CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 24 mei 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij op 20 juli 1987 ingeschreven verzoekschrift vraagt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Helleense Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Zij heeft namelijk niet binnen de gestelde termijn de nodige nationale maatregelen genomen ter uitvoering van beschikking 85/276 van de Commissie van 24 april 1985 inzake de verzekering in Griekenland van openbare bezittingen en van door Griekse openbare banken verleende kredieten (PB 1985, L 152, blz. 25).

De feiten. Artikel 13 van wet 1256/82 van 28 en 31 mei 1982, waarbij de artikelen 31, lid 1, en 54, lid 1 van wet 400/70 van 13 en 17 januari 1970 zijn gewijzigd, bepaalt dat: a) alle openbare bezittingen, met inbegrip van die van Griekse openbare bedrijven, uitsluitend bij verzekeringsmaatschappijen uit de openbare sector verzekerd mogen worden; b) de openbare kredietbanken hun cliënten schriftelijk moeten aanbevelen zich te verzekeren bij een verzekeringsmaatschappij die afhankelijk is van en gecontroleerd wordt door de openbare banksector.

In de overtuiging dat die bepaling in strijd was met artikel 90, lid 1, in samenhang met de artikelen 52, 53, 5, lid 2, en 3, sub f, van het Verdrag, stelde de Commissie op 30 mei 1985 de regering te Athene in kennis van haar beschikking nr. 85/276, met het verzoek haar binnen twee maanden mee te delen welke maatregelen er waren genomen om een eind te maken aan de gesignaleerde inbreuk. De termijn werd bij schrijven van 30 september 1985 verlengd tot 18 oktober, maar pas op 29 oktober reageerde de Griekse regering met de toezegging dat de verlangde wetswijziging spoedig zou plaatsvinden. Aangezien deze toezegging niet door daden werd gevolgd, leidde de Commissie op 8 april 1986 de procedure wegens niet-nakoming in door middel van de gebruikelijke aanmaning aan de Griekse regering, enkele weken later (26 mei) gevolgd door een rappel.

Op 11 juli 1986 bevestigde Griekenland, dat de omstreden bepaling zou worden gewijzigd, en dat het daartoe strekkende wetsvoorstel op korte termijn bij het parlement zou worden ingediend. Deze toezegging werd later herhaald zowel tijdens een ontmoeting van ministers op 28 en 29 juli van dat jaar te Athene, als in het antwoord van 4 november 1986 op een nieuwe herinnering die de Commissie op 13 oktober had doen uitgaan. De Commissie verklaarde op 1 december, dat zij akte had genomen van de toezeggingen van de Griekse regering en dat zij bereid was de niet-nakomingsprocedure op te schorten indien de Griekse regering een rondschrijven aan de „instances concernées" zou zenden, die „enjoindrait aux banques publiques et aux compagnies d'assurance de se conformer immédiatement aux dispositions... modifiant la loi nr. 1256/82 dans l'attente de l'approbation formelle du texte par le Parlement".

Een dergelijk rondschrijven is echter nooit uitgegaan. De Commissie bracht daarom op 17 februari 1987 een met redenen omkleed

* Vertaald uit het Italiaans.

advies uit, waarin zij de Griekse regering verzocht binnen twee maanden na kennisgeving van het advies de nodige maatregelen te treffen. Toen de Griekse regering niet reageerde, heeft de Commissie de procedure aanhangig gemaakt waarin het Hof thans uitspraak heeft te doen.

2. Het verweer van de Griekse regering steunt op twee argumenten: a) het onverbindend karakter en b) de onwettigheid van beschikking 85/276.

Ter adstructie van het sub a genoemde argument betoogt Griekenland, dat de Commissie hier voor het eerst artikel 90, lid 3, als rechtsgrondslag voor een beschikking heeft gekozen, en dat over de aard van deze handeling geen duidelijkheid bestaat. Gezaghebbende auteurs zouden er eerder een advies in zien, zij het ook met een aanzienlijk „moreel gewicht" (Pappalardo, „Régime de l'article 90 du traité CEE — les aspects juridiques in: l'entreprise publique et la concurrence, les articles 90 et 37 du traité CEE en leurs relations avec la concurrence", in: *Semaine de Bruges 1968*, Bruges 1969, blz. 81). Het feit dat er tegen de beschikking geen beroep is ingesteld, zou geen erkenning inhouden van de wettigheid ervan en niet verhinderen dat zij voor het Hof alsnog wordt aangevochten. Een andere opvatting zou de Lid-Staten beroven van de bescherming die in het kader van de administratieve en contentieuze procedure van artikel 169 in ruimere mate is gewaarborgd dan in de „summiere" procedure van de artikelen 90 en 173.

Voor haar tweede argument voert de Griekse regering aan, dat het tegen artikel 13 van wet nr. 1256/82 geformuleerde bezwaar van onverenigbaarheid met het Verdrag niet op een realistische en objectieve studie van de nationale verzekeringsmarkt is gebaseerd; met name heeft de Commissie niet aangetoond, dat die bepaling de intracommunautaire handel, de vrije concurrentie of de vrije vestiging in Griekenland van verzekeringsmaatschappijen uit andere Lid-Staten bemoeilijkt en daardoor in strijd is met de artikelen 3, sub f, 5, lid 2, 52 en 53 van het Verdrag. Ten slotte zou de beschikking ook inbreuk maken op het evenredigheidsbeginsel.

3. Naar mijn mening moeten beide argumenten, zoals zij hierboven zijn weergegeven, worden verworpen. In de eerste plaats merk ik op, dat in deze procedure geen beroep mogelijk is op onwettigheid van beschikking 85/276. Om dit te bewijzen, is het evenwel niet nodig dat ik mij uitlaat over de ontvankelijkheid van de exceptie van artikel 184 in het kader van een nietnakomingsprocedure (voor een volledig overzicht van de doctrine en de rechtspraak op dit punt leze men in elk geval Kovar, „Contentieux de la légalité — l'exception d'illegalité", in: *Jurisclasseur de droit international*, 1981, fasc. 161 C, derde deel, paragraaf 19 tot en met 25). Ik kan volstaan met te verwijzen naar uw rechtspraak, volgens welke deze exceptie van onwettigheid niet kan worden ingeroepen wanneer het gaat om individuele beschikkingen, behalve in het zich niet zo snel voordoende geval dat de betrokken beschikking in strijd is met een fundamenteel beginsel (arresten van 10 december 1969, gevoegde zaken 6 en 11/69, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1969, blz. 523; 12 juli 1973, zaak 70/72, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1973, blz. 813; 12 oktober 1978, zaak 156/77, Commissie/België, Jurispr. 1978, blz. 1881, en de conclusies van de advocaten-generaal Roemer en Mayras in de twee eerstgenoemde zaken).

Vervolgens stel ik vast, dat — om bij de bewoordingen van het arrest van 10 december 1969 te blijven — beschikking 85/276 „niet rechtens iedere steun in de communautaire orde" mist (overweging 13). Volgens arti-

kel 90, lid 3, immers „waakt de Commissie over de toepassing van dit artikel en richt... passende richtlijnen of *beschikkingen* tot de Lid-Staten" (cursivering van mij). Uiteraard had de beschikking kunnen worden aangevochten binnen de in artikel 173 gestelde termijn. Maar zoals bekend, heeft Griekenland die termijn zonder iets te ondernemen laten verstrijken, en het is niet wel denkbaar dat dit stilzitten van 1985 nu, twee jaar later, alsnog zou kunnen worden goedgemaakt. De reden hiervoor is duidelijk. Die termijn moet voorkomen dat gemeenschapshandelingen steeds weer ter discussie worden gesteld. Het gaat hier om het eerste en het belangrijkste van de grondbeginselen — namelijk dat van de rechtszekerheid — die aan het door het Verdrag ingestelde stelsel van beroepswegen ten grondslag liggen (zie met betrekking tot beschikkingen in de zin van artikel 93, lid 2, het arrest van 12 oktober 1978, reeds aangehaald, r. o. 24).

4. Op dit punt aangekomen, zal ik hierna slechts terwille van de volledigheid ingaan op de argumenten die de Griekse regering tegen de beschikking heeft aangevoerd.

De bewering dat de beschikking voor wat het gebruik van artikel 90 betreft, geen precedent heeft (en, wil ik daaraan toevoegen, sindsdien slechts eenmaal navolging heeft gekend in de beschikking van 22 juni 1987, inzake de uitsluitend voor op de Canarische eilanden en Balearen woonachtige Spanjaarden geldende kortingen op de lucht- en zeevervoertarieven; PB 1987, L 194, blz. 28), is juist, maar tevens juridisch gezien volstrekt irrelevant. Daarentegen is het zeker onjuist te beweren, dat de beschikking niet aan de definitie van artikel 189 voldoet en daarom niet kan worden gezien als een handeling die bindend is voor degene tot wie zij is gericht. Vooral met haar verwijzing naar de opvatting van prof. Pappalardo slaat Griekenland de plank volledig mis. In het aangehaalde werk schrijft deze jurist namelijk, dat de bevoegdheden waarover de Commissie beschikt, niet overdreven moeten worden voorgesteld, omdat „si l'État en cause ne se conforme pas à ... la décision, il ne reste que le recours à l'article 169". De — op zichzelf overigens weinig gelukkige — vergelijking die de auteur hier maakt tussen de in artikel 90, lid 3, bedoelde beschikking en een advies, moet in deze context worden verstaan.

Weinig onderbouwd is ook de kritiek van verweerster op de motivering van de beschikking, waarmee zij de onwettigheid ervan wil aantonen. De Commissie heeft alle belemmeringen die uit de in geding zijnde bepaling voortvloeien, zowel voor de mededinging tussen particuliere verzekeraars en in het bijzonder tussen agentschappen, filialen en dochterondernemingen van verzekeringsmaatschappijen uit andere Lid-Staten, als voor de uitoefening van het recht van vrije vestiging, diepgaand onderzocht. Artikel 13 van wet nr. 1256/82 belet die maatschappijen openbare bezittingen te verzekeren, waarbij men moet weten dat de in deze sector opgebrachte premies een kwart van de nationale verzekeringsmarkt vertegenwoordigen.

Ten slotte wil ik opmerken, dat de beschikking in geen enkel opzicht inbreuk maakt op het evenredigheidsbeginsel. Zij is veeleer een van de instrumenten die het Verdrag de Commissie in handen geeft met het oog op haar bevoegdheid om toezicht te houden op de nationale wetgeving inzake openbare bedrijven.

5. Gelet op het voorgaande, geef ik in overweging te verklaren, dat de Helleense Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen door niet binnen de gestelde termijn de nodige maatregelen te treffen ter uitvoering van beschikking 85/276 van de Commissie van 24 april 1985 inzake de verzekering in Griekenland van openbare bezittingen en van door Griekse openbare banken verleende kredieten.

Tevens geef ik in overweging, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te verwijzen.