2. En medlemsstats afslag på at samarbejde med Kommissionen, når denne iværksætter undersøgelser til efterprøvelse af, om en medlemsstats retsforskrifter og praksis strider mod fællesskabsretten, er en tilsidesættelse af den forpligtelse efter Traktatens artikel 5 til at lette Kommissionen udførelsen af dennes opgaver, som påhviler alle medlemsstater.

RETSMØDERAPPORT
i sag 240/86 *

I — Faktiske omstændigheder

I februar og marts 1984 modtog Kommissionen oplysninger fra nogle erhvervsdrivende og en medlemsstat om, at der var opstået visse vanskeligheder i forbindelse med indførsel af korn til Grækenland.

Grækenland havde således gjort kornimporten betinget af, at bankerne udstedte en valutatilladelse, hvilket skete i form af en attest, som skulle fremlægges i forbindelse med fortoldningen af varerne. Ved Handelsministeriets forvaltningsanordning nr. E 6/963 af 21. februar 1984 blev den nævnte procedure i forbindelse med indførslen gjort mere rigoristisk, idet der efter dette tidspunkt krævedes samtykke fra Grækenlands Nationalbank til enhver tilladelse eller attest, som de øvrige banker udstedte med henblik på meddelelse af valutatilladelser.

Det blev over for Kommissionen anført, at disse foranstaltninger havde forsinket flere hvedeindførsler og i visse tilfælde endog havde medført, at de måtte opgives, da Grækenlands Nationalbank adskillige gange havde afslået at godkende valutatilladelser.

Kommissionen tilsendte først den græske regering to telexer af 12. og 15. marts 1984, hvorved den udbad sig visse oplysninger og opfordrede Den Hellenske Republik til at træffe de fornødne foranstaltninger til at fjerne de påtalte hindringer. Da Kommissionen imidlertid ikke modtog noget svar herpå, tilsendte den regeringen en åbningsskrivelse den 21. september 1984 [1]. I sin svarskrivelse af 22. november 1984 anførte den græske regering, at de pågældende foranstaltninger var nødvendige for at undgå den valutaflugt, man havde konstateret i Grækenland, og at foranstaltningerne var lovlige efter EØF-Traktatens artikler 67 og 68. Foranstaltningerne hindrede ikke indførslerne, da samtlige importansøgninger var blevet imødekommet.

Efter at have indhentet oplysninger fra en række importører og dem, der havde indgivet klage over foranstaltningerne, opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 13. februar 1985 fra generaldirektøren for landbrug de græske myndigheder til at fremsende de nationale retsforskrifter på området og fremlægge en liste over de valutaansøgninger i forbindelse med kornindførsler, som var indgivet inden for første halvår af 1984. Endvidere udbad Kommissionen sig en række supplerende oplysninger vedrø-

* Processprog: Græsk.

1 — Der var i forvejen tilgået regeringen en åbningsskrivelse af 14. maj 1984, som generelt vedrørte importen til Grækenland.

rende procedurens nærmere forløb (datoerne for ansøgningens indgivelse, de af Grækenlands Nationalbank trufne beslutninger samt datoer for indførslerne) og en række oplysninger vedrørende forsinkelser m. h. t. de ansøgte valutatilladelser og eventuelle afslag herpå. Som svar herpå nøjedes den græske regering med at fremsende en liste over de meddelte importtilladelser.

Da de påtalte hindringer for kornimporten imidlertid blev opretholdt, og Kommissionen ikke delte de græske myndigheders synspunkt vedrørende foranstaltningernes lovlighed, tilsendte Kommissionen regeringen et nyt telex den 23. oktober 1985. Dette forblev imidlertid ubesvaret, hvorefter den fremsatte en begrundet udtalelse den 25. november 1985, som den græske regering opfordredes til at efterkomme inden en måned efter meddelelsen.

Kommissionen var i mellemtiden i løbet af 1985 blevet gjort bekendt med, at der i nogle tilfælde kun blev udstedt valutatilladelser i forbindelse med import af hvede, såfremt visse betingelser til sikring af, at det forarbejdede produkt blev reeksporteret med en større merværdi, var opfyldt. Kommissionen var endvidere blevet bekendt med Handelsministeriets forvaltningsanordning nr. E6/2931 af 25. juli 1985, hvorved de valutatilladelser i forbindelse med hvedeimport, der allerede var udstedt, men endnu ikke udnyttet på dette tidspunkt, blev tilbagekaldt. Der blev alene gjort undtagelse, for så vidt angår indførsler, som var undergivet betingelsen om, at det forarbejdede produkt blev reeksporteret, og i de tilfælde, hvor der var givet uigenkaldelig remburs, hvis gyldighedsperiode endnu ikke var udløbet.

Ved telexer af 14. og 30. august 1985 anmodede Kommissionen de græske myndigheder om at træffe foranstaltninger til at sikre, at nævnte anordning ikke blev bragt i anvendelse, men Kommissionen modtog ikke noget svar herpå.

Da den fandt, at de nævnte foranstaltninger yderligere hindrede kornimporten, indledte Kommissionen en fornyet procedure i henhold til EØF-Traktatens artikel 169 ved fremsendelse af en åbningsskrivelse af 25. november 1985. Da skrivelsen forblev ubesvaret fremsatte Kommissionen sin endelige begrundede udtalelse [nr. E(86) 796] den 15. maj 1986.

II — Skriftveksling

Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 11. september 1986, har Kommissionen i medfør af Traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt traktatbrudssag mod Den Hellenske Republik.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog stillet den græske regering en række spørgsmål og opfordret den til at fremlægge visse dokumenter.

III — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser, dels efter EØF-Traktatens artikler 5, 30 og 106, stk. 1, dels efter Rådets forordning

(EØF) nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn, ved at betinge kornimporten af en valutatilladelse og atter betinge valutatilladelsen af en forpligtelse til at reeksportere varen, samt ved at tilbagekalde allerede udstedte tilladelser og ikke meddele Kommissionen de oplysninger og retsforskrifter, den har anmodet om;

2) Den Hellenske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse;

2) Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har anført, at systemet med udstedelse af valutatilladelser, som indebærer, at der indføres en dobbeltkontrol, og at allerede udstedte tilladelser evt. tilbagekaldes, i realiteten virker som en ordning med importlicenser, som har til formål at føre kontrol med kornmarkedet.

Som det fremgår af Rådets forordning nr. 2727/75 og tiltrædelsesaktens artikel 65, stk. 1, er indførslerne af hvede mellem medlemsstaterne indbyrdes fuldstændigt liberaliseret. Som følge heraf er de i sagen omhandlede foranstaltninger, der forsinker eller endog i visse tilfælde forhindrer meddelelsen af valutatilladelser, i strid med EØF-Traktatens artikel 106, stk. 1, da handelen med korn mellem medlemsstaterne indbyrdes er fuldstændigt liberaliseret (jfr. herom Domstolens domme af 9. juni 1982 i forende sagerne 206, 207, 209 og 210/80, Orlandi, Sml. 1982 s. 2147, og af 9. juni 1982 i sag 95/81, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2187).

Kommissionen erkender, at medlemsstaterne lovligt kan føre kontrol med kapitalflugt, men ikke nogen systematisk kontrol. De skal begrænse kontrollen til de tilfælde, hvor der er reel og begrundet tvivl om, hvorvidt der er foretaget en sådan transaktion, eller tvivl om det anvendte prisniveau. I øvrigt har den græske regering ikke givet præcise oplysninger om den påståede kapitalflugt eller fremlagt noget som helst bevis for, at den fandt sted, men blot gjort gældende, at der fra begyndelsen af 1984 blev konstateret en sådan kapitalflugt inden for kornsektoren.

De anfægtede retsforskrifter er i strid med EØF-Traktatens artikel 30, som udgør en integrerende bestanddel af bestemmelserne om den fælles markedsordning for korn. Den anvendte ordning med dobbeltkontrol, pligt til at stille en bankgaranti for at få foretaget fortoldning samt risikoen for, at allerede udstedte tilladelser tilbagekaldes, ændrer procedurens karakter fra at være en ordning for valutakontrol til en rigoristisk importlicensordning, der skulle sikre et fuldstændigt herredømme over kornmarkedet i Grækenland, og som endda helt afskærmede kornmarkedet i visse perioder.

Den importerede kornmængdes størrelse, set i forhold til det indenlandske forbrug, udgør ikke i sig selv noget bevis for, at der ikke foreligger hindringer for samhandelen. En efterfølgende beregning af importmængden afspejler således på ingen måde importørernes eventuelle valg, og der er intet holdepunkt for at antage, at det indenlandske forbrug ikke netop har været bestemt af de påbudte importhindringer eller -restriktioner. Man kan således ikke udelukke, at importen af korn ville have været betydeligt

større og forbruget dermed også, såfremt de pågældende hindringer for samhandelen med korn ikke havde foreligget. Sådanne potentielle virkninger er ifølge Domstolens praksis siden Dassonville-dommen tilstrækkelige til at kvalificere de anfægtede foranstaltninger som foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

De statistiske oplysninger, som er fremlagt af den græske regering, kan efter Kommissionens opfattelse ikke tillægges nogen betydning, så længe de ikke indeholder nogen oplysninger om forbruget af indenlandske varer i forhold til landets reelle behov, navnlig for så vidt angår de produkter, der i hvert fald med henblik på visse anvendelsesformål ikke kan erstattes af andre lignende eller tilsvarende produkter.

De statistiske oplysninger fra Eurostat viser, at hvedeproduktionen i Grækenland var usædvanlig lav i 1985 og 1986. Dette kan give en forklaring på den større hvedeimport inden for denne periode samt forklare, hvorfor de græske myndigheder har undladt at fremlægge statistiske oplysninger for 1984, selv om Kommissionens stævning også omhandler denne periode.

De førnævnte statistiske oplysninger fra Eurostat indeholder følgende tal:

Tabel I: Indførsler af hvede til Grækenland (uanset oprindelse)

(tons)

	Blød hvede	Hård hvede	I alt
1985			
marts	7 486		7 486
april	44 033		44 033
maj	51 819		51 819
juni	23 250		23 250
juli	36 102		36 102
august	28 939		28 939
sept.	46 371		46 371
okt.	7 831		7 831
nov.	44 429		44 429
dec.	44 027		44 027
1986			
jan.	81 824		81 824
feb.	59 039	2 868	61 907
marts	50 025	8 872	58 897
april	46 170	3 136	49 306
			I alt 586 221

Tabel II: Indførsler i alt til Grækenland

(tons)

	Blød hvede	Hård hvede
1980	0	0
1981	0	0
1982	28 233	1 112
1983	2 690	0
1984	28 485	0
1985	390 052	1 006

Tabel III: Udførsler i alt fra Grækenland

(tons)

	Blød hvede	Hård hvede
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

Tabel IV: Produktionen i Grækenland

(tons)

	Blød hvede	Hård hvede
1982	2 236 000	747 000
1983	1 477 000	567 000
1984	1 734 000	904 000
1985	1 146 000	645 000
1986	1 100 000	900 000

Det er endvidere direkte i strid med EØF-Traktatens artikler 30 og 106, stk. 1, at Grækenlands Nationalbank i visse tilfælde har ladet udstedelsen af en valutatilladelse afhænge af, om det forskriftsmæssigt forarbejdede produkt inden for seks måneder reeksporteres med en merværdi på 30% i udenlandsk valuta, og til sikring af, at denne betingelse overholdes, har krævet en personlig garanti på 100% af den importerede vares værdi cif. I relation til artikel 30 bemærker Kommissionen, at forpligtelsen til

at reeksportere varen er i strid med princippet om det åbne marked, som udgør et af grundlagene for de fælles markedsordninger (jfr. dom af 29. november 1978 i sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347).

Det var tillige i strid med EØF-Traktatens artikler 30 og 106, stk. 1, at tilbagekalde de allerede udstedte tilladelser (som det skete ved Handelsministeriets forvaltningsanordning nr. E 6/2931). Herved blev de erhvervsdrivende, som ønskede at importere hvede, tvunget til at indgive nye ansøgninger. Som følge heraf blev hvedeindførslerne til Grækenland standset i en ubestemt periode, der begyndte i slutningen af juli 1985. Et sådant importforbud kan ikke begrundes med henvisning til nødvendigheden af at kende hensigterne hos de erhvervsdrivende, som er i besiddelse af uudnyttede tilladelser, alene af den grund at en sådan ordning er i strid med fællesskabsretten.

Endelig anfører Kommissionen, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 5 ved først at undlade at besvare Kommissionens telexer og dernæst undlade at meddele Kommissionen ordlyden af de retsforskrifter, den havde anmodet om, samt ved at undlade at meddele den en række detaljerede oplysninger vedrørende de udstedte valutatilladelser og de kornindførsler, der var foretaget i løbet af første kvartal 1984.

Den Hellenske Republik har heroverfor gjort gældende, at de trufne foranstaltninger er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Proceduren for udstedelse af valutatilladelser har karakter af en summarisk procedure, hvis formål er at få kendskab til den faktiske samhandel inden for kornsektoren. Den centraliserede procedure, der blev indført i 1984 (med krav om godkendelse fra Grækenlands Nationalbank) var nødvendig for at imødegå valutaflugten. Man havde nemlig i begyndelsen af 1984 konstateret, at der ikke var overensstemmelse mellem de i forbindelse med kornindførslerne udstedte valutatilladelser og de faktiske indførsler. Som det fremgår af de statistiske oplysninger, medførte denne procedure ingen hindringer for import af korn.

Den græske regering har til støtte for det anførte fremlagt følgende statistiske oplysninger (som hidrører fra det græske handelsministerium og Grækenlands Nationalbank)

1985

marts	95 900
april	37 470
maj	48 000
juni	30 000
juli	6 000
august	6 000
september	81 500
oktober	147 394
november	145 340
december	94 660

1986

januar	79 800
februar	53 615
marts	7 628
april	18 960

Den græske regering har anført, at det fremgår af tabellen, at hvedeimporten over en periode på et år androg 852 267 tons, dvs. omkring halvdelen af Grækenlands årlige forbrug, som udgør 1 700 000 tons.

Hvede er et grundnæringsmiddel for den græske befolkning. Da det indenlandske forbrug er meget højt, er mulighederne for en yderligere forøgelse af forbruget meget begrænsede. De trufne foranstaltninger kan derfor efter den græske regerings opfattelse umuligt påvirke forbrugernes vaner.

Der er aldrig, som hævdet af Kommissionen, blevet gennemført kontrol på to forskellige niveauer. Kontrollen har enten været udført af de dertil udpegede banker eller af Grækenlands Nationalbank.

Handelsministeriets forvaltningsanordning nr. E 6/2931, hvorved de endnu ikke udnyttede tilladelser til kornimport blev tilbagekaldt — bortset fra de tilfælde, hvor importøren havde opnået en uigenkaldelig rembours, hvis gyldighedsperiode endnu ikke var udløbet (og ikke gyldige kreditbreve, som det anføres med urette i den begrundede udtalelse) — udgjorde ifølge den græske regering en nødvendig foranstaltning for at sikre en lige behandling af importørerne inden for en bestemt periode. De førnævnte tal viser, at det ikke er rigtigt, som Kommissionen har hævdet, at det inden for en ubestemt periode var umuligt at importere de pågældende produkter.

Det var endvidere ingen betingelse for at meddele de nødvendige valutatilladelser, at det forarbejdede produkt blev reeksporteret. For reeksport af korn gjaldt den tidligere procedure stadigvæk (den procedure, hvorefter tilladelserne blev udstedt af bankerne).

Endelig anfører den græske regering, at Kommissionen kritiserer den for at have tilsidesat sin samarbejdspligt, men at det i praksis var umuligt for den at forsyne Kommissionen med alle relevante oplysninger om kornhandelen, da oplysningerne befandt sig hos 3 000 forskellige bankafdelinger. De græske myndigheder var derfor reelt afskåret fra at indsamle alle oplysninger på så kort tid. Enkelte oplysninger om indførslerne (datoer, ansøgninger, antal udstedte tilladelser, indehavere af tilladelser, mængde, værdi) har imidlertid været til rådighed siden marts 1985. Disse oplysninger vedrører dog kun perioden indtil april 1986, da importproceduren fra dette tidspunkt på ny blev henlagt under de hertil udpegede banker i medfør af den ministerielle forvaltningsanordning nr. E 6/4492.

V — Besvarelse af Domstolens spørgsmål

Den græske regering har i forbindelse med fremlæggelsen af de ministerielle forvaltningsanordninger, som Domstolen har anmodet om, besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål på følgende måde:

a) for så vidt angår perioden fra februar 1984 til februar 1985, blev oplysningerne vedrørende importtilladelserne ikke meddelt Kommissionen fordi Grækenlands Nationalbank ikke for denne periode foretog nogen systematisk registrering af de meddelte tilladelser;

b) den græske regering anfører, at den allerede i duplikken (jfr. side 2, punkt 2) har givet en forklaring på forskellen mellem de oplysninger, den selv meddelte i sit svarskrift, og de oplysninger, der hidrørte fra Eurostat. Denne forskel beroede på, at de første oplysninger vedrørte de tilladelser, der blev udstedt på grundlag af de indgivne ansøgninger, mens de sidstnævnte oplysninger vedrørte de faktisk foretagne toldbehandlinger.

J. C. Moitinho de Almeida
Refererende dommer