit Fernschreiben vom 14. und 30. August 1985 forderten die Dienststellen der Kommission die griechischen Behörden auf, tätig zu werden, um die Anwendung dieses Erlasses zu verhindern. Diese Fernschreiben blieben jedoch unbeantwortet.

Da diese Maßnahmen nach Auffassung der Kommission zusätzliche Hemmnisse für die Einfuhr von Getreide darstellten, wurde durch Versendung eines Aufforderungsschreibens vom 25. November 1985 ein neues Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeleitet. Da die Kommission darauf keine Antwort erhielt, gab sie am 15. Mai 1986 die mit Gründen versehene Stellungnahme E(86) 796 endg. ab.

II — Schriftliches Verfahren

Mit Klageschrift, die am 11. September 1986 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission den Gerichtshof gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag wegen der der Griechischen Republik zur Last gelegten Vertragsverletzungen angerufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch der griechischen Regierung mehrere Fragen gestellt und sie gebeten, ihm bestimmte Unterlagen zuzuleiten.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

1) festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30, 106 Absatz 1 und 5 EWG-Vertrag sowie aus der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide verstoßen hat, daß sie die Getreideeinfuhr von einer Devisengeneh-

migung und die Erteilung dieser Genehmigung von der Verpflichtung zur Wiederausfuhr des Erzeugnisses abhängig gemacht, bereits erteilte Genehmigungen widerrufen und der Kommission nicht die angeforderten Auskünfte und Rechtsvorschriften übermittelt hat;

2) der Griechischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Griechische Republik* beantragt,

1) die Klage der Kommission abzuweisen;

2) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

IV — Vorbringen der Parteien

Die *Kommission* ist der Auffassung, das System der Devisengenehmigungen, zu dem eine doppelte Kontrolle und gegebenenfalls der Widerruf bereits erteilter Genehmigungen gehörten, funktioniere in Wirklichkeit wie ein System von Einfuhrlizenzen, das die Kontrolle des Getreidemarkts ermöglichen solle.

Die Einfuhren von Getreide seien zwischen den Mitgliedstaaten vollständig liberalisiert worden, wie sich aus der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates und aus Artikel 65 Absatz 1 der Beitrittsakte ergebe. Die in Rede stehenden Maßnahmen, die bewirkten, daß die Zuteilung der erforderlichen Devisen verzögert oder in bestimmten Fällen sogar behindert werde, seien folglich unvereinbar mit Artikel 106 Absatz 1 EWG-Vertrag, da der Handel mit diesen Waren zwischen den Mitgliedstaaten liberalisiert sei (siehe in diesem Sinne die Urteile des Gerichtshofes vom 9. Juni 1982 in den verbundenen Rechtssachen 206, 207, 209 und 210/80, Orlandi, Slg. 1982, 2147, und in der Rechtssache 95/81, Kommission/Italien, Slg. 1982, 2187).

Die Kommission räumt ein, daß die Mitgliedstaaten eine Kontrolle über die Kapitalflucht ausüben dürften. Diese Kontrollen dürften aber nicht systematisch durchgeführt werden. Sie müßten sich auf Fälle beschränken, in denen ernsthafte Zweifel daran, ob eine Transaktion wirklich durchgeführt worden sei, oder in bezug auf die Höhe der angewandten Preise bestünden. Im übrigen habe die griechische Regierung hinsichtlich der Fälle von Kapitalflucht, die angeblich in dem betreffenden Sektor Anfang 1984 beobachtet worden seien, weder nähere Angaben gemacht noch Beweise vorgelegt.

Die in Frage stehenden Regelungen verstießen gegen Artikel 30 EWG-Vertrag, der ein wesentlicher Bestandteil der Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide sei. Die doppelte Kontrolle, die Verpflichtung zur Vorlage der Bescheinigung über die Bankbürgschaft als Voraussetzung für die Zollabfertigung sowie die Möglichkeit, die erteilten Genehmigungen zu widerrufen, änderten nämlich den Charakter des in Rede stehenden Verfahrens. Dieses werde von einem Devisenkontrollsystem zu einem strengen Einfuhrlizenzsystem umgewandelt, durch das eine totale Kontrolle des Getreidemarkts in Griechenland sichergestellt werden solle und das so weit gehe, daß dieser Markt während bestimmter Zeiträume abgeschottet werde.

Wie groß auch immer die eingeführte Getreidemenge im Verhältnis zum Inlandsverbrauch sei, durch sie könne als solche nicht nachgewiesen werden, daß keine Handelshemmnisse bestünden. Der nachträglich berechnete Umfang der Einfuhren gebe in keiner Weise eventuelle Entscheidungen der Importeure wieder, und nichts weise darauf hin, daß die Höhe des Inlandsverbrauchs nicht gerade durch die Hemmnisse oder Beschränkungen für die Einfuhr bestimmt werde. Nichts spreche gegen die Annahme,

daß dann, wenn die festgestellten Hemmnisse für den Handel mit Getreide nicht bestanden hätten, die Einfuhren dieser Erzeugnisse weit umfangreicher gewesen wären und der Verbrauch dadurch erheblich angestiegen wäre. Es handele sich um potentielle Wirkungen, die nach der mit dem Urteil Dassonville eingeleiteten Rechtsprechung des Gerichtshofes ausreichten, um die streitigen Maßnahmen als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen zu qualifizieren.

Die von der griechischen Regierung vorgelegten Statistiken blieben inhaltsleer, wenn sie ohne Bezugnahme auf die Höhe der Inlandserzeugung im Verhältnis zu den wirklichen Bedürfnissen des Landes präsentiert würden, insbesondere bei Erzeugnissen, die — zumindest für bestimmte Verwendungszwecke — nicht durch andere gleichartige oder ähnliche Erzeugnisse ersetzt werden könnten.

Die Eurostat-Angaben zeigten, daß die Weizenerzeugung in Griechenland in den Jahren 1985 und 1986 außergewöhnlich gering gewesen sei. Dies könne den größeren Umfang der Weizeneinfuhren während dieses Zeitraums sowie auch den Umstand erklären, daß die griechischen Behörden es vermieden, Statistiken für 1984 vorzulegen, während die Klage der Kommission sich auch auf diesen Zeitraum beziehe.

Die oben genannten Angaben seien die folgenden:

Tabelle I: Einfuhren von Weizen nach Griechenland (alle Herkunftsländer)

(in Tonnen)

	Weichweizen	Hartweizen	Insgesamt
1985			
März	7 486		7 486
April	44 033		44 033
Mai	51 819		51 819
Juni	23 250		23 250
Juli	36 102		36 102
August	28 939		28 939
September	46 371		46 371
Oktober	7 831		7 831
November	44 429		44 429
Dezember	44 027		44 027
1986			
Januar	81 824		81 824
Februar	59 039	2 868	61 907
März	50 025	8 872	58 897
April	46 170	3 136	49 306
		Gesamtsumme	586 221

Tabelle II: Gesamtsumme der Einfuhren nach Griechenland

(in Tonnen)

	Weichweizen	Hartweizen
1980	0	0
1981	0	0
1982	28 233	1 112
1983	2 690	0
1984	28 485	0
1985	390 052	1 006

Tabelle III: Gesamtsumme der griechischen Ausfuhren

(in Tonnen)

	Weichweizen	Hartweizen
1980	0	0
1981	48 938	32 662
1982	129 163	248 537
1983	146 310	514 062
1984	406 473	548 860
1985	59 755	285 026

Tabelle IV: Griechische Erzeugung

(in Tonnen)

	Weichweizen	Hartweizen
1980	2 236 000	747 000
1981	1 477 000	567 000
1982	1 734 000	904 000
1983	1 146 000	645 000
1984	1 100 000	900 000

Auch die Erteilung der Devisengenehmigung durch die Bank von Griechenland, die in bestimmten Fällen von der Voraussetzung abhängig gemacht werde, daß das Erzeugnis nach ordnungsgemäßer Verarbeitung innerhalb von sechs Monaten mit einem Mehrwert von 30 % in ausländischer Währung wieder ausgeführt werde, wobei die Einhaltung dieser Voraussetzung durch eine persönliche Bürgschaft in Höhe von 100 % des Cif-Wertes der eingeführten Ware gewährleistet werde, stehe als solche im Wider-

spruch zu den Artikeln 30 und 106 Absatz 1 EWG-Vertrag. Was den ersten dieser Artikel angehe, sei die Wiederausfuhrverpflichtung unvereinbar mit dem Grundsatz des offenen Marktes, der eine der Grundlagen der gemeinsamen Marktorganisationen darstelle (Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347).

Gegen die Artikel 30 und 106 Absatz 1 EWG-Vertrag verstoße auch der Widerruf der Genehmigungen durch den Erlaß Nr. E 6/2931 des Handelsministers. Durch diese Maßnahme seien die Wirtschaftsteilnehmer, die Weizen hätten einführen wollen, dazu gezwungen worden, neue Anträge zu stellen. Dies habe dazu geführt, daß die Einfuhren von Weizen nach Griechenland während eines unbestimmten Zeitraums, der Ende Juli 1985 begonnen habe, gestoppt worden seien. Dieses Einfuhrverbot könne nicht durch die Notwendigkeit gerechtfertigt werden, die Absichten der Wirtschaftsteilnehmer in Erfahrung zu bringen, die im Besitz von nicht verwendeten Genehmigungen gewesen seien, sei es auch nur deshalb, weil das System dieser Genehmigungen als solches gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße.

Die griechische Regierung habe außerdem dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen, daß sie die an sie gerichteten Fernschreiben nicht beantwortet habe und es dann unterlassen habe, die angeforderten Rechtsvorschriften zu übermitteln und detaillierte Informationen in bezug auf die erteilten Devisengenehmigungen und die im ersten Quartal 1984 durchgeführten Getreideeinfuhren zu geben.

Die *Griechische Republik* macht geltend, die erlassenen Maßnahmen seien mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Die Erteilung von Devisengenehmigungen stelle ein summarisches Verfahren dar, dessen Ziel darin bestehe festzustellen, wie der Handel im Weizensektor tatsächlich aussehe. Das 1984 eingeführte zentralisierte Verfahren (Erteilung von Genehmigungen durch die Bank von Griechenland) sei erforderlich gewesen, um Fällen von Kapitalflucht entgegenzutreten. Zu Anfang jenes Jahres sei nämlich festgestellt worden, daß der Erteilung von Devisengenehmigungen für die Einfuhr von Getreide nicht immer tatsächliche Einfuhren gegenübergestanden hätten. Dieses Verfahren habe sich nicht dahin ausgewirkt, daß Hemmnisse für Weizeneinfuhren geschaffen worden seien, wie die Statistiken beweisen. (Angaben des Handelsministeriums und der Bank von Griechenland — in Tonnen)

1985

März	95 900
April	37 470
Mai	48 000
Juni	30 000
Juli	6 000
August	6 000
September	81 500
Oktober	147 394
November	145 340
Dezember	94 660

1986

Januar	79 800
Februar	53 615
März	7 628
April	18 960

Die Angaben in dieser Tabelle zeigten, daß die Weizeneinfuhren innerhalb eines Jahres 852 267 Tonnen betragen hätten, d. h. ungefähr die Hälfte des Jahresbedarfs Griechenlands, der sich auf 1 700 000 Tonnen belaufe.

Weizen sei ein Grundnahrungsmittel der griechischen Bevölkerung, und da der Inlandsverbrauch sehr hoch sei, sei jede weitere Steigerungsrate sehr begrenzt. Es sei infolgedessen unmöglich, daß die erlassenen Maßnahmen die Verbrauchergewohnheiten beeinflussen könnten.

Auf jeden Fall sei die fragliche Kontrolle entgegen dem, was die Kommission behaupte, niemals auf zwei Ebenen erfolgt. Diese Kontrolle sei entweder durch die zuständigen Banken oder durch die Bank von Griechenland durchgeführt worden.

Der Erlaß Nr. E 6/2931 des Handelsministers, durch den die noch nicht verwendeten Genehmigungen für die Einfuhr von Getreide mit Ausnahme der Fälle widerrufen worden seien, in denen der Importeur über unwiderrufliche gesicherte Darlehen verfügt habe, die nicht fällig gewesen seien (und nicht über gültige Akkreditive, wie es in der begründeten Stellungnahme zu Unrecht heiße), stelle eine Maßnahme dar, die unbedingt erforderlich gewesen sei, um die Gleichbehandlung der Importeure während eines bestimmten Zeitraums zu gewährleisten. Die oben angeführten Zahlen zeigten, daß es nicht zutreffe, daß während eines unbestimmten Zeitraums keine Einfuhr habe erfolgen können, wie die Kommission behaupte.

Was die Wiederausfuhr des Verarbeitungserzeugnisses angehe, so habe es sich nicht um eine Voraussetzung für die Zuteilung der erforderlichen Devisen gehandelt. In diesen Fällen habe für die Einfuhr der genannte Erlaß des Handelsministers nicht gegolten.

Schließlich beruhe das, was die Kommission als einen Mangel an Kooperation ansehe, darauf, daß es praktisch unmöglich sei, ihr alle sich auf den Getreidehandel beziehenden Unterlagen vorzulegen, die sich bei 3 000 Filialen der zuständigen Banken befänden, so daß die griechischen Behörden nicht in der Lage gewesen seien, kurzfristig alle Angaben zusammenzustellen. Seit März 1985 seien jedoch alle Informationen über die Einfuhren (Zeitpunkt, Antrag des Betroffenen, Zahl der Genehmigungen, Berechtigter, Menge, Wert) verfügbar. Diese Informationen erstreckten sich jedoch nur auf den Zeitraum bis April 1986, da die Einfuhrverfahren von dieser Zeit an durch den Ministerialerlaß Nr. E 6/4492 erneut den zuständigen Banken übertragen worden seien.

V — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

Die griechische Regierung hat den Wortlaut der vom Gerichtshof angeforderten Ministerialerlasse übermittelt und auf die ihr vom Gerichtshof gestellten Fragen wie folgt geantwortet:

a) Die Angaben über die Einfuhrgenehmigungen für den Zeitraum von Februar 1984 bis Februar 1985 seien der Kommission nicht übermittelt worden, weil die Bank von Griechenland die erteilten Genehmigungen für diesen Zeitraum nicht in aufgeschlüsselter Form registriert habe.

b) Die Regierung der Griechischen Republik habe bereits in ihrer Gegenerwiderung (S. 2, Punkt 2) dargelegt, daß der Unterschied zwischen den Angaben, die sie selbst in ihrer Klagebeantwortung mitgeteilt habe, und denen von Eurostat darauf zurückzuführen sei, daß sich die erstgenannten auf die auf einen Antrag erteilten Genehmigungen bezögen, während die letztgenannten die schließlich durchgeführten Zollabfertigungen beträfen.

J. C. Moitinho de Almeida
Berichterstatter