2. Het feit dat een Lid-Staat weigert met de Commissie samen te werken in het kader van onderzoeken die deze instelt om het bestaan van schendingen van het gemeenschapsrecht als gevolg van in die staat toegepaste regelingen en praktijken vast te stellen, levert een niet-nakoming op van de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag op iedere Lid-Staat rustende verplichting om de Commissie de vervulling van haar taak te vergemakkelijken.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 240/86 *

I — De feiten

De Commissie werd in de periode februari-maart 1984 door ondernemers en door een Lid-Staat op de hoogte gebracht van bepaalde moeilijkheden bij de invoer van graan in Griekenland.

Hiervoor was namelijk een — door de banken afgegeven — deviezenvergunning vereist; de banken gaven hiervan een advies af, dat bij inklaring van de goederen moest worden overgelegd. Besluit nr. E 6/963 van de minister van Handel van 21 februari 1984 verscherpte de beschreven procedure, aangezien voor elke door de andere banken af te geven deviezenvergunning of afgiftebevestiging de goedkeuring van de Bank van Griekenland werd vereist.

De betrokken maatregelen zouden ertoe hebben geleid, dat bepaalde tarwe-importen werden vertraagd of zelfs niet doorgingen, daar de Bank van Griekenland in vele gevallen de afgifte van deviezenvergunningen weigerde goed te keuren.

Toen zij geen antwoord had gekregen op twee telexberichten (van 12 en 15 maart 1984), waarin om inlichtingen was gevraagd en de Helleense Republiek was verzocht de nodige maatregelen te nemen om aan de betrokken belemmeringen een einde te maken, deed de Commissie de Griekse regering op 21 september 1984 een schriftelijke ingebrekestelling toekomen. [1] De Griekse regering antwoordde op 22 november 1984 met het betoog, dat de getroffen maatregelen noodzakelijk waren om de gebleken kapitaalvlucht tegen te gaan en op de artikelen 67 en 68 EEG-Verdrag berustten. Zij zouden de invoer niet belemmeren, aangezien alle invoeraanvragen waren goedgekeurd.

Na raadpleging van de importeurs en de klagers verzocht de Commissie de Griekse autoriteiten bij brief van de directeur-generaal Landbouw van 13 februari 1985 om mededeling van de tekst van de betrokken regelingen en van een lijst van aanvragen tot uitvoer van deviezen, die in het eerste halfjaar van 1984 met het oog op de invoer van graan waren ingediend. Zij vroeg ook na-

* Procestaal: Grieks.

1 — Op 14 mei 1984 was een schriftelijke ingebrekestelling verzonden, die alle invoer betrof.

dere inlichtingen over het verloop van de procedure (datum van indiening van de aanvraag, datum van het besluit van de Bank van Griekenland, datum van de invoer) en over gevallen waarin de afgifte van deviezenvergunningen was vertraagd of geweigerd. In antwoord op deze vragen deelde de Griekse regering enkel een lijst van de verleende invoervergunningen mee.

De invoerbelemmeringen voor graan bleven bestaan, en aangezien de Commissie de rechtsgrondslag betwistte die de Griekse autoriteiten voor de vastgestelde maatregelen aanvoerden, zond zij hun op 23 oktober 1985 een nieuw telexbericht. Op 25 november 1985 bracht de Commissie, die nog geen antwoord op dit telexbericht had ontvangen, een met redenen omkleed advies uit en verzocht de Griekse regering er binnen een maand na de betekening aan te voldoen.

Inmiddels vernam de Commissie in de loop van 1985, dat bij invoer van tarwe in bepaalde gevallen aan de deviezenvergunning de voorwaarde werd verbonden, dat het produkt na verwerking met een hogere toegevoegde waarde weer werd uitgevoerd. Zij kreeg ook kennis van besluit nr. E 6/2931 van de minister van Handel van 25 juli 1985, waarbij deviezenvergunningen voor de invoer van tarwe, die reeds waren afgegeven maar waarvan tot die datum nog geen gebruik was gemaakt, weer werden ingetrokken. Er was enkel een uitzondering voorzien voor de importen waaraan de voorwaarde van wederuitvoer van het verwerkte produkt was verbonden, en de gevallen waarin onherroepelijke kredietbrieven waren uitgeschreven, waarvan de geldigheidsduur nog niet was verstreken.

Bij telexberichten van 14 en 30 augustus 1985 verzochten de diensten van de Commissie de Griekse autoriteiten om de toepassing van dit besluit te beletten, maar deze telexberichten bleven onbeantwoord.

Van mening dat die maatregelen bijkomende belemmeringen voor de graaninvoer opleverden, leidde de Commissie een nieuwe procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag in; de schriftelijke ingebrekestelling werd op 25 november 1985 verzonden. Toen antwoord uitbleef, bracht de Commissie op 15 mei 1986 een met redenen omkleed advies [nr. E(86) 796] uit.

II — Schriftelijke behandeling

Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 september 1986, heeft de Commissie krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag de aan de Helleense Republiek verweten inbreuken aan het Hof van Justitie voorgelegd.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het de Griekse regering een aantal vragen gesteld en haar verzocht bepaalde stukken over te leggen.

III — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1) vast te stellen dat de Helleense Republiek, door de invoer van graan afhankelijk te stellen van een deviezenvergunning en aan de afgifte van deze vergunning de verplichting tot wederuitvoer van de goederen te verbinden, door reeds afgegeven vergunningen weer in te trekken en door niet te voldoen aan het verzoek van de Commissie om informatie, in het

bijzonder over de toepasselijke voorschriften, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 30, 106, lid 1, en 5 EEG-Verdrag en verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen;

2) de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.

De *Helleense Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep van de Commissie te verwerpen;

2) de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure.

IV — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* is van mening, dat het stelsel van deviezenvergunningen, dat een dubbele controle inhoudt en in voorkomend geval tot intrekking van reeds afgegeven vergunningen leidt, in feite functioneert zoals een stelsel van invoervergunningen, waarvan het doel is controle op de graanmarkt uit te oefenen.

De invoer van tarwe is tussen de Lid-Staten volledig geliberaliseerd, zoals blijkt uit verordening (EEG) nr. 2727/75 van de Raad en uit artikel 65, lid 1, van de Toetredingsakte. Bijgevolg zijn de betrokken maatregelen, waardoor de benodigde deviezen veelal slechts met vertraging of zelfs in het geheel niet kunnen worden verkregen, onverenigbaar met artikel 106, lid 1, EEG-Verdrag, aangezien het verkeer van genoemde goederen tussen de Lid-Staten is vrijgemaakt (zie in die zin de arresten van het Hof van 9 juni 1982, gevoegde zaken 206, 207, 209 en 210/80, Orlandi, Jurispr. 1982, blz. 2147, en zaak 95/81, Commissie/Italië, ibid. blz. 2187).

De Commissie erkent de rechtmatigheid van door de Lid-Staten uitgeoefende controles op kapitaalvlucht, maar meent dat deze controles niet systematisch mogen zijn. Zij moeten beperkt blijven tot de gevallen waarin ernstig kan worden getwijfeld aan het zakelijk karakter van een transactie of aan de hoogte van de toegepaste prijzen. Overigens heeft de Griekse regering geen nadere inlichtingen of bewijsmateriaal verstrekt aangaande de kapitaalvlucht die begin 1984 in de betrokken sector zou zijn waargenomen.

De betrokken regelingen zijn in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag, dat een integrerend deel is van de bepalingen betreffende de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen. Door de dubbele controle, de verplichting om een bewijs van de gestelde bankgarantie over te leggen om tot inklaring te kunnen overgaan en de mogelijkheid afgegeven vergunningen weer in te trekken, is het karakter van de betrokken procedure veranderd van een stelsel van deviezencontrole in een streng systeem van invoervergunningen, dat ertoe dient een alomvattende greep te krijgen op de graanmarkt in Griekenland en waarmee deze markt in bepaalde perioden zelfs kan worden afgeschermd.

Hoe de hoeveelheid ingevoerde tarwe zich ook tot het binnenlands verbruik moge verhouden, op zich is het geen bewijs dat er geen handelsbelemmeringen zouden zijn. Het a posteriori berekende invoervolume weerspiegelt geenszins de eventuele keuzen van de importeurs, en niets wijst erop dat het peil van het binnenlandse verbruik niet juist door de belemmering of beperking van de invoer is bepaald. Er is alle reden te veronderstellen, dat indien de handelsbelemmeringen voor graan niet hadden bestaan, de

invoer van die produkten veel groter zou zijn geweest en het verbruik ervan aanzienlijk zou zijn toegenomen. Het gaat om potentiële gevolgen, en volgens 's Hofs rechtspraak sinds het arrest Dassonville volstaan die om de litigieuze maatregelen als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen te kenmerken.

De door de Griekse regering overgelegde statistieken zijn zonder belang, aangezien zij niets zeggen over de omvang van de binnenlandse produktie in verhouding tot de reële behoeften van het land, met name voor produkten die — althans voor bepaalde doeleinden — niet door andere gelijksoortige of overeenkomstige produkten kunnen worden vervangen.

Uit de gegevens van Eurostat blijkt, dat de tarweproduktie in Griekenland in 1985 en 1986 uitzonderlijk laag was. Dit kan verklaren waarom in die periode meer tarwe werd ingevoerd, en ook waarom de Griekse autoriteiten liever geen statistieken voor 1984 overleggen, ofschoon het beroep van de Commissie ook die periode betreft.

De genoemde gegevens zijn de volgende:

Tabel I: Invoer van tarwe in Griekenland (alle landen van herkomst)

(*in ton*)

	Zachte tarwe	Harde tarwe	Totaal
1985			
Maart	7 486		7 486
April	44 033		44 033
Mei	51 819		51 819
Juni	23 250		23 250
Juli	36 102		36 102
Augustus	28 939		28 939
September	46 371		46 371
Oktober	7 831		7 831
November	44 429		44 429
December	44 027		44 027
1986:			
Januari	81 824		81 824
Februari	59 039	2 868	61 907
Maart	50 025	8 872	58 897
April	46 170	3 136	49 306
			Totaal: 586 221

Tabel II: Totale invoer in Griekenland

(*in ton*)

	Zachte tarwe	Harde tarwe
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: Totale uitvoer uit Griekenland

(*in ton*)

	Zachte tarwe	Harde tarwe
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: Griekse produktie

(*in ton*)

	Zachte tarwe	Harde tarwe
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

De afgifte van deviezenvergunningen door de Bank van Griekenland, waarvoor in bepaalde gevallen wordt geëist dat het produkt, na verwerking, binnen zes maanden weer wordt uitgevoerd met een toegevoegde waarde van 30% in buitenlandse deviezen — tot zekerheid van de nakoming hiervan moet een persoonlijke borgtocht van 100% van de cif-waarde van de ingevoerde goederen worden gesteld —, is ook op zich in strijd met de artikelen 30 en 106, lid 1, EEG-Verdrag. Wat eerstgenoemd artikel betreft, is de verplichting tot wederuitvoer onverenigbaar met het beginsel van de open

markt, dat een der grondslagen van de gemeenschappelijke marktordeningen is (arrest van 29 november 1978, zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347).

De artikelen 30 en 106, lid 1, EEG-Verdrag zijn eveneens geschonden door de intrekking van de vergunningen bij besluit nr. E 6/2931 van de minister van Handel. Door deze maatregel moesten de handelaren die tarwe wensten in te voeren, nieuwe aanvragen indienen. Zodoende werd de invoer van tarwe in Griekenland vanaf eind juli 1985 voor onbepaalde tijd tot stilstand gebracht. Dit invoerverbod kan niet gerechtvaardigd worden met het argument, dat zekerheid moest worden verkregen over de intenties van de handelaren die over ongebruikte vergunningen beschikten, al was het maar omdat dit vergunningenstelsel op zich in strijd is met het gemeenschapsrecht.

De Commissie meent ook, dat de Griekse regering de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door de aan haar gerichte telexberichten niet te beantwoorden en vervolgens door niet te voldoen aan het verzoek van de Commissie om haar de tekst van de betrokken regelingen mee te delen en nadere inlichtingen over de afgegeven deviezenvergunningen en de graanimporten in het eerste kwartaal van 1984 te verstrekken.

De *Helleense Republiek* acht de getroffen maatregelen verenigbaar met het gemeenschapsrecht. Bij de verlening van deviezenvergunningen gaat het om een summiere procedure die tot doel heeft, inzicht te krijgen in de werkelijke goederenstromen in de tarwesector. De in 1984 ingestelde gecentraliseerde procedure (afgifte van de vergunningen door de Bank van Griekenland) was noodzakelijk om kapitaalvlucht het hoofd te bieden. In het begin van dat jaar was namelijk vastgesteld, dat de afgegeven deviezenvergunningen voor de invoer van graan niet altijd met de werkelijke invoer overeenkwamen. Deze procedure heeft niet tot nieuwe invoerbelemmeringen voor tarwe geleid, zoals uit onderstaande statistieken blijkt (gegevens afkomstig van het Ministerie van Handel en de Bank van Griekenland — in ton):

1985

maart	95 900
april	37 470
mei	48 000
juni	30 000
juli	6 000
augustus	6000
september	81 500
oktober	147 394
november	145 340
december	94 660

1986

januari	79 800
februari	53 615
maart	7 628
april	18 960

De gegevens van deze tabel tonen aan, dat de invoer van tarwe in een jaar tijd is opgelopen tot 852 267 ton, dat wil zeggen ongeveer de helft van de jaarlijkse behoeften van Griekenland, die 1 700 000 ton bedragen.

Tarwe is een basisprodukt in het voedingspakket van de Griekse bevolking. Het binnenlands verbruik ervan ligt zeer hoog, zodat er slechts zeer beperkte groeimogelijkheden zijn. De betrokken maatregelen kunnen de gewoonten van de consumenten dan ook onmogelijk beïnvloeden.

In ieder geval betoogt de Helleense Republiek, dat, anders dan de Commissie stelt, de betrokken controle hetzij door de bevoegde banken, hetzij door de Bank van Griekenland, maar nooit door beide tegelijk werd verricht.

Besluit nr. E 6/2931 van de minister van Handel, waarbij de vergunningen voor nog niet verrichte importen waren ingetrokken, behoudens in die gevallen waarin de importeur over niet vervallen onherroepelijke gewaarborgde kredieten beschikte (en niet over geldige kredietbrieven, zoals het met redenen omkleed advies ten onrechte vermeldt), was een noodzakelijke maatregel om de gelijke behandeling van de importeurs gedurende een bepaalde periode te verzekeren. Uit voormelde cijfers blijkt, dat het niet waar is dat gedurende onbepaalde tijd in het geheel geen invoer kon plaatsvinden, zoals de Commissie stelt.

De wederuitvoer van het verwerkte produkt was geen voorwaarde voor de goedkeuring van de aankoop van de nodige deviezen. In deze gevallen bleef de oude procedure gelden (vergunningen afgegeven door de handelsbanken).

Ten slotte betoogt de Helleense Republiek, dat wat de Commissie als een gebrek aan medewerking beschouwt, te wijten is aan het feit dat het praktisch onmogelijk was om haar alle gegevens betreffende de graanhandel mee te delen. Die gegevens bevonden zich verspreid over 3 000 filialen van de bevoegde banken, waardoor de Griekse autoriteiten niet in staat waren ze in korte tijd te verzamelen. Vanaf maart 1985 zijn evenwel alle invoergegevens (datum, aanvraag van de betrokkene, aantal vergunningen, houder, hoeveelheid, waarde) beschikbaar. Zij betreffen echter slechts de periode tot april 1986, aangezien vanaf dat tijdstip de uitvoering van de invoerprocedures bij ministerieel besluit nr. E 6/4492 opnieuw aan de bevoegde banken werd toevertrouwd.

V — Antwoorden op de vragen van het Hof

De Griekse regering heeft de door het Hof gevraagde tekst van de ministeriële besluiten overgelegd en de door het Hof gestelde vragen als volgt beantwoord:

a) over de periode van februari 1984 tot februari 1985 zijn geen gegevens over invoervergunningen meegedeeld aan de Commissie, aangezien de Bank van Griekenland in die periode de afgegeven vergunningen niet op analytische wijze heeft geregistreerd.

b) de regering van de Helleense Republiek heeft in haar conclusie van dupliek (blz. 2, punt 2) reeds uiteengezet, dat het verschil tussen de in haar verweerschrift vermelde gegevens en die van Eurostat te wijten is aan het feit, dat de eerste uitgaan van de op aanvraag verleende vergunningen, en de tweede van de uiteindelijk verrichte inklaringen.

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur