CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. GULMANN van 12 februari 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het Hof is al goed bekend met de problemen die op de Griekse graanmarkt zijn gerezen na de toetreding van Griekenland tot de Gemeenschap. In verschillende arresten heeft het Hof uitspraak moeten doen over de geoorloofdheid van een reeks door de Griekse autoriteiten gebruikte middelen om deze problemen op te lossen. [1]

De onderhavige zaak betreft de wettigheid van bepaalde interventies in de graanmarkt in de verkoopseizoenen 1982-1986.

De Commissie concludeert dat wordt vastgesteld, dat de Helleense Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens het gemeenschapsrecht, meer in het bijzonder krachtens verordening (EEG) nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen [2], de uitvoeringsverordeningen daarvan en de artikelen 93 en 5 EEG-Verdrag:

— door te stimuleren dat granen en graanprodukten werden uitgevoerd via het Centraal bureau voor het beheer van nationale produkten („KYDEP"), en door de in verband daarmee bij dit lichaam ontstane tekorten te dekken door middel van al dan niet directe steunverlening, onder meer door de prijzen van voor de meelfabrieken en de verwerkende industrie bestemd graan deels vast te stellen op een lager niveau dan de door de Gemeenschap vastgestelde interventieprijs (programmacontracten);

— door KYDEP aan te bevelen, in 1982 340 000 ton tarwe over te dragen aan de communautaire interventie, en door de daardoor ontstane verliezen van KYDEP te dekken;

— door die steunmaatregelen en de andere van 1982 tot 1986 getroffen maatregelen niet ter kennis van de Commissie te brengen;

— door niet met de Commissie samen te werken.

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — Zie met name:
— arrest van 29 november 1989, Commissie/Griekenland, (zaak C-281/87 Jurispr. 1989, blz. 4015), betreffende een opdracht van de Griekse regering aan KYDEP om minderwaardige durum tarwe van de oogst 1982 aan te kope
— arrest van 12 juli 1990, Commissie/Griekenland (zaak C-35/88, Jurispr. 1990, blz. I-3125), betreffende de door de Griekse regering uitgeoefende invloed op de activiteiten van KYDEP op de markt van voedergranen.
— arrest van 19 maart 1991, Griekenland/Commissie (zaak C-32/89, Jurispr. 1991, blz. I-1321), betreffende het sluiten door de Griekse regering van programmacontracten met KYDEP over de uitvoer van zachte tarwe en durum tarwe, alsmede de aanbieding voor interventie door KYDEP van durum tarwe op verzoek van de Griekse regering, en
— arrest van 30 mei 1991, Commissie/Griekenland (zaak C-110/89, Jurispr. 1991, blz. I-2659), betreffende maatregelen die tot gevolg hadden dat de uitvoer van maïs door andere handelaren dan KYDEP werd verhinderd.

2 — PB 1975, L 281, blz.1.

De Helleense Republiek heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De ontvankelijkheid

De Griekse regering heeft geconcludeerd tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, voor zover de vorderingen van de Commissie een uitspraak impliceren over de vraag, of de Helleense Republiek ongeoorloofde staatssteun heeft verleend. De Griekse regering betoogt, dat dit niet in het kader van een beroep ex artikel 169 EEG-Verdrag kan worden beslist, maar uitsluitend in dat van een beroep krachtens artikel 93, lid 2. Hetzelfde argument voerde de Griekse regering aan in zaak C-35/88 [3], waarin het ging om de interventie van overheidsorganen in de Griekse markt van voedergranen en die in zoverre parallel loopt met de onderhavige zaak.

Het Hof wees in zijn arrest van 12 juli 1990 de exceptie van niet-ontvankelijkheid af met de volgende overwegingen:

„De toepasselijke procedure voor de vaststelling van een schending van de regels van een gemeenschappelijke marktordening is (...) volgens vaste rechtspraak van het Hof de niet-nakomingsprocedure van artikel 169 EEG-Verdrag. Volgens die rechtspraak kent het EEG-Verdrag in artikel 93, lid 2, weliswaar een procedure die specifiek is aangepast aan de bijzondere problemen die de steunmaatregelen van de staten voor de mededinging in de gemeenschappelijke markt opleveren, doch staat het bestaan van die procedure geenszins eraan in de weg, dat de verenigbaarheid van een steunregeling met andere regels van gemeenschapsrecht dan die van artikel 92 wordt beoordeeld volgens de procedure van artikel 169

(...).

Derhalve belet het feit dat, zoals de Helleense Republiek betoogt, de omstreden overheidsinterventie, zo deze zou worden aangetoond, een steunmaatregel vormt, de Commissie niet om de verenigbaarheid van die interventie met de regels van de gemeenschappelijke marktordening voor granen te betwisten volgens de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag" (r. o. 11 en 12).

De exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Griekse regering moet derhalve worden afgewezen.

Er is echter nog een ander probleem in verband met de ontvankelijkheid, waarover het Hof moet beslissen. Dit probleem vindt zijn oorzaak in het feit, dat twee van de door de Commissie in haar verzoekschrift aangevoerde grieven niet voorkomen in het met redenen omkleed advies. Deze grieven zijn echter wel in de schriftelijke ingebrekestelling genoemd. De Griekse regering heeft dit punt in de procedure niet aangeroerd en heeft zich er dus niet op beroepen ter ondersteuning van de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

Het Hof heeft zich reeds herhaalde malen uitgesproken over het belang van de precon-

3 — Zie noot 1.

tentieuze administratieve procedure en over de daaruit voortvloeiende vereisten voor beroepen ex artikel 169.

Laatstelijk overwoog het Hof in zijn arrest van 28 november 1991 in zaak C-198/90[4]:

„Opgemerkt moet worden, dat een dergelijke grief niet is terug te vinden in de schriftelijke ingebrekestelling en evenmin in het met redenen omkleed advies. In deze stukken wordt alleen geklaagd over schending van de artikelen 73 en 75 van verordening nr. 1408/71, zonder dat al of niet rechtstreeks over schending van het non-discriminatiebeginsel wordt gesproken.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof (...) wordt het onderwerp van een beroep krachtens artikel 169 afgebakend door de in dit artikel bedoelde precontentieuze fase en door het petitum van het verzoekschrift, en moeten het met redenen omkleed advies van de Commissie en het verzoekschrift op dezelfde overwegingen en middelen berusten" (r. o. 14 en 15).

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt, dat het groot belang hecht aan de inachtneming van de eisen die aan de precontentieuze procedure zijn gekoppeld, en dat niet-naleving daarvan tot niet-ontvankelijkheid leidt.

Uit deze rechtspraak zou kunnen worden geconcludeerd, dat het niet voldoende is wanneer een bepaald feit in de schriftelijke ingebrekestelling is vermeld, daar het Hof de uitdrukkelijke voorwaarde stelt dat het met redenen omkleed advies en het beroep op dezelfde overwegingen en middelen berusten.

Het Hof heeft eveneens uitgesproken, dat het ambtshalve moet toetsen, of de Commissie heeft voldaan aan de eisen die het Verdrag met betrekking tot de administratieve procedure stelt.

Zo weigerde het Hof in de zojuist geciteerde zaak in te gaan op het argument, dat de omstreden regel een op de nationaliteit gebaseerde indirecte discriminatie inhield, daar dit argument in het met redenen omkleed advies niet was aangevoerd, en zulks hoewel de Nederlandse regering geen exceptie van niet-ontvankelijkheid had opgeworpen en advocaat-generaal Van Gerven het Hof had voorgesteld de zaak ten gronde te behandelen, juist omdat de Nederlandse regering niet in die zin had geconcludeerd.[5]

Mijns inziens is het de vraag, of het wel juist is dat het Hof ambtshalve toeziet op de naleving van de met betrekking tot de administratieve procedure gestelde eisen, zoals die uit artikel 169 EEG-Verdrag kunnen worden afgeleid. Zodra de betrokken Lid-Staat zelf voor het Hof verschijnt om zijn zaak te verdedigen, is het mijns inziens zowel overbodig als ondoelmatig dat het Hof

4 — Zaak C-198/90, Commissie/Nederland, Jurispr. 1991, blz. I-5799.

5 — Advocaat-generaal W. Van Gerven oordeelde als volgt: „De stelling dat het woonplaatsvereiste een verkapte discriminatie is, lijkt mij een uitwerking van dit argument te zijn dat bovendien geacht mag worden impliciet in het met redenen omkleed advies te zijn aangevoerd geworden, te meer nu de Nederlandse regering op dit punt geen schending van haar procesrechten heeft opgeworpen. Ik acht het argument van de verkapte discriminatie dus ontvankelijk (...)."

ambtshalve toetst, of de Commissie haar schriftelijke ingebrekestelling en haar met redenen omkleed advies ten opzichte van de inhoud van het verzoekschrift juist heeft geformuleerd.

Uit 's Hofs rechtspraak ter zake blijkt, dat de met betrekking tot de precontentieuze procedure gestelde eisen zijn bedoeld ter bescherming van de betrokken Lid-Staat. Herhaalde malen heeft het Hof verklaard:

— dat de precontentieuze fase tot doel heeft, het voorwerp van het geschil te bepalen en de Lid-Staat de elementen te verschaffen die hij nodig heeft om zijn verweer voor te bereiden,

— dat de mogelijkheid voor de betrokken Lid-Staat om opmerkingen in te dienen over de door de Commissie in de administratieve procedure verzonden brieven, een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg vormt, waarvan de inachtneming een voorwaarde is voor de regelmatigheid van de niet-nakomingsprocedure.[6]

Deze belangen vinden mijns inziens voldoende bescherming in de aan de Lid-Staat geboden mogelijkheid, een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen wegens gebreken in de administratieve procedure.

Een Lid-Staat is zelf het beste in staat te beoordelen, of een door de Commissie in het voorbereidende stadium van de zaak gemaakte fout zo belangrijk was, dat hij voor het Hof geen behandeling van de zaak ten gronde wenst, met name omdat hij zijn verdediging niet voldoende heeft kunnen voorbereiden. Ook kunnen er bepaalde gevallen zijn, waarin de Commissie en de Lid-Staat een gezamenlijk en positief belang erbij hebben dat het Hof een omstreden vraag in het kader van een niet-nakomingsberoep beslecht, niettegenstaande dat de Commissie de eisen van de precontentieuze procedure niet in acht zou hebben genomen. Ik kan moeilijk inzien, dat er een zelfstandige processuele overweging zou zijn op grond waarvan het Hof op eigen initiatief de soms zeer lastige taak op zich moet nemen, de schriftelijke ingebrekestelling, het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift door te lopen, ter bepaling of het verzoekschrift uitbreiding geeft aan het voorwerp van het geschil, zoals dit in de administratieve procedure is omschreven. De feitelijke en juridische omstandigheden waarover het Hof uitspraak moet doen, zijn hoe dan ook die welke in de procedure voor het Hof naar voren worden gebracht.[7]

6 — Arrest van 17 februari 1970 (zaak 31/69, Commissie/Italië, Jurispr. 1970, blz. 25). Zie voorts de arresten van 11 juli 1984 (zaak 51/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 2793) en 28 maart 1985 (zaak 274/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 1077, r. o. 19 en 20).

7 — Men zou zich ook met enig recht kunnen afvragen, waarom de aan het Hof opgedragen controlerende taak uitgebreider zou moeten zijn in geval van een niet-nakomingsberoep dan bij een beroep tot nietigverklaring van beschikkingen van de Commissie in mededingingszaken. Blijkens artikel 19 van verordening nr. 17/62 (PB 1962, blz. 204), zoals aangevuld bij artikel 5 van verordening nr. 99/63/EEG van de Commissie over het horen van belanghebbenden en derden overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 17 van de Raad (PB 1963, blz. 2268), kan de Commissie tegen de ondernemingen slechts de punten van bezwaar in aanmerking nemen, waarover de ondernemingen in de gelegenheid zijn geweest, tijdens de administratieve procedure hun standpunt kenbaar te maken. Overeenkomstig deze bepalingen heeft het Hof in zijn rechtspraak beklemtoond, dat de Commissie haar beschikking uitsluitend dient te baseren op punten van bezwaar in de voorafgaande mededeling van punten van bezwaar van de Commissie. Naar mijn weten is deze vraag echter nooit ambtshalve door het Hof getoetst. Nietigverklaring van de beschikking van de Commissie op grond dat er geen overeenstemming bestond tussen de mededeling van punten van bezwaar van de Commissie en de daaropvolgende beschikking, berustte naar mij voorkomt steeds op een desbetreffende vordering van de betrokken onderneming. Ik ben van mening dat de twee situaties dermate gelijk zijn, dat moeilijk kan worden gerechtvaardigd, waarom zij niet op dezelfde wijze zouden worden behandeld.

Daar de Griekse regering niet heeft gesteld, dat een of meer grieven van de Commissie van de behandeling ten gronde moeten worden uitgezonderd omdat zij niet in het met redenen omkleed advies waren aangevoerd, geef ik het Hof in overweging, de zaak ten gronde te behandelen zoals deze in het verzoekschrift is omschreven.

Indien het Hof niettemin van oordeel mocht zijn, zich ambtshalve over de ontvankelijkheid van de twee betrokken grieven te moeten uitspreken, dan geef ik het in overweging bij zijn beslissing rekening te houden met het volgende.

Het petitum van de Commissie omvat onder meer de volgende twee grieven:

— de Griekse regering zou KYDEP hebben aanbevolen, 340 000 ton tarwe over te dragen aan de communautaire interventie, en de verliezen van KYDEP als gevolg van deze overdracht hebben gedekt, en

— de Griekse regering zou in strijd met artikel 5 EEG-Verdrag niet met de Commissie hebben samengewerkt.

De eerste grief wordt niet vermeld in de conclusie van het met redenen omkleed advies en wordt overigens evenmin uitdrukkelijk in dit advies aangevoerd. Het advies verwijst echter in punt 4 naar punt 18 van de schriftelijke ingebrekestelling, waar juist deze kwestie wordt besproken.

De tweede vermelde grief wordt in het met redenen omkleed advies niet uitdrukkelijk genoemd en er wordt daarin niet uitdrukkelijk naar verwezen.

Het met redenen omkleed advies bevat echter de volgende passage:

„Het Griekse antwoord kan echter geen wijziging brengen in het standpunt dat de Commissie heeft ingenomen in haar brief van 2.9.1987 (de ingebrekestelling) omtrent de feiten en de voorgeschiedenis, de gevolgen van de Griekse maatregelen en het toepasselijke gemeenschapsrecht, en *dat zij in zijn geheel handhaaft*" (cursivering van mij).

Een dergelijke, min of meer algemene verwijzing naar de schriftelijke ingebrekestelling voldoet mijns inziens niet aan de eisen die artikel 169 EEG-Verdrag aan de administratieve procedure stelt. Het doel van het met redenen omkleed advies moet zijn, de Commissie te verplichten de grieven die zij wil aanvoeren uit te diepen en te preciseren. Zou de Commissie met verwijzingen naar de schriftelijke ingebrekestelling kunnen volstaan, dan bestaat het gevaar, dat het met redenen omkleed advies een stuk zonder zelfstandige betekenis wordt.

Indien het Hof een ambtshalve uitspraak over deze vraag noodzakelijk acht, dan dient het de twee grieven mijns inziens niet-ontvankelijk te verklaren.

Ten gronde

Het ingrijpen van de Griekse autoriteiten in de graanmarkt

De Commissie betoogt in casu, dat de Helleense Republiek via KYDEP in strijd met de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen heeft ingegrepen in de graanmarkt.

KYDEP (Centraal bureau voor het beheer van nationale produkten) is een nationale vereniging van regionale coöperaties voor granen, groenten en diervoeders. Zij heeft voornamelijk tot taak, de produkten van de leden te kopen, op te slaan en te verkopen en om als communautair interventieorgaan voor bepaalde landbouwsectoren op te treden.

Zoals de Commissie heeft uiteengezet en wordt bevestigd door de in de procedure overgelegde stukken, waarvan sommige van KYDEP afkomstig zijn, vindt de onderhavige zaak zijn oorsprong in de zeer ernstige moeilijkheden die KYDEP sedert 1982 ondervond bij de afzet van door haar gekochte en opgeslagen tarwe.

Blijkens het dossier moest KYDEP in het litigieuze tijdvak absoluut de verkoop van graan verhogen om de opslagkosten en andere kosten te verlagen, alsmede om plaats te maken voor de opslag van de nieuwe oogst.

Volgens de Commissie wilde de Griekse regering deze problemen oplossen, enerzijds door rechtstreeks of indirect verschillende maatregelen aan KYDEP op te dragen, en anderzijds door de voor KYDEP hierbij optredende verliezen geheel of gedeeltelijk te dekken.

Die maatregelen, die tot doel hadden de granen op de exportmarkt af te zetten, zijn volgens de Commissie vastgesteld in het kader van „programmacontracten", die richtlijnen bevatten voor de wijze waarop bepaalde hoeveelheden tarwe moesten worden afgezet.

Volgens de gegevens van de Commissie bestonden er twee soorten programmacontracten.

De eerste soort bestond uit contracten tussen de Griekse autoriteiten, KYDEP en de particuliere handelaren.

De systematiek van sommige van deze contracten was, kort gezegd, als volgt:

— KYDEP moest op voordelige voorwaarden (prijzen onder de marktprijs en gedurende acht maanden renteloos krediet) tarwe aan de meelfabrieken en de verwerkende bedrijven verkopen;

— de particuliere handelaren moesten zich verbinden, de tarwe binnen bepaalde termijnen te exporteren, en

— de Griekse autoriteiten verbonden zich, het tekort van KYDEP over te nemen en te zorgen voor financiering van de regeling door de Griekse landbouwbanken via de Nationale Bank van Griekenland.

Bij deze programmacontracten ontvingen de handelaren dus een krediet van KYDEP, die zich herfinancierde bij de Griekse landbouwbanken. In andere contracten was met betrekking tot de financiering bepaald, dat de Griekse handelsbanken de handelaren leningen zouden verstrekken. Een en ander was onderworpen aan de goedkeuring van de Nationale Bank van Griekenland, die zelf de goedkeuring van het Ministerie van Economische zaken had gekregen.[8]

De tweede soort programmacontracten beoogde een kader te scheppen voor verwerkings- en exportoperaties van KYDEP zelf, die hierbij op een vaste staatssteun per kilo geëxporteerd meel kon rekenen.

De Commissie betoogt voorts, dat de Griekse regering KYDEP in 1982 in strijd met het gemeenschapsrecht opdracht heeft gegeven om 340 000 ton tarwe aan de communautaire interventie over te dragen, en zelf de door KYDEP als gevolg hiervan geleden verliezen heeft gedragen.

8 — Voorts blijkt uit de stukken, dat een comité bestaand uit vertegenwoordigers van de organisatie belast met de exportbevordering, van het Ministerie van Economische zaken, het Ministerie van Landbouw en KYDEP, was opgericht met als taak, met de handelaren te onderhandelen over de sluiting van contracten met KYDEP voor de aankoop van tarwe op de gebruikelijke voorwaarden als tegenprestatie voor rechtstreeks door het Ministerie van Economische zaken toegekende subsidies. Het staat echter niet vast, of dergelijke contracten in feite zijn gesloten. Zie het door de Griekse regering overgelegde besluit van het Ministerie van Economische zaken van 26 november 1982 en de toelichting op KYDEP's balans over 1988, blz. 71, als bijlage XII bij het verzoekschrift gevoegd.

Zoals hiervoor gezegd, heeft het Hof een reeks arresten gewezen in gelijksoortige zaken. Zij zijn voor de onderhavige zaak voor wezenlijk belang, daar zij:

— in belangrijke mate oplossingen bevatten voor de juridische problemen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn;

— een goede grondslag bieden voor de beoordeling van de betrekkingen tussen de Griekse autoriteiten en KYDEP;

— een bewijsrechtelijke beoordeling bevatten van bepaalde feitelijke omstandigheden die ook voorwerp zijn van de onderhavige zaak.

De *juridische beoordeling* van de onderhavige zaak is eenvoudig, daar uit 's Hofs rechtspraak volgt, dat er sprake is van een ernstige schending van het gemeenschapsrecht wanneer Lid-Staten op de in het verzoekschrift van de Commissie beschreven wijze interveniëren.

Het Hof heeft laatstelijk in zijn arrest van 30 mei 1991 in zaak C-110/89 (Commissie/Griekenland[9]), die bepaalde belemmeringen van de export van maïs betrof, overwogen:

„dat de gemeenschappelijke marktordeningen zijn gebaseerd op het beginsel van de open markt, waartoe elke producent vrije toegang heeft onder voorwaarden van echte mededinging en waarvan de werking uitslui-

9 — Zie noot 1.

tend door de in die ordeningen voorziene instrumenten wordt geregeld. In het bijzonder kunnen de Lid-Staten op de onder een gemeenschappelijke marktordening vallende gebieden, en vooral wanneer die ordening, zoals in casu, op een gemeenschappelijke prijsregeling berust, niet meer ingrijpen met eenzijdige maatregelen, die de regeling van het handelsverkeer en het prijsvormingsmechanisme, zoals deze uit de gemeenschappelijk ordening voortvloeien, raken (...)" (r. o. 21).

Tegen de achtergrond van deze omschrijving van de aard van de gemeenschappelijke marktordeningen heeft het Hof zich in zijn arrest van 19 maart 1991 in zaak C-32/89 (r. o. 17 en 18 en 20-22)[10] uitgesproken over de vraag, of de Commissie terecht had geweigerd bepaalde uitgaven ten laste van het EOFGL te brengen. Volgens de Commissie was dat gerechtvaardigd, omdat op de Griekse graanmarkt programmacontracten waren gesloten, op grond waarvan de Griekse autoriteiten de activiteiten van KYDEP controleerden en het verlies van KYDEP dekten, en omdat de Griekse autoriteiten KYDEP hadden opgedragen, een partij tarwe voor interventie aan te bieden.

Het ging om dezelfde of gelijksoortige ingrepen als thans in geding zijn en het Hof heeft de Commissie in het gelijk gesteld door te beslissen, dat zij in strijd waren met de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen.

Het rechtsoordeel moet vanzelfsprekend gelijk uitvallen, ongeacht of het nu wordt gegeven in een zaak betreffende de door de EOGFL te financieren uitgaven of in een beroep wegens niet-nakoming.

De beschreven ingrepen zijn in strijd met de gemeenschappelijke marktordening voor granen door het enkele feit, dat zij zijn verricht op gebieden die uitputtend zijn geregeld door de gemeenschappelijke marktordening. Dergelijke ingrepen impliceren in de praktijk ernstige en onwettige verstoringen van de prijsvormingsmechanismen, de bijzondere interventieregeling en de regeling van het handelsverkeer, die in de gemeenschappelijke marktordening zijn voorzien.

Blijkens 's Hofs rechtspraak behoeft in een geval als het onderhavige niet te worden aangetoond, op welke specifieke regels van de betrokken marktordening de betrokken nationale ingrepen inbreuk maken. Het volstaat aan te tonen, dat deze ingrepen inbreuken zijn op de grondbeginselen van de marktordening.

Wat de *betrekkingen tussen de Helleense Republiek en KYDEP* betreft, geven de in het verleden besliste zaken van KYDEP het beeld van een lichaam, waarvan de staat gebruik heeft gemaakt om, onder diens controle en ten dele met diens financiële hulp, tijdens de betrokken periode op allerlei manieren te interveniëren in de markt van granen en graanprodukten. In zijn arrest van 19 maart 1991 in zaak C-32/89 overwoog het Hof:

„Gelet op een en ander moet worden vastgesteld, dat de Griekse autoriteiten in de

10 — Zie noot 1.

periode waarop dit beroep betrekking heeft, de door KYDEP verrichte transacties controleerden en de tekorten bij dat lichaam dekten" (r. o. 17).

De in dat arrest bedoelde periode is dezelfde als de in casu relevante periode. De Helleense Republiek heeft in de onderhavige zaak niets aangevoerd op grond waarvan het Hof zijn oordeel over de betrekkingen tussen de staat en KYDEP zou moeten herzien. De Griekse regering blijft bij haar standpunt, dat KYDEP een privaatrechtelijke rechtspersoon is, waarover de staat geen gezag kan uitoefenen. Dit argument heeft het Hof herhaaldelijk afgewezen.

Wat ten slotte *de bewijsrechtelijke beoordeling van de feitelijke omstandigheden* betreft, blijkt dat vier van de in de onderhavige zaak bedoelde programmacontracten reeds aan de orde waren in het arrest in zaak C-32/89, te weten:

1) een in 1982 tussen de Griekse autoriteiten, KYDEP en de federatie van meelfabrikanten gesloten programmacontract over de maling en de export van 500 000 ton zachte tarwe tussen januari en mei 1983;

2) een in 1984 tussen de Griekse autoriteiten en KYDEP gesloten programmacontract, waarbij KYDEP zich verbond 400 000 ton zachte tarwe te malen en te exporteren tegen een bepaalde subsidie per kilo uitgevoerd meel;

3) een in 1984 tussen de Griekse autoriteiten, KYDEP en de deegwarenfabrikanten gesloten programmacontract betreffende de uitvoer van 8 900 ton deegwaren, overeenkomend met 15 000 ton durum tarwe;

4) een in 1985 tussen de Griekse autoriteiten en KYDEP gesloten programmacontract betreffende de uitvoer van 40 000 ton gries, overeenkomend met 78 000 ton durum tarwe.

De Helleense Republiek heeft zowel in zaak C-32/89 als ter terechtzitting in de onderhavige zaak het bestaan van de eerste drie genoemde programmacontracten beaamd.

Wat het vierde programmacontract betreft, achtte het Hof in zijn arrest in zaak C-32/89 het bestaan daarvan voldoende bewezen.

Het Hof overwoog:

„Gelet op deze nota, waarvan de Griekse regering de authenticiteit niet betwist, en op het feit dat de Griekse regering volstaat met een enkele ontkenning van het bestaan van een programmacontract voor gries van durum tarwe, zonder enig bewijs voor haar stelling voor te brengen, moet worden vastgesteld dat de Commissie terecht heeft aangenomen dat er een vierde programmacontract voor gries van durum tarwe bestond." (r. o. 12) [11]

11 — Het Hof verwijst in dit citaat naar een interne nota van de directie van KYDEP, die ook in de onderhavige zaak als bijlage is overgelegd. Zie bijlage IV bij het verzoekschrift.

De Helleense Republiek blijft weliswaar ook in deze zaak het bestaan van een vierde programmacontract ontkennen, doch heeft zij naar mij voorkomt geen nieuwe bewijselementen hiervoor aangevoerd. Men kan daarom ook voor de onderhavige zaak aannemen, dat er een vierde programmacontract bestond.

In zaak C-32/89 achtte het Hof voorts bewezen, dat de Helleense Republiek de als gevolg van deze vier programmacontracten ontstane tekorten bij KYDEP had gedekt (r. o. 14 tot 17). Uit de stukken van de onderhavige zaak blijkt niet van gegevens die tot een andere conclusie kunnen leiden.

De Commissie heeft echter betoogd, dat de Griekse autoriteiten nog andere programmacontracten hadden gesloten en in de periode van 1982-1986 nog bij andere gelegenheden op de graanmarkt hadden ingegrepen.

Daarom moet worden nagegaan, of de Commissie deze andere interventies voldoende heeft bewezen.

De in de periode 1982-1986 gesloten programmacontracten

Ik herinner eraan, dat de Commissie het begrip programmacontracten zowel gebruikt voor overeenkomsten gesloten tussen de Griekse autoriteiten, KYDEP en de particuliere handelaren voor de export door laatstgenoemden van verwerkte tarwe, als voor overeenkomsten waarbij KYDEP zichzelf zou hebben verbonden om tarwe te verwerken en uit te voeren.

In haar verzoekschrift betoogt de Commissie, dat gedurende de periode van 1982-1986 verscheidene programmacontracten van het eerste type zijn gesloten. Deze overeenkomsten hadden deels betrekking op zachte tarwe, die door de meelfabrieken tot meel werd verwerkt, en deels op durum tarwe, verwerkt tot deegwaren of gries. De contracten betreffende de verwerking en de uitvoer van tarwe door KYDEP zelf zijn volgens de Commissie uitgevoerd voor de oogsten van 1984, 1985 en 1986.

De Commissie heeft geen van de programmacontracten kunnen overleggen die naar zij stelt zijn gesloten. Wel heeft zij een reeks stukken kunnen overleggen waaruit haars inziens kan worden afgeleid, dat deze contracten werkelijk hebben bestaan. Voorts heeft de Griekse regering op verzoek van het Hof ter terechtzitting stukken overgelegd die voor de beoordeling van de bewijzen ook van betekenis zijn.

Het is niet mogelijk aan de hand van de in de onderhavige zaak overgelegde bijlagen een duidelijk of gedetailleerd beeld te krijgen van de ingrepen van de Griekse autoriteiten in de betrokken periode. Het bewijsmateriaal van de Commissie is daarvoor te beperkt en de Griekse regering heeft, zoals ik hierna zal uiteenzetten, niet loyaal meegewerkt aan een bevredigende opheldering van de feiten van de zaak.

In enkele gevallen heeft de Commissie geprobeerd zich van haar bewijslast te kwijten door aan te tonen, dat KYDEP blijkens haar boekhouding vorderingen op de Helleense Republiek heeft die betrekking hebben op de betrokken periode. Ik meen echter, dat het bestaan van vorderingen van KYDEP op de Helleense Republiek op zichzelf onvoldoende grond is om aan te nemen dat programmacontracten zijn gesloten. Dergelijke vorderingen kunnen ook hun oorsprong hebben in andere rechtsbetrekkingen tussen de Griekse Staat en KYDEP. Het bestaan van vorderingen van KYDEP op de Griekse Staat kan alleen maar als bewijsmiddel worden gebruikt, indien omstandigheden worden aangetoond die erop duiden dat de vorderingen hun oorsprong vinden in een programmacontract.

Daarnaast moet ook worden gezegd, dat het andere in deze zaak beschikbare bewijsmateriaal met voldoende duidelijkheid aantoont, dat de Commissie terecht heeft gemeend dat de Griekse autoriteiten althans in de periode van 1982 tot 1985 op grote schaal in strijd met het gemeenschapsrecht hebben ingegrepen in de graanmarkt.

Ik wil aan de hand van de belangrijkste bewijselementen nagaan, in hoeverre als bewezen kan worden aangenomen dat er programmacontracten zijn gesloten. Ik zal eerst ingaan op de tussen de Griekse autoriteiten, KYDEP en de particuliere handelaren gesloten programmacontracten en daarna op de programmacontracten waarbij KYDEP zelf zich verbond om te exporteren.

De Helleense Republiek heeft erkend, in 1982 een programmacontract te hebben gesloten met de federatie van meelfabrikanten. Dit programmacontract betrof de maling en export van 500 000 ton zachte tarwe en werd in 1983 uitgevoerd.[12] Uit de toelichting op KYDEP's balans over het boekjaar 1988, die door KYDEP zelf is opgesteld[13], blijkt dat in 1982/1983 nog andere programmacontracten zijn gesloten. Op bladzijde 40 van de toelichting worden twee vorderingen op de staat genoemd ten bedrage van respectievelijk 4 208 976 152 DR en 139 575 642 DR uit hoofde van met de minister van Economische zaken gesloten programmacontracten betreffende tarwe van de oogsten 1982 en 1983. Deze vorderingen zijn aanmerkelijk hoger dan het bedrag, dat het door de Griekse regering erkende programmacontract volgens de notulen van de

12 — Ter uitvoering van dit programmacontract zijn contracten gesloten tussen KYDEP en particuliere handelaren. In bijlage II bij het verzoekschrift heeft de Commissie twee van deze in januari en februari 1983 gesloten contracten overgelegd. Hieruit blijkt, *dat* de handelaren het meel uiterlijk op 30 september 1983 moesten hebben gemalen en uitgevoerd, *dat* de handelaren de Griekse Staat een boete verschuldigd waren indien de deviezen niet naar eigen land werden overgemaakt en *dat* KYDEP de handelaren acht maanden kosteloos krediet gaf. Voorts vermeldt de Commissie, dat de in de contracten vermelde prijzen lagen onder de interventieprijzen op het relevante tijdstip. Dit is door de Griekse regering niet bestreden. Blijkens een brief van 23 december 1982 van het Ministerie van Economische zaken aan de Nationale Bank van Griekenland (door de Griekse regering overgelegd) en een brief van 24 december 1982 van de president van de Nationale Bank van Griekenland aan alle banken (bijlage XVI bij het verzoekschrift) zijn de door KYDEP verleende kredieten goedgekeurd door de Minister van Economische zaken en gefinancierd door de Landbouwbank van Griekenland, die zich heeft geherfinancierd bij de Nationale Bank van Griekenland.

13 — Uittreksels bevinden zich in bijlage XII bij het verzoekschrift.

36e algemene vergadering van KYDEP de staat had gekost. [14]

Uit twee stukken kan worden afgeleid, dat ook in 1984 programmacontracten voor zachte tarwe zijn gesloten met de federatie van meelfabrikanten. In een brief van 6 september 1984 van de federatie aan het Ministerie van Economische zaken [15] wordt verwezen naar „het laatste programmacontract", dat volgens die brief betrekking had op zachte tarwe die uiterlijk op 30 september 1984 moest zijn geëxporteerd. Uit andere stukken volgt, dat het programmacontract voor zachte tarwe, waarvan de Griekse regering heeft erkend dat het is gesloten (zie hiervoor), als voorwaarde stelde dat de export uiterlijk op 30 september 1983 moest zijn verricht. [16] Voorts wordt in een interne nota van KYDEP van 16 april 1984 [17] gezegd dat in de periode van 10 april 1984 tot 30 juni 1984 55 000 ton zachte tarwe uit haar opslagplaatsen moest worden uitgeslagen in verband met contracten die met de meelfabrieken waren gesloten ter uitvoering van een programmacontract. Uit dezelfde nota volgt, dat het Ministerie van Economische zaken een middel moest vinden om het verlies te dekken dat KYDEP had gemaakt op de verkoop van zachte tarwe in het kader van het programmacontract betreffende de steun voor de uitvoer van meel. [18]

Verscheidene stukken hebben betrekking op het sluiten van programmacontracten met deegwarenfabrikanten. De Helleense Republiek heeft erkend, een programmacontract te hebben gesloten betreffende 8 900 ton deegwaren, overeenkomende met 15 000 ton harde tarwe. Uit een interne, door de directie van KYDEP opgestelde nota van 6 juni 1985 betreffende het oogstjaar 1984/1985 [19] kan worden opgemaakt, dat dit programmacontract in de periode tussen 1 juni 1984 en 31 mei 1985 moet zijn gesloten. Uit een door de Griekse regering overgelegde brief van 30 december 1983 van het Ministerie van Economische zaken aan de Nationale Bank van Griekenland, evenals uit een op 31 januari 1984 door de president van de Nationale Bank van Griekenland opgesteld stuk [20] blijkt, dat de Nationale Bank van Griekenland met toestemming van het Ministerie van Economische zaken de handelsbanken heeft gemachtigd om leningen te verstrekken aan de deegwarenindustrie voor de aankoop van 30 000 ton durum tarwe, met een optie op 10 000 ton extra. Deze tarwe moest uiterlijk op 31 maart 1984 uit de opslagplaatsen van KYDEP zijn uitgeslagen en de export moest uiterlijk op 31 december 1984 zijn verricht. Uit genoemde interne nota van 16 april 1984 blijkt, dat 25 000 ton durum tarwe

14 — De notulen van de 36e algemene vergadering van KYDEP bevinden zich in bijlage X bij het verzoekschrift. Uit bladzijde 12 van deze notulen blijkt dat het eerste programmacontract (door verweerster erkend) de staat 1 500 000 000 DR had gekost. Tijdens de schriftelijke behandeling heeft de Helleense Republiek gesteld, dat de door de Commissie overgelegde versie van deze notulen niet gelijk is aan de officiële versie. Het is juist, dat de door de Griekse regering in deze zaak overgelegde versie niet de passages bevat betreffende de inmenging van de Griekse regering in de werkzaamheden van KYDEP. De door de Commissie overgelegde versie moet als een vroegere uitgave van deze notulen worden beschouwd. Die versie was volgens de Commissie verzonden aan een groot aantal coöperatie-leden van KYDEP, hetgeen de Griekse regering overigens niet ontkent. Er is mijns inziens geen enkele reden om te twijfelen aan de juistheid van de informatie in de door de Commissie overgelegde versie.

15 — Bijlage XVII b bij het verzoekschrift.

16 — Zie in deze zin de brief van 10 augustus 1983 van de federatie van meelfabrikanten, in bijlage XVII bij het verzoekschrift, en de twee, in januari en februari 1983 tussen KYDEP en de particuliere ondernemingen gesloten contracten betreffende de verkoop van zachte tarwe van het oogstjaar 1982, zie noot 12.

17 — Bijlage XI bij het verzoekschrift.

18 — Ten slotte kan worden opgemerkt, dat de toelichting bij KYDEP's balans voor 1988 melding maakt van „het tweede in augustus 1984 met de meelfabrikanten gesloten contract." Niet duidelijk is echter, of het hier gaat om een eigenlijk programmacontract of om een door KYDEP met de meelfabrieken gesloten contract in het kader van een programmacontract krachtens welk KYDEP zelf zich verbond om 400 000 ton zachte tarwe te laten verwerken en exporteren; zie dienaangaande hierna.

19 — Bijlage IV bij het verzoekschrift.

20 — Bijlage XIII bij het verzoekschrift.

vóór 30 juni 1984 uit de opslagplaatsen van KYDEP moesten worden uitgeslagen wegens de met de deegwarenfabrikanten gesloten programmacontracten. Ingevolge dezelfde nota moest het Ministerie van Economische zaken een middel vinden om het verlies van KYDEP als gevolg van de levering van durum tarwe aan de deegwarenfabrikanten te dekken. Bovendien kan mijns inziens uit de bladzijden 3 en 4 van voornoemde nota van 6 juni 1985 worden afgeleid, dat het totale verlies van KYDEP als gevolg van haar activiteiten op de markt van durum tarwe door het Ministerie van Economische zaken is gedekt. In het licht van de door mij genoemde stukken kan dus worden geconcludeerd, *dat* in 1984 met de deegwarenfabrikanten een groter aantal programmacontracten is gesloten dan de Griekse regering heeft toegegeven, *dat* de deegwarenfabrikanten door bemiddeling van de Griekse regering bij de handelsbanken een financiering hebben verkregen voor deze operaties en *dat* het door KYDEP gemaakte verlies in verband met deze contracten kennelijk door de Helleense Republiek is gedekt.

Wat 1985 betreft, volgt uit een besluit van 2 december 1987 van het comité prijzen en inkomens[21], dat KYDEP contracten heeft gesloten met de meelfabrieken betreffende de oogst van zachte tarwe van 1985 (waarschijnlijk in 1986 uitgevoerd) en dat KYDEP's tekort als gevolg van deze operaties naderhand krachtens dit besluit door de staat is gedekt. De term „programmacontract" wordt in dit verband niet uitdrukkelijk gebruikt, maar wel wordt vermeld dat KYDEP „in casu als uitvoerende instantie van politieke maatregelen heeft gehandeld".

Voorts volgt uit de interne nota van 6 juni 1985, dat het contract voor 40 000 ton gries, overeenkomende met 78 000 ton durum tarwe, waarvan de Griekse regering het bestaan heeft erkend, vóór 6 juli 1985 moet zijn gesloten, maar dat het eerst na die datum is uitgevoerd.

Wat ten slotte 1986 betreft, kan uit de overgelegde stukken niet worden afgeleid, dat in dat jaar programmacontracten zijn gesloten. Uit de toelichting bij KYDEP's balans voor het boekjaar 1988 — zie bladzijden 66 en 90 — blijkt niettemin, dat het totale tekort van KYDEP in verband met het beheer van de tarweoogst van 1986 door de staat is gedekt.

Wat het tweede type programmacontracten betreft, waarbij KYDEP zichzelf verbond de tarwe te verwerken en uit te voeren, heeft de Griekse regering erkend, in 1984 een dergelijk contract te hebben gesloten met het oog op de uitvoer van 400 000 ton zachte tarwe.[22] In de notulen van de 36e algemene vergadering van KYDEP wordt melding gemaakt van een subsidie voor dit programmacontract van 2,45 DR/kg. In de toelichting bij KYDEP's balans voor het boekjaar 1988 (blz. 71) wordt vermeld, dat KYDEP zich heeft verbonden het meel zelf te malen en uit te voeren tegen een subsidie van 3,5 DR/kg. Voorts wordt op bladzijde 79 van deze toelichting vermeld, dat KYDEP erin was geslaagd in één jaar tijd

21 — Overgelegd door de Griekse regering. Het heeft hoofdzakelijk betrekking op granen van het oogstjaar 1987, maar omvat voorts op bladzijde 3 een afdeling met het opschrift: „dekking van het verlies van KYDEP als gevolg van de verkoop van zachte tarwe van het oogstjaar 1985".

22 — In de interne nota van 16 april 1984 (bijlage XI bij het verzoekschrift) is vermeld, dat voor de periode van 10 april 1984 tot 30 juni 1984 132 000 ton zachte tarwe uit de opslagplaatsen van KYDEP moest worden uitgeslagen voor maling door KYDEP „krachtens het programmacontract".

435 000 ton tarwe te malen en uit te voeren. Uit deze laatste gegevens zou kunnen worden opgemaakt, dat er andere programmacontracten hebben bestaan dan die welke door de Griekse regering zijn erkend. De context van deze gegevens lijkt er echter op te duiden, dat het in feite om hetzelfde contract gaat, ook al zijn enkele cijfers ongetwijfeld onjuist.

Uit de processtukken kan mijns inziens niet het bewijs worden afgeleid, dat ook in 1985 en 1986 programmacontracten van dit type zijn gesloten. Voor 1986 verwijs ik echter ook in dit verband naar de gegevens in de toelichting bij KYDEP's balans voor het boekjaar 1988, betreffende de dekking van het tekort door de staat.

Op grond van een en ander kan worden geconcludeerd, dat de Commissie het bewijs heeft geleverd, dat de Griekse autoriteiten in ieder geval van 1982 tot 1985 programmacontracten hebben gesloten met KYDEP en de particuliere handelaren voor de verwerking en export van tarwe door laatstgenoemden, en dat de Griekse regering althans in 1984 een programmacontract heeft gesloten met KYDEP voor de verwerking en export van tarwe door KYDEP. Voorts heeft de Commissie bewezen, dat de Helleense Republiek in de periode 1982 tot 1986 KYDEP's tekorten als gevolg van haar optreden op de markt voor durum tarwe en zachte tarwe heeft gedekt.

De Helleense Republiek heeft de echtheid van de door de Commissie overgelegde stukken niet ontkend en heeft evenmin iets naders gesteld ten aanzien van voormelde gegevens. Tot haar verweer heeft de Helleense Republiek alleen maar het volgende aangevoerd.

In de eerste plaats zou de Commissie niet het — op haar rustende — bewijs van het bestaan van programmacontracten hebben geleverd, daar zij geen afschriften van dergelijke contracten heeft kunnen overleggen.

Dienaangaande kan worden volstaan met de opmerking, dat de overlegging van programmacontracten in schriftelijke vorm in deze niet vereist is, indien op andere wijze voldoende bewijs van hun bestaan wordt geleverd.

In de tweede plaats zou de Commissie niet het precieze bedrag van het tekort van KYDEP hebben aangegeven, dat door de Griekse Staat zou zijn gedekt.

Aangezien uit KYDEP's interne stukken tegenstrijdige gegevens blijken en de Griekse Staat zich onwillig heeft getoond, de Commissie te helpen om de feiten van de zaak op te helderen, kan het de Commissie niet worden verweten dat zij niet in staat is geweest het precieze bedrag te bepalen van de subsidies van de Griekse Staat aan KYDEP. Een en ander belet echter niet de vaststelling, dat in strijd met het gemeenschapsrecht subsidies zijn betaald.

In de derde plaats heeft de Helleense Republiek betoogd, dat het enkele feit dat KYDEP blijkens haar balans een vordering op de staat heeft, niet aantoont dat de gesloten programmacontracten zijn verwezenlijkt en,

in het verlengde hiervan, dat openbare middelen aan KYDEP zijn uitbetaald. Dit argument is moeilijk te begrijpen. Mijns inziens moet het echter worden afgewezen, al was het maar omdat KYDEP natuurlijk enkel vorderingen op de staat in haar balans opneemt, die zijn gebaseerd op verrichte transacties waaruit volgens KYDEP naar positief Grieks recht een vordering op de staat ontstaat.

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat in een situatie als de onderhavige, waarin de Commissie voldoende gegevens heeft verschaft waaruit een reeks van feitelijke omstandigheden blijkt, de betrokken Lid-Staat zich niet ertoe kan beperken het bestaan ervan te ontkennen.[23] Daar de Griekse regering de door de Commissie aangevoerde feiten niet concreet en gedetailleerd heeft weerlegd, moeten deze bewezen worden geacht.

Aanbieding van granen voor communautaire interventie

Als bewijs, dat KYDEP 340 000 ton zachte tarwe aan de communautaire interventie heeft geleverd, heeft de Commissie zich beroepen op de notulen van de 36e algemene vergadering van KYDEP. Op bladzijde 12 van deze notulen wordt in het gedeelte, gewijd aan de activiteiten over 1982 het volgende opgemerkt:

„Op last van de regering levert KYDEP 346 000 ton (zachte tarwe) aan de communautaire interventie, waarbij het verschil tussen de kostprijs en de EEG-prijs door de Griekse schatkist wordt gedekt."[24]

De Helleense Republiek heeft niets aangevoerd ter weerlegging van deze gegevens.[25]

Derhalve moet bewezen worden geacht, dat KYDEP in 1982 op last van de Griekse Staat 340 000 ton zachte tarwe aan de communautaire interventie heeft aangeboden en dat het voor KYDEP daardoor ontstane tekort door de Helleense Republiek is gedekt.

De grief, dat de Helleense Republiek de door haar op de graanmarkt verleende steun niet ter kennis van de Commissie heeft gebracht

Zoals ik hierboven heb uiteengezet, moet bewezen worden geacht *dat*:

— het tekort van KYDEP als gevolg van de hiervoor beschreven activiteiten steeds is gedekt, *deels* door rechtstreekse steun van de staat, *deels* door een gunstige financieringsregeling die werd verleend door de Landbouwbank van Griekenland, die zich heeft geherfinancierd bij de Nationale Bank van Griekenland, die op haar beurt met goedkeuring van het Griekse Ministerie van Economische zaken handelde,

23 — Zie arrest van het Hof van 22 september 1988, zaak 272/86, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1988, blz. 4875, r. o. 21.

24 — Zoals uit dit citaat blijkt, vermelden de notulen — zie bijlage X bij het verzoekschrift — dat 346 000 ton tarwe aan de communautaire interventie is aangeboden (en niet 340 000 ton, zoals in de conclusie van de Commissie wordt gesteld). In haar verzoekschrift citeert de Commissie de notulen van de vergadering correct, zodat de beperking van het petitum tot 340 000 ton kennelijk moet worden geweten aan een verschrijving. Desondanks moet het Hof mijns inziens zich in zijn beslissing beperken tot de in het petitum genoemde hoeveelheid.

25 — Zie dienaangaande noot 14.

— de Griekse meelfabrikanten als gevolg van de inmenging van de staat in de activiteiten van KYDEP, graan konden kopen tegen lagere prijzen dan de interventieprijs en konden profiteren van een renteloos krediet van acht maanden bij KYDEP, en dat

— de Griekse fabrikanten van deegwaren door bemiddeling van de Nationale Bank van Griekenland en daardoor van de Griekse Staat een gunstige financieringsregeling konden verkrijgen voor de aankoop van graan bij KYDEP.

Deze steun valt onder de in het EEG-Verdrag voorziene regeling voor steunmaatregelen en de Commissie had derhalve ingevolge artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag hiervan op de hoogte moeten worden gebracht. Dit is niet gebeurd en ook op dit punt moet de Commissie derhalve worden toegegeven, dat de Helleense Republiek haar verplichtingen ingevolge het gemeenschapsrecht niet is nagekomen.

Een dergelijke verdragsschending kan worden vastgesteld in het kader van een beroep krachtens artikel 169 EEG-Verdrag (zie laatstelijk het arrest van het Hof van 12 juli 1990 in zaak 35/88 [26]).

De grief, dat de Helleense Republiek niet met de Commissie heeft samengewerkt

De Commissie betoogt, dat de Griekse regering de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door:

— in haar weigering te volharden, de Commissie alle gevraagde inlichtingen te verschaffen en op de grieven van de Commissie te antwoorden;

— de uitvoering van een onderzoek ter plaatse betreffende KYDEP te beletten;

— te weigeren de ministeriële en andere besluiten mee te delen betreffende KYDEP's interventies in de graanmarkt.

Mijns inziens is deze kritiek op de houding van de Helleense Republiek in de onderhavige zaak gerechtvaardigd.

In haar brief van 23 december 1985 heeft de Commissie de Griekse regering verzocht, een aantal inlichtingen te verschaffen over een programmacontract voor 40 000 ton gries en een programmacontract voor 15 000 ton deegwaren.

In haar schriftelijk antwoord van 14 maart 1986 heeft de Griekse regering betoogd, dat geen enkel programmacontract was gesloten noch a fortiori was uitgevoerd en dat geen enkele beslissing was genomen om het tekort van KYDEP te dekken.

Het bestaan van de twee voornoemde programmacontracten is naderhand door de Griekse regering erkend.

26 — Zie noot 1.

In haar antwoord van 13 januari 1988 op de schriftelijke ingebrekestelling van de Commissie heeft de Griekse regering KYDEP's rechtspositie beschreven en dienaangaande betoogd, dat geen enkele wetstekst de staat machtigt KYDEP instructies te geven. Voorts betoogde de Griekse regering, dat de programmacontracten die de Commissie in haar schriftelijke ingebrekestelling vermeldt, informele contracten waren tussen KYDEP en de meelfabrikanten, zonder enig bemoeienis van de overheid en zonder overdracht van openbare middelen aan KYDEP of van subsidies van enigerlei aard voor de betrokken produkten.

Dat KYDEP een orgaan is dat in ieder geval in de litigieuze periode door de staat werd gecontroleerd en gedeeltelijk gefinancierd, heeft het Hof, zoals hiervoor gezegd, vastgesteld in een eerdere zaak en is overigens ook in de onderhavige zaak schriftelijk gestaafd. En dat de Griekse autoriteiten partij waren bij de programmacontracten, is ook duidelijk en overigens gedeeltelijk door de Griekse regering erkend.

Waar het hier met andere woorden om gaat, is dat de Griekse regering heeft nagelaten de Commissie de gewenste inlichtingen te verstrekken en bij verschillende gelegenheden in antwoord op de verzoeken van de Commissie eenvoudig onjuiste gegevens heeft verstrekt.

Bij brieven van 14 maart 1985, 7 en 28 april 1986, aan het Griekse Ministerie van Landbouw en bij brief van 1 juli 1985 aan KYDEP heeft de Commissie gepoogd een onderzoek ter plaatse in te stellen naar KYDEP's werkzaamheden en haar relatie met de Griekse Staat, en heeft zij tevens een bepaald aantal precieze vragen ter zake gesteld.

Het onderzoek is nooit uitgevoerd en de vragen zijn kennelijk niet beantwoord. Het heeft er alle schijn van, dat dit aan de Griekse regering moet worden geweten, aangezien zij voor zover ik weet niet of althans onvolledig op de verzoeken van de Commissie heeft geantwoord. In een brief van 8 april 1985 stelt de Griekse minister van Landbouw, niet te kunnen ingrijpen, aangezien uitsluitend KYDEP bevoegd is toegang te verlenen tot de gegevens over haar activiteiten, enzovoort.

Dat de Griekse regering in de betrokken periode niet de mogelijkheid zou hebben gehad KYDEP instructies te geven, is in strijd met wat hiervoor is vastgesteld over de betrekkingen tussen de Griekse regering en KYDEP, zodat deze brief als een bewijs van het ontbreken van de bereidheid tot samenwerking van de kant van de Griekse regering moet worden beschouwd.

Deze ontbrekende bereidheid tot samenwerking is ernstig, te meer daar hiervan in zekere mate tijdens de procedure voor het Hof is gebleken, toen de regering niet heeft willen antwoorden op schriftelijke vragen van het Hof en de stukken waarom was verzocht, met een moeilijk te verschonen vertraging heeft overgelegd.

Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de Commissie in het gelijk te stellen voor zover zij concludeert dat de Helleense Republiek de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag op haar rustende verplichting tot samenwerking niet is nagekomen.

Volgens de Commissie heeft de Helleense Republiek voorts inbreuk gemaakt op artikel 24 van verordening nr. 2727/75, dat de Lid-Staten verplicht alle gegevens te verstrekken over de werking van de graanmarkt. De door de Commissie ter zake gestelde feiten vallen echter samen met de feiten die niet-nakoming van de samenwerkingsverplichting opleveren en zijn naar ik meen in dat verband voldoende toegelicht.[27]

Kosten

Daar de Commissie mijns inziens hoofdzakelijk in het gelijk moet worden gesteld, meen ik dat de Helleense Republiek in de kosten moet worden verwezen zoals de Commissie heeft gevorderd.

Conclusie

Mitsdien geef ik het Hof in overweging te verstaan *dat*:

— de Helleense Republiek de krachtens de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door van 1982 tot 1985 in de graanmarkt in te grijpen door middel van met KYDEP en particuliere handelaren gesloten programmacontracten en door KYDEP aan te bevelen, in 1982 340 000 ton zachte tarwe aan de communautaire interventie te leveren;

— de Helleense Republiek inbreuk heeft gemaakt op artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag, door de Commissie niet op de hoogte te brengen van de aan KYDEP of aan particuliere handelaren verleende steun;

— de Helleense Republiek de krachtens artikel 5 EEG-Verdrag op haar rustende samenwerkingsverplichting niet is nagekomen, door de Commissie geen inlichtingen te verschaffen of haar niet behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van de gewenste inlichtingen, en

— de Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.

27 — Zie dienaangaande het arrest van het Hof van 12 juli 1990 in zaak C-35/88, waarin het Hof het volgende overwoog: „In haar antwoord op de vragen van het Hof heeft de Commissie tevens schending van artikel 24 van verordening nr. 2727/75 gesteld (...). De feiten die de Helleense Republiek in dit verband worden verweten, hangen, zoals de Commissie overigens tijdens de precontentieuze fase en haar bij het Hof ingediende memories heeft gesteld, nauw samen met een eventuele niet-nakoming van de door artikel 5, eerste alinea, EEG-Verdrag opgelegde medewerkingsplicht. Zij zullen daarom bij dat middel worden onderzocht" (r. o. 32).