

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L.A. GEELHOED

fremSAT den 25. september 2003<sup>1</sup>

I — Indledning

1. I nærværende sag har den græske regering nedlagt påstand om Domstolens annullation af hele Kommissionens beslutning af 1. marts 2000 om de støtteordninger, som Grækenland har iværksat med henblik på afvikling af landbrugskooperativernes gæld i 1992 og 1994, herunder støtte til omorganisering af mejerikooperativet »AGNO«<sup>2</sup>. Med beslutningen blev de ordninger, som Grækenland indførte i 1992 og 1994 med henblik på omorganisering af visse landbrugskooperativers gæld, erklæret uforenelige med fællesmarkedet. Subsidiært har den græske regering nedlagt påstand om annullation af artikel 2 i denne beslutning, hvormed Grækenland pålægges at tilbagesøge den støtte, som anses for at være ulovlig, med renter.

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — Kommissionens beslutning af 1.3.2000 om de støtteordninger, som Grækenland har iværksat med henblik på afvikling af landbrugskooperativernes gæld i 1992 og 1994, herunder støtte til omorganisering af mejerikooperativet »AGNO« (meddelt under nr. K(2000) 686, EFT 2002 L 159, s. 1).

II — Baggrunden for tvisten og den retlige ramme

2. Som det fremgår af stævningen og af den anfægtede beslutning fra Kommissionen, er de pågældende landsbrugskooperativer privatretlige juridiske personer, hvis medlemmer hæfter solidarisk for gælden. Medlemmerne er som hovedregel producenter af landbrugsbasisprodukter. De samarbejder inden for rammerne af kooperativet om behandling og forarbejdning af produkterne samt afsætningen af disse.

3. For disse kooperativer gælder en særlig retlig ordning. De er således forpligtede til at aftage hele medlemmernes produktion og anvendes af de græske myndigheder som mellemlid til at gennemføre socialpolitiske og andre politiske mål. Det fremgår af den græske lovgivning, som der gøres rede for i det nedenstående — punkt 6 og 7 — at landbrugskooperativernes virke som middel til at gennemføre de græske myndigheders politik kan dække et bredt område.

4. Kooperativernes medvirken til gennemførelsen af de græske myndigheders socio-økonomiske politik har haft klart negative konsekvenser for deres økonomiske situation, hvor den græske regering to gange har været nødsaget til at indføre en saneringsordning.

5. Den første af disse ordninger er indeholdt i græsk lov nr. 2008/92, hvor de i forhold til nærværende sag grundlæggende bestemmelser indgår i artikel 32, stk. 2 og 3.

6. Artikel 32, stk. 2, i ovennævnte lov fastsætter, at den græske stat kan overtage og dække gæld til Grækenlands Landbrugsbank (herefter »GLB«), som er stiftet af kooperative organisationer, kooperativer og selskaber i den primære, den sekundære og den tertiære sektor i perioden fra 1982 til 1989, under forudsætning af og i det omfang gælden skyldes gennemførelse af socialpolitiske foranstaltninger eller andre foranstaltninger, der er iværksat på statens foranledning og vegne.

7. Artikel 32, stk. 3, i loven fastsætter, at de ovennævnte gældsforpligtelser kun kan overtages og afvikles på den udtrykkelige betingelse, at den kooperative organisation, kooperativet eller selskabet anses for rentabelt.

8. Til belysning af denne ordning har de græske myndigheder i en skrivelse af 7. juni 1993 til Kommissionen (se nærmere herom i punkt 23 og 24 nedenfor) forklaret, at den gæld, som skulle afvikles, var resultatet af en nedgang i detailhandelspriserne, som var kommet forbrugerne til gode. De pågældende beløb kunne derfor ikke tilbagesøges. Endvidere dækkede ordningen også gæld, som var opstået af andre årsager, f.eks. i forbindelse med foranstaltninger vedrørende afsætning af produkterne, på grund af investeringer, på grund af mangel på egenkapital og på grund af tab som følge af ekstraordinære omstændigheder

9. Af den samme skrivelse fremgår, at den græske regering i medfør af denne bestemmelse havde forpligtet sig til at refundere GLB en del af bankens udestående fordringer hos 61 landbrugskooperativer, et beløb på 91 769 mia. GRD ud af et samlet beløb på 266 126 mia. GRD.

10. Den anden græske lovbestemmelse af betydning for denne sag er indeholdt i artikel 5 i lov nr. 2237/94. Denne lov blev vedtaget med henblik på gennemførelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2079/92 af 30. juni 1992 om en fællesskabsordning med støtte til førtidspensionering i landbruget<sup>3</sup>. Loven indeholdt også visse bestemmelser om landbrugskooperativers gæld. I henhold til ovennævnte artikel 5 kan GLB under visse betingelser bistå med tilbagebetaling af udestående fordringer. Denne artikel gælder for al udestående gæld pr. 31. december 1993, som kan tilskrives »objektive og ydre forhold«.

3 — EFT L 215, s. 91.

11. Lovbestemmelsen fastsætter endvidere, at der ikke skal betales renter i første halvdel af løbetiden for de lån, som er omfattet af ordningen. Herefter er renten 50% af den gældende markedsrente på denne form for lån. Løbetiden fastsættes til 10 år. GLB har imidlertid mulighed for under særlige omstændigheder, hvor der er tale om særligt store underskud, at forlænge løbetiden til 15 år med en treårig rente- og afdragsfri periode eller sætte renten endnu lavere end 50% af den gældende markedsrente.

12. I henhold til ovennævnte lov kan kooperativerne først få støtte, efter at der er foretaget en undersøgelse af mulighederne for at gennemføre en udviklings- eller moderniseringsplan, hvoraf det skal fremgå, at kooperativerne er i stand til at tilbagebetale de omlagte lån. Desuden kan der opstilles konkrete betingelser for omlægningen af lån som f.eks. organisatorisk modernisering, personalenedskæringer, afhændelse af formue osv.

13. Instruks nr. 1620 af 5. oktober 1989 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank spiller også en rolle i den kommissionsbeslutning, som den græske regering har anfægtet. Denne instruks tillader kreditinstitutter i Grækenland at omlægge deres udestående fordringer i form af alle typer lån i GLB eller udenlandsk valuta. Samme instruks giver banker mulighed for at

konvertere lån til aktiekapital. Denne bestemmelse gælder for alle banker, både offentlige og private.

14. I 1992 blev der ved instruks nr. 2091 af 11. juni 1992 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank indført minimumsrentesatser for sådanne konsolideringer: 18% for kortfristede lån og 17% for mellem- og langfristede lån. Disse minimumsgrænser er senere ophævet ved instruks nr. 2326 af 4. august 1994 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank.

### III — Den anfægtede beslutning

15. Med beslutningen, som blev meddelt Grækenlands Faste Repræsentation den 5. maj 2000, fastslog Kommissionen bl.a., at artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/1992 udgør statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet. Den fastslog endvidere, at artikel 5 i lov nr. 2237/1994 udgør statsstøtte, som ikke opfylder kriterierne i reglerne om den såkaldte støtte til omstrukturering af virksomheder. For at tilbagevise de græske myndigheders argumenter undersøgte Kommissionen endvidere det konkrete tilfælde med sanering af kooperativet AGNO's gæld. Denne undersøgelse bekræftede Kommissionens vurdering med hensyn til de to ovennævnte støtteordninger (beslutningens artikel 1). Efter at have konstateret dette anmodede Kommissionen

de græske myndigheder om at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for, i overensstemmelse med græsk lovgivning, at tilbagesøge den støtte, som er udbetalt ulovligt, senest to måneder efter meddelelsen af beslutningen. De beløb, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor støtten blev udbetalt til modtagerne, indtil den er blevet tilbagebetalt (beslutningens artikel 2).

16. Endelig anmodede Kommissionen den græske regering om senest to måneder efter meddelelsen af beslutningen at underrette den om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen. Til dette formål skal den græske regering forelægge en komplet fortegnelse over modtagerne under de pågældende ordninger med angivelse af de beløb, der skal tilbagebetales, og de påløbne renter. Endvidere udbad Kommissionen sig oplysninger om GLB's kontrol over AGNO, om forbindelserne mellem den græske stat og GLB og om alle de gældssaneringsordninger, som GLB har givet på grundlag af instruks nr. 1620 af 5. oktober 1989 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank (beslutningens artikel 3).

18. Samme dag fremsatte den græske regering begæring i henhold til artikel 242 EF, principalt om udsættelse af gennemførelsen af hele beslutningen, subsidiært om udsættelse af beslutningens artikel 2. Ved kendelse af 12. oktober 2000 afsagt af Domstolens præsident blev begæringen om foreløbige forholdsregler ikke taget til følge.

19. Kommissionen har nedlagt påstand om afvisning og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. I Domstolens retsmøde den 17. oktober 2002 afgav den græske regering og Kommissionen mundtlige indlæg.

#### IV — Retsforhandlingerne

17. Den 13. juli 2000 anlagde den græske regering sag i henhold til artikel 230 EF med påstand om annullation af ovenstående beslutning i sin helhed. Subsidiært er der nedlagt påstand om annullation af artikel 2.

#### V — Indledende bemærkninger

21. Kommissionen gør i sin udførlige beslutning rede for tre særskilte procedurer, som er blevet iværksat i henhold til artikel 88, stk. 2, EF.

22. For det første underrettede Kommissionen ved skrivelse SG(97) D/10773 af 19. december 1997 Grækenland om sin beslutning om at indlede proceduren vedrørende sanering af landbrugs kooperativernes gæld på grundlag af artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92.

23. Grækenlands landbrugsminister havde tidligere, ved skrivelse af 7. juni 1993, underrettet Kommissionen om den græske regerings hensigt om at anvende ovennævnte bestemmelse i lov nr. 2008/92 for at afvikle forskellige former for landbrugs kooperativers gæld til GLB.

24. I starten opfattede Kommissionen denne skrivelse som en anmeldelse i den i artikel 88, stk. 3, EF anvendte betydning. Da Kommissionen imidlertid efterfølgende blev informeret om, at den i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 hjemlede støtte allerede var ydet uden Kommissionens forudgående godkendelse, i hvert fald til mejerikooperativet AGNO, besluttede den at medtage denne bestemmelse i registret over ikke-anmeldt støtte.

25. Den anden procedure blev iværksat af Kommissionen ved skrivelse SG(97) D/100775 af 19. december 1997, efter at den havde modtaget en klage over mejerikooperativet AGNO i det nordlige Grækenland.

26. Af den undersøgelse, som blev foretaget på foranledning af denne klage, fremgik det, at AGNO havde draget fordel af følgende foranstaltninger, som alle var iværksat af GLB:

- 851 mio. GRD i medfør af artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 og 529,89 mio. GRD i medfør af artikel 19, stk. 1, i lov nr. 2198/92 (ikke anmeldt) som godtgørelse for tab som følge af Tjernobyl-atomulykken
- 10,145 mia. GRD i medfør af artikel 5 i lov nr. 2237/94 (ikke anmeldt) i form af et konsolideringslån i tilknytning til en gældspost, der skyldtes væsentlige forsinkelser i gennemførelsen af et investeringsprojekt
- 1,899 mia. GRD i medfør af instruks af 5. oktober 1989 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank (ikke anmeldt), der tillader såvel offentlige som private banker at konsolidere lån til kunder.

27. Den tredje procedure blev iværksat af Kommissionen ved skrivelse SG(98) D/4020 af 20. maj 1998 vedrørende artikel 14-17c i lov nr. 2538/97 af 1. december

1997, der giver den græske stat hjemmel til via GLB at afvikle gælden for 200 kooperativer og dertil knyttede fagforeninger, selskaber og landbrugere. Den samlede gæld, der skulle afvikles, var beregnet til 163 mia. GRD.

har modtaget i medfør af disse bestemmelser.

28. Grækenland anmodede efterfølgende Rådet om at godkende de pågældende foranstaltninger med henvisning til bestemmelserne i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF. Rådet efterkom anmodningen ved beslutning af 15. december 1998<sup>4</sup>. I tiende betragtning til den anfægtede beslutning forklarer Kommissionen, at bestemmelserne i artikel 14-17c i lov nr. 2538/97 »derfor« ikke er omfattet af nærværende beslutning. Imidlertid har den græske regering med dette søgsmål påberåbt sig argumenter fra Rådets beslutning af 15. december 1998. Derfor er den tredje procedure af en vis betydning for afgørelsen af sagen, selv om den anfægtede beslutning ikke vedrører denne.

30. Denne metode medfører, at analyserne og vurderingen i den anfægtede beslutning er udformet på en kompliceret måde, som ikke altid er helt klar.

31. Dette afspejles i den meget omfattende stævning fra den græske regering, hvor næsten hver eneste del af beslutningen anfægtes med talrige anbringender.

32. For at gøre dette forslag til afgørelse mere overskueligt opdeles og behandles de fremførte anbringender som følger:

29. I sin beslutning undersøger Kommissionen først, om de generelle bestemmelser i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 og i artikel 5 i lov nr. 2237/94 er forenelige med artikel 87 EF. Samtidig undersøger og vurderer den den støtte, som bl.a. AGNO

— anbringender vedrørende Kommissionens vurdering med hensyn til artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 (VI)

<sup>4</sup> — Beslutning 1620, ikke offentliggjort. Jf. desuden meddelelse fra Kommissionen om statsstøttesag C 32/98 (ex NN 22/98) vedrørende afvikling af kooperativers og andre virksomheders gæld gennem Agricultural Bank of Greece (EFT 1999 C 120, s. 16).

— anbringender vedrørende Kommissionens vurdering med hensyn til artikel 5 i lov nr. 2237/94 (VII)

- anbringender vedrørende Kommissionens vurdering med hensyn til den støtte, der er ydet til AGNO (VIII)
- Kommissionen har fejlagtigt vurderet, at anvendelsen af bestemmelsen ikke er berettiget med henvisning til artikel 87, stk. 2, litra b), EF.
- diverse anbringender, bl.a. vedrørende forpligtelsen i medfør af beslutningens artikel 3 til at tilbagesøge den udbetalte støtte (IX).
- Kommissionens vurdering med hensyn til, at den støtte, som er ydet på grundlag af bestemmelsen, ikke kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, er ligeledes uholdbar.

VI — Artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92

- Endelig kan Kommissionen på grund af sin alt for langsomme behandling af sagen ikke længere kræve tilbagesøgning af den støtte, som er ydet i medfør af bestemmelsen.

33. Den græske regering har i alt væsentligt fremført fire anbringender mod Kommissionens antagelse af, at artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 er uforenelig med artikel 87 EF, og at den statsstøtte, der er ydet på grundlag af denne bestemmelse, skal tilbagesøges:

34. Den græske regerings anbringender er især rettet mod følgende betragtninger til den anfægtede beslutning:

»Traktatens artikel 87, stk. 2, litra b),

- Kommissionen har fejlagtigt betragtet den pågældende bestemmelse som en generel støtteordning og undladt at vurdere de oplysninger, som den græske regering har fremlagt vedrørende anvendelsen af bestemmelsen i de enkelte tilfælde.

(155) For det første noterer Kommissionen sig, at artikel 32, stk. 2, i græsk lov nr. 2008/92 primært tager sigte på afskrivning af landbrugskoopertativers gæld, der hidrører fra

- gennemførelsen af socialpolitiske foranstaltninger og andre indgreb fra den græske stats side. Selv om det hævdes, at den græske stats indgreb var begrundet i skader påført af de 24 forskellige former for naturbetingede ugunstige forhold, der berørte Grækenland mellem 1982 og 1989, påviser Grækenland ikke nogen årsags-sammenhæng mellem disse naturbetingede forhold og statsindgreb vedrørende fastsættelse af salgspriser for varer. F.eks. er sammenhængen mellem kompensation for tab på eksporten af appelsiner, afsætning af abrikoser, opførelse af et fryseanlæg, oplagring af oliven til spisebrug og alle former for naturbetingede ugunstige forhold, der falder ind under artikel 87, stk. 2, litra b), mildest talt uklare.
- (157) For det andet fremgår det af en analyse af de 116 evalueringsformularer med angivelse af årsagerne til gældseftergivelsen til de enkelte kooperativer, som de græske myndigheder har fremsendt, at der i intet tilfælde er tale om skader forårsaget af naturkatastrofer i form af ugunstige klimatiske forhold. Kun seks kooperativer (inklusive mejerikooperativet AGNO) fik afskrevet gæld i tilknytning til Tjernobyl-atomulykken.
- (158) For det tredje noterer Kommissionen sig, at den græske stat kompenserede kooperativerne efter 1992 for skader, der angiveligt var påført landbrugsproduktionen af naturkatastrofer og usædvanlige begivenheder indtruffet mellem 1982 og 1989. Følgelig kan kompensationen i visse tilfælde være ydet op til ti år efter den pågældende begivenhed.
- (159) Kommissionen mener med henvisning til sin nuværende praksis, at i de tilfælde, hvor støtten først udbetales flere år efter, at den pågældende begivenhed er indtruffet, foreligger der reel risiko for, at udbetalingen af en sådan støtte vil have samme økonomiske virkninger som driftsstøtte. Når der ikke foreligger nogen specifik begrundelse med henvisning til f.eks. begivenhedens karakter og omfang eller en tidsforskydning i skadens virkninger eller skadens vedvarende karakter, kan Kommissionen derfor ikke godkende national støtte, der ydes mere end tre år efter, at begivenheden er indtruffet. Eksisterende praksis er for nylig blevet kodificeret i afsnit 11.1.2 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren. De administrative problemer, de græske myndigheder gør gældende, kan ikke betragtes som en acceptabel begrundelse, eftersom loven, der blev vedtaget i 1992, under alle omstændigheder hjemler kompensation for skader, der daterer sig helt tilbage til 1982.«



»Traktatens artikel 87, stk. 2, litra b)

(162) [...]Det drejer sig derfor om at afgøre, hvorvidt de pågældende foranstaltninger kan falde ind under en undtagelse i medfør af enten artikel 87, stk. 3, litra a), eller artikel 87, stk. 3, litra c).

(163) Afskrivning af gæld i medfør af artikel 32, stk. 2, i græsk lov nr. 2008/92 kan kun vedrøre gældsposter, der hidrører fra gennemførelsen af socialpolitiske foranstaltninger eller andre indgreb på den græske stats foranledning. På trods af at Kommissionen, da den indledte proceduren efter traktatens artikel 88, stk. 2, anmodede de græske myndigheder om at fremsende alle oplysninger om disse socialpolitiske foranstaltninger og andre indgreb, herunder en vurdering af disse nationale politikkers forenelighed med den fælles landbrugspolitik, har de græske myndigheder ikke fremsendt de ønskede oplysninger.

(164) På grundlag af en analyse af ordlyden af lovforslaget og de 116 sager, hvor der rent faktisk blev bevilget eftergivelse af gæld, kan det konkluderes, at der som begrundelse for denne eftergivelse af gæld henvises til udgifter, som er påført kooperativerne som følge af varetagelsen af bestemte funkzio-

ner. Alle begrundelserne for eftergivelse af gæld (produktionsstøtte, indsamling og afsætning af landbrugsprodukter, oplagring af landbrugsprodukter, erhvervelse af det nødvendige materiel til produktionsprocessen, løbende driftsomkostninger, forvaltning af pesticider og foderstoffer, gæld til GLB, tab som følge af prisindgreb, kompensation for administrative foranstaltninger, kompensation for tab forårsaget af Tjernobyl-atomulykken og investeringer) betragtes af Kommissionen som driftsstøtte, der derfor ikke kan godkendes som værende omfattet af traktatens artikel 87, stk. 3, litra c).

(165) Navnlige må den støtte, der skal kompensere for de skader, som er påført som følge af Tjernobyl-atomulykken, betragtes som driftsstøtte, fordi den ikke opfylder betingelserne i traktatens artikel 87, stk. 2, litra b). Ligeledes må den støtte, der skal kompensere kooperativerne for foretagne investeringer, betragtes som driftsstøtte, eftersom kompensationen udbetales som en tilbagevirkende foranstaltning og dermed blot forbedrer kooperativernes økonomiske situation, efter at investeringen er foretaget, uden at indebære nogen form for incitament til at foretage yderligere investeringer og udvikle sektoren.

- (166) De græske myndigheders kommentarer bekræfter, at formålet med foranstaltningen er at lette modtagernes gældsbyrde, og at der ikke forlanges nogen modydelse fra dem, som kunne anses at være til gavn for udviklingen af bestemte erhvervsgrene eller regioner. I denne sammenhæng kan en simpel erklæring om kooperativets »rentabilitet« ikke betragtes som en modydelse. Det forhold, at kooperativer vedtægtsmæssigt er forpligtet til at aftage medlemmernes fulde produktion, ændrer ikke noget ved denne konklusion, eftersom et selskab ikke er tvunget til at konstituere sig som kooperativ. Med henvisning til de principper, der er fastsat i retspraksis, må Kommissionen derfor konkludere, at foranstaltningen ikke kan være omfattet af undtagelsen i medfør af traktatens artikel 87, stk. 3, litra c).
- (168) I Kommissionens meddelelse af 1988 om fremgangsmåden ved anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra a) og c), på regionalstøtte står der i punkt I.6, at Kommissionen i erkendelse af disse regioners særlige vanskeligheder kan tillade visse former for driftsstøtte i de pågældende regioner som en undtagelse fra de generelle regler, men kun på særlige betingelser, som er nævnt i underafsnittene nr. i) til v). I underafsnit nr. ii) præciseres det, at støtten skal have til formål at fremme en varig og afbalanceret udvikling af økonomiske aktiviteter og ikke må medføre overkapacitet i en sektor, der kan forårsage problemer i den pågældende sektor på EU-plan, som er endnu mere alvorlige end det oprindelige regionale problem; i denne sammenhæng er der brug for en sektorbaseret strategi, og navnlig er det vigtigt, at de EF-regler, -direktiver og -rammebestemmelser, der gælder for visse industri-sektorer (stål, skibsbygning, syntetiske fibre, tekstiler og beklædning) og landbrugssektorer og for industrivirksomheder, der forarbejder landbrugsprodukter, overholdes.
- (167) Selv om de græske myndigheder ikke udtrykkeligt har henvist til traktatens artikel 87, stk. 3, litra a), anførte de dog, at foranstaltningerne havde et regionalt sigte, fordi kooperativer repræsenterer store grupper af landbrugere i bjergrige og mindre gunstigt stillede områder.
- (169) I landbrugssektoren, som dækker produktion, forarbejdning og afsætning af bilag I-produkter, har det i mange år været Kommissionens faste politik at forbyde driftsstøtte i alle regioner, herunder også de regioner, som falder ind under traktatens artikel 87, stk. 3, litra a).«

A — *Det første anbringende: arten af ordningen i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92*

### 1. Parternes argumentation

35. Den græske regering har gjort gældende, at Kommissionen med urette har betragtet artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 som en generel støtteordning. Da Kommissionen i 1997 omsider undersøgte sagen, var anvendelsen af artikel 32 på de konkrete tilfælde allerede afsluttet. Artikel 32 vedrørte ydelse af støtte som kompensation for skader, der var opstået som følge af begivenheder, der havde fundet sted mange år inden vedtagelsen af lov nr. 2008/92. Kommissionen var således blevet underrettet om støttemodtagernes antal og identitet.

36. I øvrigt havde Kommissionen rent faktisk gjort brug af de oplysninger om de enkelte kooperativer, som den græske regering havde fremsendt i skrivelse af 9. juni 1997. Dette fremgår af betragtning 147-160 til den anfægtede beslutning. De påstande, der er indeholdt i disse punkter, er klart baseret på en undersøgelse af de 116 evalueringsformularer, som ligeledes blev fremsendt.

37. Den græske regering har endvidere gjort gældende, at Kommissionen, hvis den havde fundet de oplysninger, Grækenland havde forelagt, for utilstrækkelige til, at der kunne foretages en grundig undersøgelse af de konkrete tilfælde, hvor der var udbetalt støtte, kunne have anmodet om yderligere oplysninger ved at gøre brug af den beføjelse, som Domstolen har tilkendt den, til at anmode medlemsstaterne om at forelægge alle nødvendige oplysninger vedrørende ydelse af statsstøtte. Kommissionen har ikke gjort brug af denne beføjelse.

38. Hertil har Kommissionen argumenteret, at artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 ikke vedrører en individuel støtte, men udgør en generel støtteordning. Muligheden for at undersøge og godkende eller forbyde generelle støtteordninger er udtrykkeligt anerkendt af Domstolen. Som ordning udgør artikel 32, stk. 2, en generel og abstrakt bestemmelse med et ubestemt antal støttemodtagere. På grund af bestemmelsens generelle karakter var den nødt til at være genstand for Kommissionens beslutning, som således ikke vedrører de enkelttilfælde, hvor artikel 32, stk. 2, har været anvendt. En generel støtteordning kan ifølge Kommissionen kun anses for forenelig med EF-traktaten, hvis det i tilstrækkeligt omfang er fastslået, at dens anvendelse i de konkrete tilfælde er forenelig med EF-traktaten. En godkendelse af bestemmelser om ydelse af statsstøtte, som ikke er gennemsigtige med hensyn til kredsen af støttemodtagere, støttens omfang og intensitet samt deres formål, ville være det samme som at give de pågældende medlemsstater et carte blanche, hvilket kunne påvirke effektiviteten af artikel 87 EF og 88 EF.

39. Kommissionen har henvist til betragtning 139 til beslutningen. Det fremgår af dette punkt, at Kommissionen har taget det generelle indhold i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 i betragtning: »[...] artikel 32, stk. 2, [...] [tager] primært [...] sigte på afskrivning af landbrugskooperativers gæld, der hidrører fra gennemførelsen af socialpolitiske foranstaltninger og andre indgreb fra den græske stats side«. Det skøn, som Kommissionen råder over, når den træffer beslutninger af generel karakter, ophæves ikke af det forhold, at de pågældende nationale bestemmelser allerede var taget i anvendelse, og det var kendt, hvem støttemodtagerne var, da Kommissionen traf beslutningen. Dette bekræftes af Domstolens praksis.

40. Sagsøgerens anbringende om, at hvert enkelt tilfælde, hvor ordningen er blevet anvendt, skal behandles separat, ville medføre en overbelastning og lammelse af Kommissionens relevante tjenestegrene. Dette udelukker ikke den mulighed, at man kan anmelde og behandle enkelttilfælde, hvor bestemmelsen er anvendt, men i så fald skal disse oplysninger anmeldes separat. Det følger af retspraksis vedrørende artikel 88, stk. 3, EF, som er afspejlet i forordning (EF) nr. 659/99<sup>5</sup>. I nærværende tilfælde var genstanden for sagen mod Kommissionen imidlertid vurderingen af støtteordningen som sådan.

## 2. Stillingtagen

41. Spørgsmålet, om Kommissionen kunne anse artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 for en generel støtteordning og behandle den som sådan, må efter min mening besvares bekræftende.

42. Siden Domstolens dom i Italgrani-sagen<sup>6</sup> har det været ubestridt, at Kommissionen har beføjelse til at behandle generelle støtteordninger som sådan. Anvendelsen af denne beføjelse har siden da været fast praksis. Som Kommissionen korrekt har bemærket, er det også en nødvendig praksis. Kun på denne måde er Kommissionen i stand til at udøve den kontrol med hensyn til anvendelsen af nationale støtteforanstaltninger, som den er blevet pålagt af traktaten.

43. Herefter er der rejst spørgsmålet, om Kommissionen kunne anse artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 for en generel støtteordning. Herom er der ingen tvivl, hvis denne bestemmelses formulering og indhold tages i betragtning:

<sup>5</sup> — Rådets forordning af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1.

<sup>6</sup> — Dom af 5.10.1994, sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, »Italgrani-dommen«, Sml. I, s. 4635.

- Bestemmelsens personlige anvendelsesområde er generelt defineret (kooperativer i den primære, sekundære og tertiære sektor, foreninger og virksomheder, som har det til fælles, at de har gæld til GLB).
  - Bestemmelsens materielle anvendelsesområde er generelt defineret (den græske stat kan overtage gælden, under forudsætning af og i det omfang den skyldes gennemførelsen af socialpolitiske foranstaltninger eller andre foranstaltninger, der er iværksat på statens foranledning).
  - De forudsætninger, som er opstillet i artikel 32, stk. 3, i lov nr. 2008/92, er generelt defineret (den kooperative organisation, kooperativet eller selskabet skal være rentabelt).
44. Endelig skal spørgsmålet, om Kommissionen kunne antage, at den anfægtede ordning er uforenelig med traktaten, besvares.
45. I den forbindelse bør det bemærkes, at for at Kommissionen kan behandle realiteten i spørgsmålet om en støtte, der ydes på grundlag af en generel ordning, skal denne støttes omfang og intensitet, de egentlige forhold, der retfærdiggør den, kredsen af potentielle modtagere og den anvendte administrative praksis fremgå med tilstrækkelig tydelighed af den ordning, som er blevet meddelt. Ordningen skal med andre ord være gennemsigtig og »vandtæt«.
46. Kun hvis den anmeldte generelle støtteordning opfylder disse krav, er Kommissionen i stand til at bedømme ordningen på grundlag af fællesskabsretten. Først da kan Kommissionen, hvis denne bedømmelse falder positivt ud, være sikker på, at anvendelsen af ordningen på de konkrete tilfælde er i overensstemmelse med EF-retten. Jeg er enig med Kommissionen i, at en godkendelse af en national ordning, som ikke opfylder betingelserne om gennemsigthed og præcis formulering, svarer til at give carte blanche.
47. Imidlertid fremgår det ubestrideligt af den anfægtede beslutning (betragtning 19-24), at artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 blev anvendt på mange forskellige enkelttilfælde, hvor gældsstiftelsen havde vidt forskellige årsager (fra prispolitiske foranstaltninger, der var kommet forbrugerne til gode, til ulykken på atomkraftværket i Tjernobyl). Den samme forskellighed ses i de økonomiske aktiviteter, i forbindelse med hvilke den pågældende bestemmelse fandt anvendelse: produktion, drift, eksport, oplagring og investeringer.

48. Ud fra disse oplysninger alene, som blev anmeldt dels i 1993, dels i 1997, kunne Kommissionen drage den konklusion, at bestemmelsen i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 som sådan ikke kan godkendes som en generel støtteordning.

B — *Det andet anbringende: støttens forenelighed med artikel 87, stk. 2, litra b), EF*

#### 1. Parternes argumentation

49. Den græske regering har i alt væsentligt fremført tre argumenter til støtte for dette anbringende.

50. For det første, at Kommissionen, når den i betragtning 139 og 140 til den anfægtede beslutning giver udtryk for, at der ikke er nogen årsagssammenhæng mellem de naturkatastrofer, som havde ramt Grækenland, og statsindgrebene vedrørende fastsættelse af salgspriser for varer, har fejlvurderet de data og informationer, som den havde fået af den græske regering. Den græske stats foranstaltninger var rent faktisk forbundet med disse begivenheder, især med det formål at afværge negative konsekvenser for producenterne, kooperativerne og forbrugerne.

51. For det andet har sagsøgeren fremført, at Kommissionen tog fejl i sin konstatering af, at der ikke er nogen årsagssammenhæng mellem saneringen af kooperativernes gæld og den skade, som fulgte af naturbetingede særligt ugunstige forhold. Ifølge sagsøgeren er der rent faktisk en årsagssammenhæng, når den græske stat har forpligtet kooperativerne til i sådanne tilfælde at træffe foranstaltninger til fordel for råvarerne. Sagsøgeren har præciseret dette ved at henvise til kooperativet AGNO's aktiviteter efter Tjernobyl-atomulykken. Ved den lejlighed støttede AGNO de priser, som producenterne fik for deres mælk, da markedet for mælk og andre mejeriprodukter slet ikke fungerede. Der er således ganske givet en årsagssammenhæng mellem naturkatastrofen eller den usædvanlige begivenhed, kooperativets gæld og den i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 hjemlede sanering af denne gæld.

52. For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen i betragtning 141 til den anfægtede beslutning burde have begrundet, hvorfor den ikke kunne acceptere de argumenter, som de græske myndigheder havde fremført for at forklare det lange tidsrum, der var gået mellem de begivenheder, som havde påført skaderne, og eftergivelsen af den gæld, der var opstået som følge af disse begivenheder. En uangribelig og objektiv bedømmelse af de tab, som kooperativerne havde lidt, krævede temmelig meget tid, især da det krævede inddragelse af to typer undersøgelseskomitéer. I øvrigt kan man ud fra punkt 11.1.2 i de seneste retningslinjer for statsstøtte i landbrugssektoren, hvor den hidtidige praksis er blevet kodificeret, argumentere

for, at der ved en vurdering af tidsrummet fra den begivenhed, der forårsager skaden, til den tilsvarende kompensation bør tages hensyn til de administrative og finansielle begrænsninger. Disse omstændigheder var til stede i nærværende sag.

53. Kommissionen har i alt væsentligt fremført to argumenter imod denne påstand. For det første fremgår det af formuleringen af artikel 87, stk. 2, litra b), EF, at undtagelsen i medfør af denne bestemmelse fra det generelle forbud mod statsstøtte kun gælder for støtte, der har til formål at dække en skade, som er en direkte følge af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder. I nærværende sag er der ikke en sådan direkte forbindelse, da det ikke var selve de kooperativer, som modtog støtte, der var blevet påført skade, men råvareproducenterne, hvis produkter eller produktion blev berørt af de pågældende naturkatastrofer. Den kendsgerning, at kooperativerne led tab, fordi de af sociale årsager blev nødsaget til at aftage produkter, hvis værdi var stærkt forringet, til målprisen for råvarer, er kun indirekte forbundet med disse begivenheder. Deres »skade« var en direkte følge af de forpligtelser, som de græske myndigheder havde pålagt dem. Der har i forbindelse med anvendelsen af artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 på kooperativerne ikke været nogen henvisning til, at råvareproducenterne har lidt egentlig skade.

54. Endvidere er det med den model, den græske regering har valgt, umuligt såvel at fastsætte det nøjagtige omfang af den egentlige skade, som producenten har lidt,

som at vurdere, om den kompensation, som producenten har modtaget i form af køb af dennes produkter til en fastsat pris, er passende. Herved går den gennemsigthed tabt, som er nødvendig for anvendelsen af artikel 87, stk. 2, litra b), EF. Ifølge Kommissionen fremgår dette også tydeligt af den måde, kooperativerne har anvendt støtten på. I nogle tilfælde er midlerne blevet anvendt til investeringer, i andre tilfælde er de brugt til tilskud til produktionen. Herved har man fjernet sig langt fra det klare og præcise indhold af forbuddet mod statsstøtte i medfør af artikel 87, stk. 1, EF.

55. For det andet mener Kommissionen, at tidsrummet fra de begivenheder, som forårsagede skaderne, til erstatningen blev udbetalt i medfør af lov nr. 2008/92, gør det vanskeligt at acceptere, at der er en direkte og tvingende forbindelse herimellem. I stedet for kompensation for den skade, der er påført af usædvanlige begivenheder, kan den finansielle støtte, der blev ydet med stor forsinkelse, antage karakter af driftsstøtte eller investeringsstøtte, som kan påvirke konkurrenceforholdene i alvorlig grad.

## 2. Stillingtagen

56. Jeg har i det ovenstående, i punkt 44-48, fastslået, at artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 ikke kunne godkendes som en generel støtteordning. De samme argumenter taler også imod en godkendelse af den

anfægtede foranstaltning som en — generel — undtagelse i medfør af artikel 87, stk. 2, litra b), EF fra forbuddet mod statsstøtte.

57. Den praktiske anvendelse af denne foranstaltning viser, at den i flere tilfælde er blevet brugt, selv om der absolut ingen forbindelse var med en tidligere naturkatastrofe eller en tidligere usædvanlig begivenhed. I andre tilfælde er den blevet anvendt til afvikling af gæld, som kooperativerne har pådraget sig på grund af investeringer eller finansiering af konkrete økonomiske aktiviteter som f.eks. eksportfremme eller oplagring af produkter. I de tilfælde er der ingen årsagssammenhæng mellem naturkatastrofer eller særlige begivenheder, som forårsagede skaden, og de aktiviteter, hvoraf gælden er opstået. I andre tilfælde er der en årsagssammenhæng, men forbindelsen er kun indirekte. Under alle omstændigheder taler en så stor variation i anvendelsen imod den konklusion, at artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 som generel ordning er forenelig med den konkrete undtagelse i medfør af artikel 87, stk. 2, litra b), EF. Alene af denne grund er der ikke grundlag for den græske regerings påberåbelse af denne undtagelse.

58. Endvidere vil jeg nævne, at de argumenter, som den græske regering har fremført til støtte for denne påstand, ikke gendriver Kommissionens konstateringer i betragtning 139-142 til den anfægtede beslutning. For det første medfører arten af undtagelsen i medfør af artikel 87, stk. 2, litra b), EF, at der skal være en klar og direkte forbindelse mellem den begivenhed, der har forårsaget skaden, og den finan-

sielle støtte, som myndighederne har ydet som kompensation for skaden. Hvis man medregnede økonomiske byrder, der som den »skade«, der kompenseres for, har en indirekte eller meget fjern forbindelse med den begivenhed, der har forårsaget skaden, ville det være en næsten ubegrænset udvidelse af kredsen af mulige modtagere af en sådan finansiel støtte. For det andet har den græske regering ikke gendrevet Kommissionens konstatering i betragtning 140 til den anfægtede beslutning, nemlig at der i kun seks af de 116 evalueringsformulærer, der var blevet fremsendt, var en årsagssammenhæng med en naturkatastrofe eller en usædvanlig begivenhed. For det tredje har den græske regering ikke angivet, hvorfor det var nødvendigt med så langt et tidsrum mellem den begivenhed, der forårsagede skaden, og kompensationen. Dens forklaringer er begrænset til nogle almindeligheder, som pr. definition ikke er tilstrækkelige til at forklare, hvorfor der i hvert enkelt tilfælde skulle gå så lang tid mellem den begivenhed, der forårsagede skaden, og kompensationen for den pågældende skade.

*C — Det tredje anbringende: støttens uforenelighed med artikel 87, stk. 3, litra a), EF*

#### 1. Parternes argumentation

59. Den græske regering har i alt væsentligt fremført to argumenter til støtte for dette anbringende.



60. For det første er den støtte, som blev ydet efter artikel 32 i lov nr. 2088/92, omfattet af undtagelsen i medfør af artikel 87, stk. 3, litra a), EF, da støtten blev ydet for at fremme den økonomiske udvikling i bestemte græske områder, hvor levestandarden er særligt lav, og hvor der er meget få beskæftigelsesmuligheder. I betragtning 147-154 til den anfægtede beslutning har Kommissionen foretaget en fejlbedømmelse, når den erklærer, at artikel 32 i lov nr. 2008/92 ikke er omfattet af undtagelsen i medfør af artikel 87, stk. 3, EF.

61. Saneringen af 116 kooperativers gæld var nødvendig for at kompensere for den skade, der var forårsaget af forskellige usædvanlige begivenheder som f.eks. Tjernobyl-atomulykken. I de tilfælde, hvor gælden svarede til udgifter, som kooperativerne havde afholdt til forskellige investeringer, var investeringerne ifølge de græske myndigheder nødvendige som led i disse myndigheders politik for omlægning, omstrukturering og socio-økonomisk modernisering af kooperationsområdet.

62. De græske myndigheder godkendte kun gældssaneringen for 116 kooperativer, fordi de var vigtige for den økonomiske udvikling i de områder, hvor de virkede (der er tale om underudviklede områder med stor arbejdsløshed). Betingelsen vedrørende kooperativernes rentabilitet bør også ses i denne sammenhæng. Den har til formål at sikre, at gældssaneringen bidrager til den regionale udvikling.

63. Kommissionen burde have konkluderet, at gældssaneringen var nødvendig for en sund økonomisk udvikling i de pågældende områder, og at denne foranstaltning er forenelig med artikel 87, stk. 3, litra a), EF.

64. Kommissionen har undladt at omtale de gunstige resultater, som saneringen af kooperativernes gæld havde for den regionale udvikling. Disse resultater er vigtige, hvis kooperativernes grundlæggende rolle i de svagere regioner, fortrinsvis landbrugsregioner, i Grækenland tages i betragtning. I disse regioner er beskæftigelsesmulighederne uden for landbrugssektoren ikke særlig store. Landbrugets økonomiske situation i disse områder er af afgørende betydning for deres udvikling. Hvis gælden ikke var blevet saneret, ville det betyde konkurs for kooperativerne og have fatale konsekvenser for områdernes udviklingsmuligheder.

65. I lyset heraf burde Kommissionen have opvejet foranstaltningernes gunstige resultater for den regionale udvikling med eventuelle negative konsekvenser for samhandelen mellem medlemsstaterne, konkurrencevilkårene og de fælles markedsordninger inden for landbruget. Det har Kommissionen ikke gjort.

66. For det andet burde Kommissionen have vurderet, om den støtte, som i konkrete tilfælde er blevet ydet til investeringer, kunne betragtes som støtte til fremme af den økonomiske udvikling som omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra a), EF.

67. Den græske regering har endvidere henvist til Domstolens dom af 14. september 1994<sup>7</sup>, hvor Domstolen fastslog, at »[...] ad hoc-støtte, dvs. støtte, der ikke udgør en del af et nationalt program af interesse for Fællesskabet, principielt ikke opfylder kriteriet vedrørende regional specificitet. En sådan støtte har nemlig ikke i første række til formål at fremme udviklingen af visse økonomiske områder, men ydes, som det er tilfældet i nærværende sag, som støtte til driften af vanskeligt stillede virksomheder. Det påhviler herefter medlemsstaten at bevise, at den omhandlede støtte faktisk opfylder kriteriet vedrørende regional specificitet. [...] Den omstændighed, at den omtvistede støtte er ydet ved ad hoc-beslutninger, udelukker således ikke, at den i nærværende sag betragtes som regional støtte efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra a)«.

68. Hertil har Kommissionen indvendt, at artikel 32 i lov nr. 2008/92 ikke er omfattet af anvendelsesområdet for Kommissionens meddelelse vedrørende metoden for anvendelse af artikel 92, stk. 3, litra a) og c), EF

på regionalstøtte<sup>8</sup>. I denne meddelelse henvises til en særlig ordning, som gælder for »følsomme« sektorer som f.eks. landbrugssektoren. Endvidere er der i henhold til Kommissionens faste praksis et generelt forbud mod at yde driftsstøtte til virksomheder, dvs. støtte, hvor der ikke er en faktisk årsagssammenhæng med regional udvikling<sup>9</sup>. Artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 indeholder bestemmelser om sanering af gæld, der er forårsaget af anvendelsen af socialpolitiske foranstaltninger eller andre foranstaltninger. Der er ingen tvivl om, at en sådan ordning har et andet indhold end et program til fremme af investeringer med henblik på at øge beskæftigelsesmulighederne i økonomisk svagere regioner.

69. Forbuddet mod at yde driftsstøtte er strengere, når der er tale om aktiviteter inden for rammerne af fælles markedsordninger. Eftersom anvendelsesområdet for artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 ikke er begrænset til konkrete produkter, som der undtagelsesvis ikke findes en fælles markedsordning for, gælder det strenge forbud mod driftsstøtte i fuldt omfang på denne ordning.

70. Ifølge Kommissionen kan sagsøgerens andet argument heller ikke accepteres. I nærværende sag skulle Kommissionen vurdere støtteordningen som sådan. Der var

7 — Dom af 14.9.1994, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 49.

8 — EFT C 212 af 12.8.1988, s. 2.

9 — Jf. desuden betragtning 151 til beslutningen.

ikke tale om, at hvert enkelt tilfælde, hvor ordningen var anvendt, skulle vurderes separat. Derfor skulle de konkrete tilfælde, hvor ordningen var anvendt, anmeldes hver for sig i henhold til artikel 88, stk. 3, EF.

tillades støtte til oprettelse af arbejdspladser eller initialinvesteringer. Endvidere kan produktionsstøtte undtagelsesvis tillades i tilfælde af særlige eller langvarige problemer.

## 2. Stillingtagen

71. Eftersom, som jeg har gjort rede for ovenfor, ordningen som sådan i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 ikke kunne komme i betragtning som en generel ordning, kunne ordningen heller ikke behandles på grundlag af de generelle undtagelser i medfør af artikel 87, stk. 3, litra a og c), EF. Alene af denne årsag kan den græske regerings anbringende ikke godtages. Selv om det modsatte skulle være tilfældet, kan de argumenter, som den græske regering har fremført med hensyn til muligheden for at anvende ovennævnte undtagelser, heller ikke accepteres.

72. I visse tilfælde kan et støtteprogram falde ind under en af undtagelserne i medfør af artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF. I henhold til meddelelsen fra 1988 vedrørende metoden for anvendelse af EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c) [nu artikel 87, stk. 3, litra a) og c)], på regionalstøtte<sup>10</sup> kan der i visse tilfælde

73. I nærværende sag viser den fremgangsmåde, der er anvendt ved gennemførelsen af foranstaltningen, at den pågældende støtte ikke havde til formål at skabe nye investeringer eller skabe nye arbejdspladser i økonomisk svagere områder, men ene og alene tog sigte på at forbedre producenterenes økonomiske situation<sup>11</sup>. Den græske regering har i denne sag ikke bestridt, at støtten bl.a. blev ydet i form af produktionsstøtte og som kompensation til kooperativerne for investeringer, der var foretaget. Den græske regering har kun anført, at den støtte, der er ydet, kan have gunstige konsekvenser for den regionale udvikling. Den har imidlertid ikke bevist, at den pågældende støtte var af en sådan natur, at den kunne bidrage effektivt og varigt til den økonomiske udvikling.

11 — Unilaterale statsstøtteforanstaltninger, som blot har til formål at forbedre producenterenes økonomiske situation, men som på ingen måde bidrager til sektorens udvikling, og navnlig støtte, som udelukkende ydes på grundlag af pris, mængde, produktionsenhed eller produktionsmiddel-enhed, anses for driftsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet. Den kan ifølge sin natur påvirke konkurrencevilkårene negativt inden for den sektor, hvor den ydes, og truer med at ændre samhandelen i en sådan grad, at det strider mod den fælles interesse, mens den ikke har til formål at opnå et af målene i undtagelsesbestemmelserne. Denne politiske linje er senere blevet bekræftet i Kommissionens meddelelse om EF-rammebestemmelser for statsstøtte i landbrugssektoren, EFT 2000 C 28, s. 2.

10 — Nævnt i fodnote 8.

74. I denne forbindelse vil jeg endvidere bemærke, at et program for regional støtte til landbrugssektoren ikke uden videre er omfattet af undtagelserne i medfør af artikel 87, stk. 3, EF. Ganske vist gælder artikel 87 EF — 89 EF fuldt ud for de sektorer, som hører under en fælles markedsordning, men deres gyldighed er fortsat underlagt bestemmelserne i de relevante forordninger. Selv om der henvises til undtagelserne i medfør af artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF i forbindelse med ydelse af støtte til økonomisk virksomhed, der hører under en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, skal denne henvisning med andre ord først vurderes på baggrund af den fælles markedsordning. Ved en sådan vurdering har Kommissionen mulighed for at foretage et skøn. Den græske regering har ikke bevist, at Kommissionens vurdering med hensyn til, at den anfægtede ordning underminerer den fælles markedsordnings funktion, klart savner grundlag<sup>12</sup>.

ten opfylder kriteriet vedrørende regional specificitet<sup>13</sup>. Der er to årsager til, at det her ikke kan accepteres, at der er tale om en tilladt ad hoc-beslutning. For det første kunne Kommissionen — som jeg har konstateret i punkt 41, 42 og 43 — betragte støtteforanstaltningen som en generel støtteordning og bedømme den som sådan. Der var følgelig ikke tale om, at hvert enkelt tilfælde, hvor der allerede var ydet støtte, skulle vurderes. For det andet har den græske regering ikke bevist, at støtteforanstaltningen opfylder kriteriet vedrørende regional specificitet. I artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 er støttemodtagerne kooperativer, uanset i hvilken region de opererer.

*D — Det fjerde anbringende: den træghed, hvormed Kommissionen har handlet i denne sag*

### 1. Parternes argumentation

75. I henhold til sagsøgeren burde Kommissionen også have taget stilling til, om støtten i de konkrete tilfælde, hvor der var ydet støtte til investeringer, kunne anses for at være ad hoc-støtte, som er tilladt. Ad hoc-beslutninger kan falde ind under undtagelsen i medfør af artikel 87, stk. 3, litra a), EF, hvis medlemsstaten beviser, at støt-

76. Den græske regering har i alt væsentligt fremført to argumenter til støtte for dette anbringende. For det første er den græske regering af den opfattelse, at støtten blev anmeldt retmæssigt. For det andet har den foreholdt Kommissionen, at proceduren har trukket for længe ud.

12 — I henhold til fast retspraksis giver artikel 87, stk. 3, EF Kommissionen skønsbeføjelser, hvis udøvelse indebærer en afvejning af økonomiske og sociale faktorer, der skal foretages i en fællesskabssammenhæng, jf. især dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. I, s. 13, præmis 24, og af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 18.

13 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 49, nævnt i fodnote 7.

77. Den græske regering har bebrejdet Kommissionen, at den har anset støtteforanstaltningen for ulovlig. Sagsøgeren havde den 7. juni 1993 meddelt Kommissionen, at republikken havde til hensigt at anvende artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 med det formål at eftergive den gæld til GLB, som forskellige slags kooperativer havde skabt i tidsrummet fra 1982 til 1989.

78. Imidlertid underrettede Kommissionen først den 19. december 1997, dvs. fire et halvt år efter fremsendelsen af skrivelsen, Grækenland om sin beslutning om at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF i forbindelse med den i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 hjemlede foranstaltning til eftergivelse af kooperativernes gæld.

79. Sagsøgeren har endvidere bemærket, at de græske myndigheder havde underrettet Kommissionen i hvert fald i juni 1997 om, at artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 var blevet anvendt. Endvidere havde de græske myndigheder i marts 1998 tilsendt Kommissionen 116 formularer for de enkelttilfælde, hvor der var ydet støtte til kooperativer efter artikel 32. Kommissionen havde således i næsten to år været informeret om de faktiske omstændigheder i de 116 tilfælde, hvor der var ydet støtte.

80. For det andet har den græske regering henvist til Domstolens afgørelse i sagen RSV mod Kommissionen<sup>14</sup>, hvor Domstolen annullerede Kommissionens beslutning om tilbagebetaling af støtte, som var uforenelig med fællesmarkedet, fordi Kommissionen havde været meget længe, 26 måneder, om at træffe den anfægtede beslutning. Domstolen fastslog, at der på grund af den tid, der gik, før Kommissionen vedtog beslutningen, i det pågældende tilfælde kunne opstå en berettiget forventning hos modtageren, som er til hinder for, at Kommissionen pålægger de nationale myndigheder at kræve støtten tilbagebetalt. Den græske regering mener ikke, at situationen i nærværende sag adskiller sig fra situationen i sagen RSV mod Kommissionen.

81. Kommissionen har gjort gældende, at den græske regerings første argument klart savner grundlag. Den kendsgerning alene, at der går et bestemt tidsrum, efter at proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF, er indledt, kan ikke skabe berettiget forventning om, at støtten er lovlig, når støtten ikke er ydet i overensstemmelse med proceduren i denne artikel. At der gik to måneder, efter at støtten var anmeldt, er i sig selv ikke nok til at konstatere, at støtten var godkendt. Den pågældende medlemsstat skal efter at have anmeldt støtteforanstaltningen også informere Kommissionen om sin hensigt om at anvende denne støtteforanstaltning, således at Kommissionen rettidigt kan komme med bemærkninger.

14 — Dom af 24.11.1987, sag 223/85, Sml. s. 4617, præmis 17.

82. Kommissionen mener, at der er en klar forskel mellem dommen i sagen RSV mod Kommissionen og nærværende sag. Den græske regering har på intet tidspunkt formelt anmeldt støtten til Kommissionen i overensstemmelse med proceduren i medfør af artikel 88, stk. 3, EF. Desuden hidrørte denne støtte ikke fra en støtteordning, som var blevet godkendt af Kommissionen, og var heller ikke relateret til en sådan ordning.

83. Den græske regerings henvisning til dommen i sagen RSV mod Kommissionen savner ifølge Kommissionen grundlag, eftersom de forudsætninger, som var gældende i ovennævnte sag, ikke er opfyldt i nærværende sag. Ud over at den udbetalte støtte i nærværende sag ikke var blevet anmeldt formelt til Kommissionen, vedrørte støtten heller ikke — i modsætning til sagen RSV mod Kommissionen — ekstra omkostninger til en aktivitet, som der allerede var ydet støtte til, som var godkendt af Kommissionen.

## 2. Stillingtagen

a) Spørgsmålet, om artikel 88 EF er overholdt

84. Artikel 88 EF fastsætter procedurer, som overlader til Kommissionen at foretage en løbende undersøgelse og kontrol af støtteordninger. Spørgsmålet, om en støtte

er forenelig med fællesmarkedet, skal, under Domstolens kontrol, konstateres ved hjælp af en passende procedure, hvis iværksættelse Kommissionen er ansvarlig for.

85. Fremgangsmåden ved nye støtteordninger er fastsat i artikel 88, stk. 3, EF. De nærmere regler for anvendelsen af denne fremgangsmåde fremgår af Domstolens praksis, som i 1999 blev kodificeret i en rådsforordning<sup>15</sup>. Idet de handlinger og begivenheder, som har betydning i nærværende sag, fandt sted, før denne forordning trådte i kraft, bør de først og fremmest vurderes på baggrund af Domstolens praksis vedrørende gennemførelsen af artikel 88, stk. 3, EF.

86. Domstolen har i Lorenz-dommen<sup>16</sup>, som er blevet bekræftet ved efterfølgende domme<sup>17</sup>, tiltrådt, at den indledende fase af undersøgelsen af støtteforanstaltninger i medfør af traktatens artikel 88, stk. 3, EF alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse vedrørende de anmeldte, påtænkte foranstaltningers større eller mindre forenelighed med traktaten. Formålet

15 — Den 22.3.1999 blev forordning nr. 659/1999, jf. fodnote 5, udstedt. Forordningen indeholder bindende generelle proceduremæssige regler, som er anvendt i forbindelse med støtte inden for alle sektorer. Den blev udstedt med det formål at kodificere og styrke Kommissionens tidligere praksis samt øge gennemsigtigheden og retssikkerheden.

16 — Dom af 11.12.1973, sag 120/73, Sml. s. 1471.

17 — Jf. bl.a. dom af 28.1.2003, sag C-334/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1139, af 20.9.2001, sag C-390/98, Banks, Sml. I, s. 6117, af 15.2.2001, sag C-99/98, Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1101, og af 22.6.2000, sag C-332/98, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4833.

med denne bestemmelse, nemlig at forhindre iværksættelsen af støtteforanstaltninger, der er i strid med traktaten, indebærer, at forbuddet efter artikel 88, stk. 3, sidste punktum, EF har virkning under hele den indledende fase. Af hensyn til medlemsstaternes interesse i, at der hurtigt opnås klarhed i de tilfælde, hvor der kan bestå et uopsætteligt behov for indgreb, skal Kommissionen derfor handle med den fornødne hast. Såfremt Kommissionen — efter at have modtaget en anmeldelse af en påtænkt støtteforanstaltning eller ændring af støtte fra en medlemsstat — undlader at indlede den kontradiktoriske procedure i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, kan medlemsstaten efter udløbet af en rimelig frist, som Domstolen har fastsat til to måneder, gennemføre de pågældende foranstaltninger efter forudgående meddelelse herom til Kommissionen, hvorefter støtten falder ind under reglerne for eksisterende støtte.

88. For at Lorenz-dommen kan have virkning, er der to forudsætninger, der skal være opfyldt. Støtten er omfattet af bestemmelserne om eksisterende støtte og kan ydes af medlemsstaten, hvis a) Kommissionen ikke inden for to måneder, fra støtten er anmeldt, har indledt den kontradiktoriske procedure efter artikel 88, stk. 2, EF, og b) den pågældende medlemsstat forinden har underrettet Kommissionen om sin hensigt om at gennemføre den anmeldte støtteforanstaltning. I nærværende sag har den græske regering ikke opfyldt den anden forudsætning. Efter anmeldelse af en støtteforanstaltning og efter udløbet af fristen på to måneder kan en medlemsstat ikke yde den pågældende støtte uden at have underrettet Kommissionen. Den græske regering har således handlet i strid med de forpligtelser, som følger af artikel 88, stk. 3, tredje punktum, EF. Støtten må derfor anses for at være ulovlig.

87. I henhold til fast retspraksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig principperne i Lorenz-dommen<sup>18</sup>, hvis den har gennemført den påtænkte støtteforanstaltning, før den har anmeldt den. Lorenz-dommen var bl.a. baseret på medlemsstaternes interesse i hurtigt at blive informeret i de tilfælde, hvor der er et uopsætteligt behov for støtte. Denne legitime interesse anses ikke for at eksistere, når en medlemsstat gennemfører støtteforanstaltningen, inden den er anmeldt<sup>19</sup>.

b) Varigheden af proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF

89. Den græske regering har gjort gældende, at de 26 måneder, som proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF varede, er alt for lang tid. I dommen i sagen RSV mod Kommissionen<sup>20</sup> fastslog Domstolen, at det tidsrum på 26 måneder, som Kommissionen i den pågældende sag anså for nødvendig til at træffe sin beslutning, kunne skabe berettiget forventning hos sagsøgeren

18 — Nævnt i fodnote 16.

19 — Dom afsagt af Retten i Første Instans den 15.9.1998, sag T-95/96, Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, Sml. II, s. 3407, præmis 76-79.

20 — Nævnt i fodnote 14.

om, at støtten var forenelig med traktaten, hvorfor Kommissionen ikke kunne pålægge de nationale myndigheder at kræve støtten tilbagebetalt. Jeg mener imidlertid, at denne afgørelse skal tolkes i lyset af de særlige omstændigheder i den pågældende sag.

90. Den støtte, som var ydet i sagen RSV mod Kommissionen, var blevet anmeldt formelt til Kommissionen, selv om det var sket, efter at den var udbetalt til modtageren. Støtten drejede sig om ekstra omkostninger til en aktivitet, hvortil der allerede var ydet støtte, som Kommissionen havde godkendt. Støtten vedrørte en sektor, som de nationale myndigheder havde ydet støtte til — godkendt af Kommissionen — siden 1977. En bedømmelse af, hvorvidt den var forenelig med fællesmarkedet, krævede ikke en detaljeret undersøgelse. Heraf sluttede Domstolen, at sagsøgeren med rette formodede, at støtten under disse omstændigheder ikke længere ville møde indvendinger hos Kommissionen.

91. Der er imidlertid væsentlige forskelle mellem de faktiske omstændigheder i sagen RSV mod Kommissionen og de faktiske omstændigheder i nærværende sag.

92. I nærværende sag er det konstateret, at Grækenland kun foretog en mangelfuld anmeldelse den 7. juni 1993. Det fremgår klart af Kommissionens meddelelse af

7. april 1998<sup>21</sup>, at Kommissionen ikke rådede over alle de nødvendige oplysninger til at kunne undersøge den pågældende statsstøtte på grundlag af traktatens bestemmelser. Kommissionen anmodede derfor ved skrivelse af 31. oktober 1993 de græske myndigheder om at fremlægge yderligere oplysninger om de planlagte foranstaltninger. Herefter opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 5. februar 1997 de græske myndigheder til at besvare Kommissionens foregående skrivelse. I sin seneste skrivelse meddelte Kommissionen de græske myndigheder, at den kunne se sig tvunget til at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF, hvis disse yderligere oplysninger ikke blev fremlagt. Den 19. december 1997 indledte Kommissionen denne procedure, idet der var gået tre et halvt år, uden at den græske regering havde svaret. Derfor bør den lange procedure, i hvert fald indtil den 19. december 1997, hovedsagelig tilskrives den græske regering selv, eftersom Kommissionen ikke rådede over de nødvendige oplysninger.

93. Desuden vedrørte den støtte, som blev ydet på grundlag af artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92, ikke ekstra omkostninger til en aktivitet, hvortil der allerede var blevet ydet støtte, som var godkendt af Kommissionen. Derfor kunne undersøgelsen af alle de relevante kendsgerninger og omstændighe-

21 — Meddelelse fra Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, til de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter angående den støtte, som Grækenland har besluttet at yde til tilbagebetaling af kooperativets gæld, EFT C 107, s. 19.



der tage længere tid end undersøgelsen i sagen RSV mod Kommissionen <sup>22</sup>. At denne undersøgelse ikke var enkel, fremgår af den kendsgerning, at den græske regering skulle give detaljerede oplysninger om bl.a. de 116 tilfælde, hvor den anfægtede ordning var blevet anvendt.

— Der er heller ikke grundlag for Kommissionens antagelse af, at den udbetalte støtte i medfør af artikel 87, stk. 2, litra b), EF eller i medfør af artikel 87, stk. 3, litra a), EF ikke kan anses for forenelig med fællesmarkedet.

94. På baggrund af disse helt andre begivenheder og omstændigheder kan sagsøgeren ikke påberåbe sig dommen i sagen RSV mod Kommissionen.

— Kommissionen har fejlagtigt antaget, at gennemførelsen af støtteforanstaltningen ikke kan retfærdiggøres med henvisning til artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

#### VII — Artikel 5 i lov nr. 2237/94

95. Den græske regering har i alt væsentligt fremført tre anbringender mod Kommissionens antagelse af, at artikel 5 i lov nr. 2237/94 er uforenelig med artikel 87 EF, og at den statsstøtte, som er ydet på grundlag af denne bestemmelse, skal tilbagesøges:

— Kommissionen har fejlagtigt antaget, at artikel 5 i den græske lov nr. 2237/94 vedrørende konsolidering af landbrugskooperativernes gæld udgør støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF.

96. Den græske regerings anbringender er især rettet imod følgende betragtninger i beslutningen:

»(129) Kommissionen har noteret sig, at der er lovfæstede bestemmelser, der tillader alle banker i Grækenland at foretage gældssaneringer. Det overlades til den enkelte bank selv at fastsætte de nærmere vilkår for sådanne gældssaneringer i overensstemmelse med dens forretningsmæssige bankpraksis. Artikel 5 i græsk lov nr. 2237/94 giver GLB mulighed for at foretage den samme form for transaktioner, men på mere specifikke betingelser. Kommissionen må derfor formode, at disse transaktioner ikke ville have fundet sted på normale markedsvilkår, dvs. hvis GLB opererede i henhold til princippet om

22 — Nævnt i fodnote 14.

- den private kreditor udelukkende på grundlag af forretningsmæssige bankkriterier.
- (130) For det første er det meget begrænset, hvilke foretagender der kan få bevilget gældssanering, hvilket indebærer et element af selektivitet. Artikel 5 i græsk lov nr. 2237/94 vedrører således specifikt landbrugskooperativer og kan ikke anvendes på andre former for virksomheder. For det andet er det normalt op til bankerne selv at fastsætte den rentesats, der skal gælde i forbindelse med en gældssanering, men artikel 5 i græsk lov nr. 2237/94 fastsatte særdeles favorable vilkår for disse ordninger, som kan løbe i op til 15 år med en afdragsfri periode på tre år og en rentesats på 50% af den normale markedsrente for sådanne lån.
- (131) Kommissionen finder derfor, at denne foranstaltning er selektiv og fordrejer konkurrencevilkårene på det indre marked. Den giver de berørte kooperativer nogle konkurrencemæssige fordele, som ikke er forenelige med princippet om den private investor.
- (132) Det er Kommissionens opfattelse, at støtteintensiteten mindst svarer til ydelsen af et nyt lån af en størrelsesorden, der dækker det samlede beløb for kooperativets gæld, med en løbetid på ti til 15 år og en rente på 50% af den normale markedsrente for konsolideringslån. Eftersom ordningen fandt anvendelse i 116 tilfælde, og Kommissionen ikke kan udelukke, at i hvert fald nogle af disse kooperativer ikke kunne have opnået gældssanering på normale markedsvilkår, kunne støtteintensiteten i visse tilfælde være helt oppe på 100% i det tilfælde, at ét af de pågældende kooperativer ikke havde kunnet opnå en sådan gældssanering under nogen omstændigheder (punkt 41 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af traktatens artikel 92 og 93 og artikel 5 i direktiv 80/723/EØF på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren [<sup>23</sup>]).
- (133) Desuden holder det græske argument om, at det ville være økonomisk mere fordelagtigt for GLB at omlægge kooperativernes gæld end at lade kooperativer, bl.a. AGNO, erklære konkurs, ikke for en nærmere undersøgelse. Det er Kommissionens opfattelse, at dette burde vurderes sag for sag.

- (134) Hvad angår mejerikooperativet AGNO modtog det støtte fra den græske regering i form af afskrivning af gæld eller gældssanering gennem GLB i mindst fire tilfælde (græsk lov nr. 2008/92, græsk lov nr. 2198/94, græsk lov nr. 2237/94 og græsk lov nr. 2538/97). Enhver privat investor ville på et vist tidspunkt overveje sin fortsatte deltagelse i et kooperativ for at begrænse yderligere tab.
- (136) For det andet har de græske myndigheder ikke kunnet dokumentere, at de private banker gennemførte de samme transaktioner på samme vilkår for at hjælpe landbrugskooperativerne med deres gæld.
- (137) For det tredje udgjorde AGNO's gæld til GLB 16,754 mia. GRD, mens selskabets nettoaktiver havde en markedsværdi af ca. 7 mia. GRD. AGNO's gæld til andre banker var ubetydelig (698 mio. GRD) i forhold til gælden til GLB, hvilket tyder på, at selv om bank-systemet som helhed ville have accepteret at tilbyde AGNO favorable lånevilkår [<sup>24</sup>], kunne GLB's tilbud ikke sammenlignes med andre bankers. Ligeledes gælder det, at selv om den samlede værdi af den stillede sikkerhed (44,23 mia. GRD) nominelt oversteg beløbet for den gæld, der skulle omlæg-
- ges, har Kommissionen noteret sig, at størsteparten af denne sikkerhed bestod i andelshavernes solidariske hæftelse (30,55 mia. GRD) og fordringer (4,84 mia. GRD). Det kan pr. definition være særdeles problematisk eller usikkert at mobilisere denne form for sikkerhed [<sup>25</sup>], afhængigt af den nøjagtige karakter af fordringerne.
- (138) Kommissionen mener derfor, at alle betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 87, stk. 1, er opfyldt.«
- A — *Det første anbringende: spørgsmålet, om artikel 5 i græsk lov nr. 2237/94 udgør støtte efter artikel 87, stk. 1, EF*

#### 1. Parternes argumentation

97. Med sit første anbringende har den græske regering gjort gældende, at artikel 5

24 — EF-Bulletin 9-1984; se desuden fodnote 14, afsnit 3.2, tredje led, med de nødvendige ændringer (vedrørende det private bidrag).

25 — Se sag C-47/95 om statsstøtte, hvor Italien i forbindelse med proceduren efter traktatens artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, af Rådet fik tilladelse til at yde støtte for at forhindre banker i at gøre udlæg i kooperativmedlemmers personlige aktiver, hvis kooperativet gik konkurs.

i lov nr. 2237/94 om konsolidering af landbrugskooperativernes gæld ikke udgør statsstøtte efter artikel 87, stk. 1, EF. Den græske regering har fremført fire argumenter til støtte for dette anbringende.

98. For det første har den græske regering kritiseret Kommissionen for fejlagtigt at have antaget, at gældssaneringsordningen i artikel 5 i ovennævnte lov ikke er i overensstemmelse med princippet om den private investor. For det andet har den bestridt Kommissionens antagelse af, at GLB varetager en særlig funktion. Det tredje argument drejer sig om den kendsgerning, at GLB ikke var forpligtet til at sanere gælden og ikke accepterede alle ansøgninger om gældssanering. Endelig har den græske regering gjort gældende, at staten ikke holdt GLB skadesløs for omkostningerne forbundet med dens adfærd.

99. Sagsøgeren er af den opfattelse, at GLB handlede på samme måde, som en privat investor ville have handlet. Den græske regering har gjort gældende, at GLB er nødsaget til at handle i overensstemmelse med princippet om den private investor for at kunne fungere effektivt på de stærkt konkurrenceprægede græske og europæiske bankmarkeder. Derfor var der opstillet strenge betingelser, som skulle være overholdt, for at en ansøgning om gældssanering kunne imødekommes.

100. GLB havde en væsentlig interesse i, at kooperativernes gæld blev saneret. Mange kooperativer var i 1994 af forskellige årsager ude af stand til at betale deres gæld.

101. Eftersom der først blev udbetalt kompensation for det tab, som var forårsaget af Tjernobyl-atomulykken, den 31. august 1993, havde kooperativerne oparbejdet en stor gæld. Denne gæld blev kun delvist dækket af de i lov nr. 2008/92 hjemlede foranstaltninger. Der var store renter på den resterende gæld, også fordi rentesatsen i den periode var høj. Derfor havde kooperativerne store økonomiske byrder, som skyldtes afdrag og renter på den udestående gæld. Endvidere var mulighederne for at afsætte produkterne blevet begrænset på grund af Sovjetunionens sammenbrud, samtidig med at udgifterne til afsætning af produkterne var steget voldsomt, fordi de normale færdselsårer var lukket på grund af konflikten i det tidligere Jugoslavien. Endelig var det generelle økonomiske klima i Grækenland ugunstigt på grund af den græske regerings restriktive økonomiske politik og valutapolitik for at skabe konvergens mellem den græske økonomi og de andre EU-landes økonomier.

102. Gælden og de høje afviklingsomkostninger havde bragt kooperativernes fortsatte eksistens i alvorlig fare. I betragtning af, at kooperativerne udgør en betydelig del af GLB's kunder, havde GLB en direkte interesse i at sikre, at de kunne fortsætte

deres virksomhed. Hvis de indstillede deres aktiviteter, ville GLB risikere at miste ikke blot sine lån, men også fremtidige indtægter.

103. GLB's beslutninger om sanering af kooperativernes gæld er således i fuld overensstemmelse med den måde, en privat bank ville handle på under lignende omstændigheder. GLB behandlede alle ansøgninger om gældssanering ud fra forretningsmæssige kriterier og accepterede dem kun, i det omfang kooperativerne opfyldte GLB's almene betingelser for gældssanering. Med dette mål for øje havde GLB i cirkulære nr. 150/94 og nr. 22/95 fastsat de betingelser, som skulle være opfyldt, for at der kunne bevilges gældssanering (jf. betragtning 87 til den anfægtede beslutning). Flere af kooperativerne opfyldte ikke kriterierne, hvorfor deres ansøgning blev afvist. Desuden er GLB omtrent den eneste bank, som opererer inden for landbrugssektoren.

104. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har bevist, at en privat bank under lignende omstændigheder ikke ville træffe de samme foranstaltninger på de samme vilkår. Kommissionen har heller ikke bevist, at de »særdeles favorable vilkår« i artikel 5 i lov nr. 2237/94 var mere favorable end de vilkår, som en privat bank ville have opstillet. Den græske regering har understreget, at det er spørgsmålet, om en privat bank ville have saneret

kooperativernes gæld på de samme vilkår som dem, GLB satte.

105. GLB's rolle inden for den græske landbrugssektor forpligter den til i sine beslutninger at tage hensyn til bredere sektorspecifikke parametre som f.eks. kundernes langsigtede rentabilitet og beskyttelsen af bankens ry som kreditgiver inden for denne sektor. Kommissionen har af dette udledt, at GLB varetager en særlig funktion inden for landbrugssektoren. Sagsøgeren har betvivlet dette og har i den forbindelse henvist til Kommissionens meddelelse om anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723<sup>26</sup>, ifølge hvilken »[d]et [...] derfor også [må] anerkendes, at et moderselskab [...] i et begrænset tidsrum kan påtage sig at dække tabene i et af dets datterselskaber, således at datterselskabet kan standse driften på de bedst mulige betingelser. Sådanne beslutninger kan være begrundet ikke blot i muligheden for herved at opnå en indirekte økonomisk gevinst, men også i andre overvejelser, f.eks. ønsket om at bevare koncernens image eller omlægge dens virksomhed. Når en offentlig investors kapitalindskud foretages uden skelen overhovedet til selv langsigtede rentabilitetsmuligheder, må der imidlertid antages at være tale om støtte«.

106. Endvidere mener sagsøgeren ikke, at artikel 5 i lov nr. 2237/94 kan sidestilles med statsstøtte, da denne artikel ikke

26 — Nevnt i fodnote 23.

pålægger GLB nogen forpligtelse til at sanere kooperativernes gæld og ikke giver kooperativerne nogen ret til at kræve gældssanering af GLB. GLB har heller ikke modtaget nogen kompensation fra den græske stat for de i artikel 5 hjemlede gældssaneringer.

107. På baggrund af ovenstående mener sagsøgeren, at Kommissionens beslutning bør annulleres, fordi den er baseret på en fejlagtig fortolkning af de gældende bestemmelser, en forkert vurdering af de faktiske omstændigheder og en selvmodsigende og utilstrækkelig begrundelse.

108. Kommissionen har til dette argument fremført, at artikel 5 i lov nr. 2237/94 om konsolidering af landbrugskooperativernes gæld rent faktisk udgør støtte efter artikel 87, stk. 1, EF. Selv om der findes generelle bestemmelser, som giver bankerne mulighed for at sanere deres kunders gæld, fastsætter artikel 5 i lov nr. 2237/94 en særbehandling af kooperativerne fra GLB's side. Især er det tydeligt, at artikel 5 i lov nr. 2237/94 fastsætter meget favorable vilkår for kooperativerne, nemlig en forlængelse af løbetiden på op til 15 år, en rente- og afdragsfri periode på tre år og en rente, der svarer til 50% af den normale markedsrente for sådanne lån. Kommissionen mener derfor, at visse kooperativer under normale markedsvilkår ikke ville kunne komme i betragtning til gældssanering.

109. På den anden side udelukker Kommissionen ikke, at visse gældssaneringer faktisk overholder princippet om den private investor i en markedsøkonomi. Dette betyder dog ikke, at Kommissionen skal vurdere alle tilfældene hver for sig. Der er i nærværende sag tale om en generel ordning, og den undersøges derfor på et generelt og abstrakt grundlag. Sagsøgeren har i denne sag undladt at tage i betragtning, at generelle ordninger, hvis gennemførelse kan føre til, at der ydes støtte, skal anmeldes til Kommissionen<sup>27</sup>.

110. Det er Kommissionens opfattelse, at GLB varetager en særlig funktion, hvilket den har angivet to årsager til. For det første er der ingen private banker, der yder lån til kooperativer. Dette skyldes, at GLB har en særlig opgave inden for landbrugssektoren, som er forskellig fra den opgave, den ville have under normale markedsvilkår. For det andet er GLB ikke udelukkende interesseret i at opnå en umiddelbar fortjeneste, men også i andre faktorer, som f.eks. de pågældende virksomheders fortsatte funktion. Den meddelelse fra Kommissionen, som den græske regering har påberåbt sig for at anfægte dette punkt, kan ikke anvendes her, da der ikke er tale om tilførsel af kapital, men om sanering af gæld.

111. Sagsøgeren har indvendt, at artikel 5 i lov nr. 2237/94 ikke udgør statsstøtte, da GLB ikke modtog kompensation fra den

27 — Dom af 17.6.1999, sag C-295/97, Piaggio, Sml. I, s. 3735.

græske stat for gældssaneringerne. Imidlertid er dette ifølge Kommissionen ikke afgørende for spørgsmålet, om der er tale om statsstøtte. GLB er en bank inden for den offentlige sektor, og hele dens aktiekapital tilhører den græske stat, som kontrollerer banken. Artikel 5 i lov nr. 2237/94 giver GLB mulighed for at yde lån på mere favorable vilkår, dvs. ikke på normale markedsvilkår. Denne fordel, som finansieres med statsmidler, må betragtes som statsstøtte.

## 2. Stillingtagen

112. I henhold til artikel 5 i lov nr. 2237/94 kan GLB på visse vilkår bistå kooperativerne med tilbagebetaling af forfalden gæld. Denne lovbestemmelse gælder for alle former for forfalden gæld pr. 31. december 1993, som kan tilskrives objektive og ydre forhold. Dette betyder, at gæld, der er opstået som følge af f.eks. dårlig ledelse, ikke kan komme i betragtning til sanering. I henhold til denne lov betales der ikke renter i den første halvdel af løbetiden. Derefter er renten 50% af markedsrenten for sådanne lån. Løbetiden for lånene er fastsat til ti år. GLB havde dog mulighed for i undtagelsestilfælde, hvor der var tale om særligt store underskud, at forlænge løbetiden til 15 år med en rente- og afdragsfri periode på tre år eller at sætte renten endnu lavere end 50% af markedsrenten. Kooperativerne kan kun få støtte på den betingelse, at de fremlægger en under-

søgelse af mulighederne for at gennemføre udviklings-/moderniseringsplaner, hvoraf det fremgår, at kooperativet er i stand til at tilbagebetale den omlagte gæld. Endvidere kan der til støtten knyttes visse betingelser (f.eks. en administrativ og organisatorisk modernisering, personalenedskæringer, udvidelse af egenkapitalen osv.).

113. Jeg vil først behandle den græske regerings to sidste argumenter.

114. Den græske regering har gjort gældende, at der ikke kan være tale om statsstøtte, da GLB ikke har modtaget nogen kompensation. Dette argument kan ikke accepteres.

115. Ifølge Domstolens praksis omfatter artikel 87, stk. 1, alle økonomiske midler, som den offentlige sektor faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler permanent er en del af den pågældende sektors formue. Selv om beløbene i henhold til foranstaltningen ikke permanent besiddes af det offentlige, er den omstændighed, at de hele tiden kan kontrolleres af det offentlige og således står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder, tilstrækkelig til at karakterisere dem som statsmidler<sup>28</sup>.

28 — Jf. dom af 16.5.2000, sag C-83/98 P, Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen, Sml. I, s. 3271, præmis 50.

116. GLB er i betydelig grad under den græske stats kontrol. Det er ikke blevet bestridt, at hele GLB's aktiekapital tilhører den græske stat. Endvidere udpeges bestyrelsen ved en regeringsbeslutning, hvorfor den græske stat direkte eller indirekte kan have en afgørende indflydelse. Det må konstateres, at den græske stat med sin afgørende indflydelse på GLB kan styre anvendelsen af GLB's midler og finansiere særlige fordele til kooperativerne. De midler, som blev stillet til rådighed af GLB, er derfor statslige midler efter artikel 87 EF.

117. Heller ikke den græske regerings argument om, at artikel 5 i lov nr. 2237/94 ikke kan sidestilles med statsstøtte, da denne artikel ikke pålægger GLB nogen forpligtelse til at sanere kooperativernes gæld og ikke bestemmer, at kooperativerne har ret til at kræve, at GLB sanerer deres gæld, kan accepteres. Dette gælder også for den græske regerings argument om, at artikel 5 ikke udgør støtte, fordi ikke alle ansøgninger om gældssanering blev imødekommet.

118. Som Kommissionen også har fremført, mener jeg, at den manglende forpligtelse til at imødekomme alle ansøgninger om gældssanering er uløseligt forbundet med en støtteforanstaltning. Den græske regerings argument indeholder en selvmodsigelse. Statsstøtte har selektiv karakter. Denne egenskab er et af de grundlæggende elementer i begrebet »støtte«. Når den græske regering med sit argument henviser

til lovens selektive karakter, tilkendegiver den indirekte, at denne selektive karakter er et af de grundlæggende kendetegn ved en støtteforanstaltning.

119. De næste to argumenter, som er fremført til støtte for den græske regerings anbringende, er rettet mod Kommissionens opfattelse, hvorefter GLB varetager en særlig funktion, og mod Kommissionens vurdering, ifølge hvilken gældsordningen med hjemmel i artikel 5 i ovenstående lov ikke overholder princippet om den private investor.

120. Den græske regering har med sine argumenter givet udtryk for, at GLB i sine beslutninger skal tage hensyn til bredere sektorspecifikke parametre som f.eks. kundernes langsigtede rentabilitet og beskyttelsen af GLB's ry som långiver inden for denne sektor. Kommissionen har heraf sluttet, at GLB varetager en særlig funktion, når det også tages i betragtning, at GLB er omtrent den eneste bank, der opererer inden for landbrugssektoren. Den græske regering har bestridt dette under henvisning til Kommissionens meddelelse om anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 og af artikel 5 i Kommissionens direktiv 80/723 på offentlige virksomheder i fremstillingssektoren<sup>29</sup>. Det afsnit, den henviser til, vedrører den situation, hvor et moderselskab kan dække et datterselskabs tab ud fra andre overvejelser end blot muligheden for at opnå en økonomisk gevinst.

29 — Nævnt i fodnote 23.



121. Denne passage i Kommissionens meddelelse kan imidlertid ikke anvendes i nærværende sag. Ud over, at forholdet mellem GLB og landbrugskooperativerne ikke kan sidestilles med forholdet mellem moder- og datterselskaber, er der i det konkrete tilfælde ikke tale om en kapitaltilførsel, men om en aftale mellem långiver og låntager om sanering af sidstnævntes gæld til førstnævnte. Sammenligningen er derfor ikke holdbar.

122. Jeg mener, at GLB faktisk har en særlig opgave. For det første fordi GLB er omtrent den eneste bank, der opererer inden for landbrugssektoren. Den græske regering har på den anden side selv erkendt, at GLB har en sådan opgave, idet den med sine argumenter har understreget, at det er spørgsmålet, hvorvidt en privat bank ville have saneret landbrugskooperativernes gæld på de samme vilkår som GLB. For det andet har den græske regering forklaret, at GLB skal tage hensyn til bredere sektorspecifikke parametre. Staten kan via statslige virksomheder forfølge andre end rent kommercielle mål, som det fremgår af 11. betragtning til direktiv 80/723. Og i lyset heraf må det konstateres, at GLB varetager en særlig funktion.

123. Endelig bør det undersøges, om der er hold i den græske regerings kritik, ifølge hvilken Kommissionen tog fejl, da den vurderede, at artikel 5 i lov nr. 2237/94 ikke overholder princippet om den private investor.

124. For det første vil jeg gøre opmærksom på, at kriteriet om den private investor følger af princippet om ligebehandling af den offentlige og private sektor, som indebærer, at den kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte<sup>30</sup>.

125. I sagen Belgien mod Kommissionen<sup>31</sup> fastslog Domstolen, at »i henhold til artikel 92, stk. 1, omfatter traktatens bestemmelser på dette område statsstøtte eller støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler »under enhver tænkelig form«. Heraf følger det, [...] at der ikke er grundlag for at foretage en principiel sondring efter, om støtten ydes i form af lån eller i form af indskud i virksomhedernes kapital. Begge former for støtte omfattes af forbuddet i medfør af artikel 92, når de heri angivne betingelser er opfyldt. Med henblik på at kunne afgøre, om en sådan foranstaltning har karakter af statsstøtte, skal der ske anvendelse af det kriterium, [...] som hviler på virksomhedens muligheder for at rejse de omtalte beløb på det private kapitalmarked. Når der er tale om en virksomhed, hvis ansvarlige kapital udelukkende er i hænderne på de offentlige myndigheder, skal det navnlig vurderes, om en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapital-

30 — Dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 20.

31 — Dom af 10.7.1986, sag 234/84, Sml. s. 2263, præmis 13 og 14.

forhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor«.

126. I nærværende sag fastsætter artikel 5 i lov nr. 2237/94 meget favorable vilkår. Grækenland har ikke bevist, at private banker ville have foretaget gældssanering på lige så favorable vilkår. Tværtimod er det meget svært at forestille sig, at en privat bank, som driver virksomhed under normale markedsvilkår, ville gå med til en lang rente- og afdragsfri periode og en rentesats svarende til 50% af den normale markedrente for sådanne lån. Gældssaneringen med hjemmel i artikel 5 i lov nr. 2237/94 skete på vilkår, som betyder, at saneringen ikke kan anses for at være normal for en bank. Hvis det var tilfældet, havde det ikke været nødvendigt med en lovbestemmelse som den, der her er på tale.

127. GLB kan ikke sammenlignes med en privat investor. Hvis en privat bank under lignende omstændigheder ud fra udsigterne til rentabel drift ville have foretaget en sådan gældssanering, idet der herved ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor, havde der ikke været tale om statsstøtte i nærværende sag. En privat investor formodes at handle i egen kommercielle interesse. GLB skal imidlertid tage hensyn til andre interesser end en privat bank. GLB handler ikke kun i egen kommercielle interesse, men tager samtidig hensyn til sektorens interesser, som er bredere end bankens egen kommercielle interesse. Hvis der på grund-

lag af netop disse bredere interesser træffes gældsforanstaltninger, hvorefter også den græske regering har sagt, at det er spørgsmålet, om en privat bank ville træffe sådanne foranstaltninger, må det konstateres, at disse foranstaltninger ikke stemmer overens med princippet om den private investor. Dette ændres ikke af den kendsgerning, at der over for kooperativerne opstilles betingelser som f.eks. rentabilitet.

128. I lyset af ovenstående kan det ikke accepteres, at GLB's aktiviteter med hjemmel i artikel 5 i lov nr. 2237/94 opfylder kriteriet om den private investor. Den græske regerings anbringende må derfor forkastes.

*B — Det andet anbringende: støttens forenelighed med artikel 87, stk. 2, litra b), EF eller med artikel 87, stk. 3, litra a), EF*

#### 1. Parternes argumentation

129. Med det andet anbringende har den græske regering til støtte for sit anbringende om, at artikel 5 i lov nr. 2237/94 er forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 2, litra b), EF eller artikel 87, stk. 3, litra a), EF, fremført argumenter, som har en stærk lighed med de argumenter, den har fremført i forbindelse med

artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92. For så vidt angår beskrivelsen af de første argumenter vil jeg for kortheds skyld nøjes med at henvise til punkt 49-52 og punkt 59-67. I forlængelse heraf er også de argumenter, som Kommissionen har fremført heroverfor, næsten identiske, hvorfor jeg i denne forbindelse vil henvise til punkt 53, 54 og 55 og punkt 68, 69 og 70.

lov nr. 2237/94, såfremt den betragtes som statsstøtte, er en bestemmelse, der er forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Ifølge denne artikel kan støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

## 2. Stillingtagen

130. Af de samme årsager som dem, jeg har gjort rede for i punkt 56, 67 og 58 og punkt 71-74 i forbindelse med min behandling af det andet og tredje anbringende mod Kommissionens vurdering vedrørende artikel 32 i lov nr. 2008/92, mener jeg, mutatis mutandis, ikke, at den græske regerings argumenter er holdbare, og jeg mener ikke, de retfærdiggør artikel 5 i lov nr. 2237/94.

132. Det fremgår af Kommissionens meddelelse om Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder<sup>32</sup>, at støtte til omstrukturering af en virksomhed kan godkendes, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- i) genoprettelse af virksomhedens rentabilitet
- ii) forhindring af konkurrencefordrejende virkninger
- iii) støtte i forhold til omstrukturingsomkostninger og -fordele
- iv) fuldstændig gennemførelse af omstrukturingsplanen og overholdelse af betingelserne

C — *Det tredje anbringende: støttens forenelighed med artikel 87, stk. 3, litra c), EF*

## 1. Parternes argumentation

131. Den græske regering har med dette anbringende gjort gældende, at artikel 5 i

32 — EFT C 368 af 23.12.1994, s. 12.

v) tilsyn og årlige rapporter.

133. Den græske regering har foreholdt Kommissionen, at dens vurdering af de fire sidste betingelser er forkert. Ifølge den græske regering er den anden betingelse faktisk blevet overholdt, eftersom omstrukturingsforanstaltningen for virksomheder hovedsagelig er blevet anvendt på små kooperativer, og de i visse tilfælde skulle indstille eller begrænse tabsgivende aktiviteter. Den tredje betingelse er også blevet overholdt. Af listen over de 388 landbrugs-kooperativer, hvis gæld blev saneret, fremgår det, at støtten for størstedelens vedkommende svarer til omstrukturingsomkostningerne og -fordelene. Kommissionen har i den anfægtede beslutning hævdet, at det ikke kan garanteres, at den godkendte støtte i alle tilfælde har været begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt. Grækenland har tilskrevet det den kendsgerning, at Kommissionen ikke har undersøgt alle tilfælde hver for sig. Hvis Kommissionen havde gjort dette, havde den konkluderet, at den tredje betingelse var opfyldt. Også de to sidste betingelser er opfyldt, idet GLB har grebet ind, hver gang det har været nødvendigt. Endvidere er der ført tilsyn og udarbejdet årlige rapporter.

134. Støtten ændrer heller ikke samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

135. Ifølge den græske regering fremgår det af denne analyse, at gældssaneringen og som følge heraf landbrugskooperativernes funktion på et sundere økonomisk grundlag i de økonomisk dårligt stillede regioner fremmer landbrugsaktiviteterne og den økonomiske udvikling i disse regioner. Dette resultat kunne ikke være opnået gennem markedet alene. Under alle omstændigheder spiller markedet ikke nogen rolle i landbrugssektoren, da sektorens særlige karakteristika har medført en omfattende statslig regulering af landbrugsproduktionen i alle Den Europæiske Unions lande (jf. også artikel 33 EF og 42 EF).

136. I henhold til sagsøgeren har Kommissionen også overtrådt artikel 158 EF. Denne artikel fastsætter følgende: »For at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed udvikler og fortsætter dette sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed.« Den græske regering mener, at man med artikel 5 forfulgte et højere fællesskabsmål, nemlig at styrke den økonomiske og sociale samhørighed.

137. Kommissionen har svaret, at gennemførelsen af Fællesskabets politik ganske vist skal ske under hensyntagen til bestemmelserne om økonomisk og social samhørighed (artikel 159 EF). Dette sker også i forbindelse med støtte til omstrukturering. Her er en mere fleksibel anvendelse af kravene om kapacitetsnedsækning mulig, hvis de pågæl-

dende virksomheder er beliggende i støt-  
teberettigede områder<sup>33</sup>. Denne fleksible  
indfaldsvinkel betyder dog ikke, at betin-  
gelserne slet ikke skal gælde.

## 2. Stillingtagen

138. Sagsøgeren har heller ikke begrundet, at der i loven slet ikke indgår et kriterium om kooperativernes mindsteandel i udgifterne til deres omstrukturering, og, hvad der er endnu vigtigere, gælder loven ikke kun for de små og mellemstore virksomheder, hvorfor det på forhånd er umuligt at lade den anfægtede ordning i sin nuværende form være omfattet af undtagelsen i medfør af artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

139. Sagsøgeren er af den opfattelse, at Kommissionen burde have undersøgt hvert tilfælde hver for sig. Dette har Kommissionen bestridt. Når en medlemsstat anmelder en støtteordning til Kommissionen, der beskrives generelt og abstrakt, vurderer Kommissionen ordningen ud fra dens generelle og abstrakte kendetegn. Dette betyder, at ordningen skal indeholde tilstrækkelige garantier for, at kravet om forenelighed med artikel 87 EF er overholdt. Hvis ordningen ikke indeholder sådanne garantier, må den erklæres for uforenelig med fællesmarkedet. Dette udelukker dog ikke muligheden for at anmelde individuelle tilfælde, hvor der er ydet støtte, så de kan blive undersøgt og vurderet hver for sig uafhængigt af den generelle ordning.

140. Artikel 87, stk. 3, EF tillægger Kommissionen en skønsmæssig beføjelse, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng<sup>34</sup>. I nærværende sag har Kommissionen øjensynlig ikke overskredet grænserne for sin skønsmæssige beføjelse, da den vurderede, at den pågældende støtteordning ikke falder ind under undtagelsen i medfør af artikel 87, stk. 3, litra c), EF. I betragtning 158-191 til den anfægtede beslutning har Kommissionen foretaget en tilstrækkeligt grundig gennemgang af alle aspekter af artikel 87, stk. 3, litra c), EF. Den har især gennemgået de krav, som stilles i Fællesskabets rammebestemmelser for omstrukturering af kriserammede virksomheder<sup>35</sup>. Ud fra denne gennemgang har Kommissionen konstateret, at foranstaltningen i artikel 5 i lov nr. 2237/94 i mange henseender ikke opfylder kravene i rammebestemmelserne. De argumenter, som den græske regering har fremført, omtaler ikke begivenheder eller omstændigheder, som beviser, at Kommissionen har foretaget sin vurdering med udgangspunkt i forkerte kendsgerninger. Det fremgår heller ikke af disse argumenter, at Kommissionen har draget klart fejlagtige konklusioner. Det pågældende anbringende er derfor ikke holdbart.

33 — Jf. Kommissionens meddelelse, nævnt i fodnote 32, punkt 3.2.3.

34 — Dommen i sagen Philip Morris mod Kommissionen, nævnt i fodnote 12, præmis 24, og i sagen Deufile mod Kommissionen, nævnt i fodnote 12, præmis 18, samt dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 18.

35 — Kommissionens meddelelse, se fodnote 32.

## VIII — Støtten til AGNO

*A — Det første anbringende: spørgsmålet, om den støtte, som er ydet til AGNO med hjemmel i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 og artikel 19, stk. 1, i lov nr. 2198/94, er forenelig med fællesmarkedet*

### Parternes argumentation

#### 1. Parternes argumentation

141. Den græske regering har i alt væsentligt fremsat to anbringender mod Kommissionens vurdering, ifølge hvilken den støtte, der er ydet til AGNO, er uforenelig med fællesmarkedet. Disse anbringender kan opsummeres således:

— Kommissionen har fejlagtigt betragtet den støtte, der er ydet til AGNO med hjemmel i artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 og artikel 19, stk. 1, i lov nr. 2198/94, som uforenelig med fællesmarkedet.

— Kommissionens vurdering, ifølge hvilken den støtte, som er ydet til AGNO med hjemmel i artikel 5 i lov nr. 2237/94 og instruks af 5. oktober 1989 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank, ikke kan anses for forenelig med fællesmarkedet, savner ligeledes grundlag.

142. Den græske regering har kritiseret Kommissionen for fejlagtigt at have vurderet, at der ikke eksisterer nogen årsagssammenhæng mellem saneringen af AGNO's gæld og den skade, som var forårsaget af Tjernobyl-atomulykken. Selv om Kommissionen konstaterede, at seks af de tilfælde, hvor der er ydet støtte, er forbundet med Tjernobyl-atomulykken, mener den ikke, at statsstøtten er berettiget efter artikel 87, stk. 2, litra b), EF i disse tilfælde. I sin beslutning nævner den vedrørende den støtte, der er ydet til AGNO for at imødegå konsekvenserne af atomulykken, at i hvert fald en del af skaden er en følge af forskellen mellem de gennemsnitspriser, som AGNO havde betalt sine producenter, og målpriserne for de samme råvarer. Ifølge Kommissionen er dette tab konsekvensen af de højere priser, som blev betalt mælkeproducenterne, og ikke af selve den usædvanlige begivenhed. Denne vurdering er ifølge den græske regering forkert, idet den skade, AGNO blev påført, skyldtes, at kooperativet købte mælkeråvarer til de priser, der gjaldt på markedet før atomulykken. AGNO's konkurrenter var ikke forpligtet til at købe den forurenede mælk og gjorde det heller ikke. AGNO beskyttede sine medlemmer ved at dække den skade, som var en følge af atomulykken. Den græske regering mener derfor, at der er en årsagssammenhæng.

143. Samtidig mener den græske regering ikke, at der blev overkompenseret for den skade, som AGNO blev påført som følge af Tjernobyl-atomulykken. Det beløb på 1,38 mia. GRD, som blev ydet, dækker de direkte tab på 851 mio. GRD og renter på disse tab, som kom op på 529,89 mio. GRD. De faktiske renter på disse tab beløb sig til 959,79 mio. GRD. Den græske regering har derfor hævdet, at omlægningen af et rentebeløb på 529,89 mio. GRD ikke var en overkompensation for den faktiske skade. Denne gældssanering bør derfor betragtes som støtte, der er forenelig i henhold til artikel 87, stk. 2, litra b), EF.

146. Kommissionen har gjort gældende, at den støtte, der blev ydet til AGNO efter artikel 19 i lov nr. 2198/94 (529,89 mio. GRD), vedrører renter på en forsinket kompensation for den skade, som var forårsaget af Tjernobyl-atomulykken. Denne støtte udgør ulovlig driftsstøtte, og der er ingen direkte forbindelse med en usædvanlig begivenhed. Da årsagen til, at støtten blev ydet, er den samme som årsagen til, at støtten med hjemmel i artikel 32, stk. 2, i græsk lov nr. 2008/92 blev ydet, gælder her den samme konklusion.

## 2. Stillingtagen

144. Over for dette har Kommissionen gjort gældende, at den støtte, der blev ydet til AGNO efter artikel 32 i græsk lov nr. 2008/92, havde til formål at dække den skade, som var forårsaget af salget af store mængder mælk fra producenterne, som ellers ikke ville kunne afsættes, og tilmed til en højere pris end den, som gjaldt før katastrofen. Konsekvenserne for markedet og samhandelen mellem medlemsstaterne kan ikke bestrides.

### Indledende bemærkning

145. Denne støtte bør karakteriseres som driftsstøtte og har ikke direkte forbindelse til Tjernobyl-ulykken. Der er i dette tilfælde tale om en politisk foranstaltning fra den græske stats side til fordel for råvareproducenterne. Der er følgelig ingen årsagssammenhæng mellem en usædvanlig begivenhed og gælden.

147. Det fremgår af ovenstående gennemgang af artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92 og artikel 5 i lov nr. 2237/94, at AGNO modtog støtte efter to støtteordninger, som må betragtes som ulovlige. For at kunne behandle de foranstaltninger, der blev truffet specielt for AGNO, i forhold til artikel 87 EF, krævedes en særskilt anmeldelse. Da en sådan anmeldelse ikke blev foretaget, kan anvendelsen af disse to ordninger på AGNO kun være ulovlig.

148. Yderligere vil jeg ganske kort behandle den græske regerings argumenter

vedrørende vurderingen af det konkrete tilfælde med AGNO.

B — *Det andet anbringende: spørgsmålet, om den støtte, som blev ydet til AGNO efter artikel 5 i lov nr. 2237/94 og instruks af 5. oktober 1989 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank, er forenelig med fællesmarkedet*

149. Jeg har i punkt 56, 57 og 58 konstateret, at der mangler en direkte årsagssammenhæng mellem naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder som faktorer, der forårsager skade, og de aktiviteter, som førte til gældsstiftelsen efter artikel 32, stk. 2, i lov nr. 2008/92, I AGNO's tilfælde er der kun tale om en indirekte forbindelse. Derfor kan det ikke accepteres, at den konkrete støtte til AGNO falder ind under undtagelsen i medfør af artikel 87, stk. 2, litra b), EF fra forbuddet mod statsstøtte.

150. Det andet argument vedrører den støtte, som blev ydet til AGNO med hjemmel i artikel 19 i lov nr. 2198/94. I forbindelse med denne støtte er der slet ingen årsagssammenhæng mellem naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder som faktorer, der forårsager skade, og de aktiviteter, som førte til gældsstiftelsen. Renter på en forsinket kompensation for en skade, som det ikke er fastslået var en direkte følge af Tjernobyl-atomulykken, kan ikke falde ind under undtagelsen i medfør af artikel 87, stk. 2, litra b), EF fra forbuddet mod statsstøtte. Derfor må den græske regerings argument afvises.

#### 1. Parternes argumentation

151. For det første mener den græske regering, at Kommissionens vurdering af de begivenheder, som spillede en rolle i forbindelse med behandlingen af AGNO i 1995, er forkert. Kommissionen tog i sin beslutning hensyn til senere begivenheder og oplysninger, som GLB ikke kunne have kendskab til på det tidspunkt, hvor transaktionerne med AGNO fandt sted, og derfor ikke kunne tage hensyn til. Derfor er Kommissionens konklusion med hensyn til, at AGNO modtog støtte fire gange, og at enhver privat investor ville have overvejet de videre finansielle relationer til AGNO, ikke holdbar.

152. For det andet tog Kommissionen fejl, da den i betragtning 123 til den anfægtede beslutning antog, at GLB ikke kunne acceptere medlemmernes personlige formue som sikkerhed mod et kooperativs risiko for fallit. Sagsøgeren mener, at en privat investor ville have gjort dette under lignende omstændigheder. Hvis personlig formue ikke kan bruges som garanti for kooperativernes lån, ville lovgivningen, i



henhold til hvilken medlemmerne hæfter solidarisk for gæld, være uden virkning.

153. For det tredje tog Kommissionen fejl i sin vurdering af den cost-benefitanalyse, som GLB foretog inden saneringen af AGNO's gæld. Den objektive værdi af AGNO's formue var ikke 4 mia. GRD, men knap det dobbelte. I tilfælde af, at AGNO gik fallit og indstillede sin virksomhed, ville værdien af dets formue blive reduceret med 50%, og værdien af dets inventar blive reduceret med 70%. Samtidig var AGNO's forpligtelser over for GLB udløbet den 31. december 1994. Disse forpligtelser udgjorde grundlaget for gælds-saneringen og beløb sig til 8,061 mia. GRD. I sin beslutning kunne Kommissionen derfor ikke tage højde for hele AGNO's gæld til GLB, som beløb sig til 16,700 mia. GRD, hvoraf over halvdelen ikke var forfalden, da gældssaneringen fandt sted i 1995. Den tingslige sikkerhed, f.eks. pant i fast ejendom og fordringerne over for tredjemand, som beløb sig til næsten 9 mia. GRD, burde anses for at være tilstrækkelig sikkerhed for GLB eller for en hvilken som helst anden bank. Den vurdering, som GLB foretog, viser således klart, at der var tilstrækkelig sikkerhed for den løbende gæld.

154. For det fjerde tog Kommissionen også fejl, da den vedrørende instruks nr. 1620 af 5. oktober 1989 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank antog, at GLB burde have anvendt referencerentesatsen i forbindelse med saneringen af AGNO's gæld.

Referencesatsen anvendes af Kommissionen til at beregne størrelsen af støtten, når der er ydet regionalstøtte. Bankerne anvender ikke referencesatsen, når de yder lån til deres kunder. Kommissionen har ikke forklaret, hvorfor GLB burde have anvendt denne rentesats. Denne rentesats, som svarer til den gennemsnitlige bankrente på kapitalmarkedet, således som den er fastsat efter aftale mellem Kommissionen og de græske myndigheder, anvendes ikke i praksis på løbende gældstransaktioner mellem bankerne og deres kunder.

155. Kommissionen mener ikke, at der er noget grundlag for den græske regerings klage over, at Kommissionen havde taget højde for senere begivenheder, som GLB ikke kunne have kendskab til og vurdere, da den godkendte gældssaneringen. Den græske regering har ikke gennemgået årsagerne til, at Kommissionen erklærede støtten for uforenelig med fællesmarkedet, grundigt nok. Da artikel 5 i lov nr. 2237/94 og instruks nr. 1620 af 5. oktober 1989 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i Fællesskabets rammebestemmelser, er de, i lighed med de transaktioner, der fandt sted på grundlag af disse bestemmelser, uforenelige med fællesmarkedet.

156. Endvidere svarede den cost-benefitanalyse, som GLB foretog, ikke til den analyse, som en privat investor ville have foretaget. Mejerikooperativet AGNO har i mindst fire tilfælde modtaget støtte i form af GLB's eftergivelse eller sanering af gæld

(græsk lov nr. 2008/92, nr. 2198/94, nr. 2237/94 og nr. 2538/97). Enhver privat investor ville på et tidspunkt genoverveje sin finansielle deltagelse i et sådant kooperativ for at undgå yderligere tab.

højde for denne offentliggjorte gennemsnitssats for at kunne afgøre, om deres lån til erhvervslivet indeholder elementer af støtte. Det var derfor logisk, at Kommissionen tog udgangspunkt i referencesatsen i sin vurdering af transaktionen mellem GLB og AGNO.

157. I den cost-benefitanalyse, som GLB foretog, sammenlignes AGNO's formue på 4 mia. GDR med gælden til GLB (16,7 mia.) og med forpligtelserne over for private banker (698 mio.). Af denne analyse fremgår det, at der faktisk ikke var nogen private investorer. Hvad der er endnu vigtigere, fremgår det også af analysen, at der ikke er nogen reel sikkerhed for lånene fra GLB. Størstedelen af sikkerheden udgøres af kooperativets medlemmers solidariske hæftelse. I praksis er det yderst vanskeligt at realisere en sådan sikkerhed. Under disse omstændigheder kan det ikke godtages, at en privat investor ville fortsætte med at finansiere AGNO uden reel sikkerhed, som nemt kunne realiseres i økonomiske kredse.

158. Endelig har Kommissionen gjort rede for, hvorfor den vurderede den rentesats (21,5%), som blev aftalt mellem GLB og AGNO i 1995 i forbindelse med gældssaneringen, på grundlag af referencesatsen. Referencesatsen fastsættes regelmæssigt af Kommissionen, efter samråd med medlemsstaternes myndigheder, på grundlag af de data om de nationale kapitalmarkeder, som er til rådighed. Den afspejler den gennemsnitlige rentesats, som gælder for lån til erhvervslivet. Medlemsstaterne skal tage

## 2. Stillingtagen

159. Handlede GLB som en privat investor ved gældssaneringen i 1995? Jeg finder ikke de argumenter, som den græske regering har fremsat i den forbindelse, overbevisende. Alene den kendsgerning, at GLB tre gange i løbet af lidt over fem år var nødt til at komme AGNO til hjælp, gør det usandsynligt, at GLB handlede som en privat investor, da den for fjerde gang ydede økonomisk hjælp. Dette gælder især i betragtning af, at de økonomiske risici for GLB ved den fjerde aktion var betydelige, og at de muligheder, AGNO gav GLB for at inddrive dennes udeståender i tilfælde af AGNO's konkurs, var utilstrækkelige og usikre set i forhold til fordringerne. Det sidstnævnte gælder ganske givet med hensyn til at inddrive gælden hos AGNO's medlemmer. Som personer, der havde sluttet sig sammen i dette kooperativ, hæftede de i forvejen for dets gæld. Den sikkerhed, der blev stillet ved gældssaneringen, tilføjede meget lidt, for ikke at sige ingenting, hertil. Selv om gælden blev inddrevet hos råvareproducenterne — hvilket ville møde stor social modstand — kunne de eventuelle fordele ikke forventes at være store. I dette hypotetiske tilfælde ville de pågældende råvareproducenter, som allerede ville have

set deres indskud i kooperativet gå tabt, fortsat hæfte for GLB's — omfangsrige — udestående fordringer. Det er højst usandsynligt, at en privat investor ud fra de seneste erfaringer ville turde involvere sig i yderst risikofyldte økonomiske transaktioner med en sikkerhed, som det ville være svært at realisere.

lige rentesats i de forskellige medlemsstater for mellem- og langfristede lån (5-10 år) med normal sikkerhed. Da Kommissionen vurderede transaktionen mellem GLB og AGNO, var den nødt til at behandle den aftalte rente på grundlag af den referencesats, som gjaldt for Grækenland. Heraf kunne den konkludere, at der indgår et støtteelement i de rentevilkår, som blev aftalt. Dette støtteelement forstærkes i øvrigt af de øvrige vilkår for transaktionen som f.eks. den rente- og afdragsfrie periode.

160. På denne baggrund har den græske regerings lange udredning om AGNO's økonomiske situation ikke kunnet overbevise mig. I virkeligheden ændrer det kun meget lidt ved den grundlæggende kendsgerning, at AGNO efter gældssaneringen i 1995 fortsat var en virksomhed med et meget sårbart forhold mellem den formue, som blev stillet til rådighed af GLB, og medlemmernes personlige formue. I betragtning af ovennævnte dårlige sikkerhed er og bliver det usandsynligt, at en privat investor ville løbe den åbenlyse risiko, der var forbundet med et fortsat og større engagement i AGNO.

162. Jeg kan derfor konkludere, at de argumenter, som den græske regering har fremført i forbindelse med ovennævnte anbringende, ikke tilbageviser Kommissionens standpunkt, nemlig at den gældssanering, som blev aftalt mellem GLB og AGNO i 1995, er en støtteforanstaltning.

161. Hvad angår Kommissionens anvendelse af referencesatsen ved bedømmelsen af instruks nr. 1620 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank kan jeg fatte mig i korthed. Denne rentesats anvendes til at beregne støtteelementet i ordninger vedrørende subsidierede lån<sup>36</sup>. Referencesatsen afspejler den gældende gennemsnit-

IX — Øvrige anbringender, bl.a. mod forpligtelsen til i henhold til beslutningens artikel 3 at tilbagebøge den udbetalte støtte

163. Den græske regerings øvrige anbringender kan samles i følgende grupper:

— Kommissionen har ved at erklære lov nr. 2237/94 for uforenelig med fællesmarkedet krænket ligebehandlingsprincippet.

36 — Kommissionens meddelelse om metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten, EFT 1997 C 273, s. 3.

- Kommissionen tog fejl, da den antog, at græsk lov nr. 2237/94 og nr. 2198/94 samt instruks nr. 1620 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank har påvirket samhandelen.
  - Kommissionen har ikke i tilstrækkelig grad begrundet beslutningen.
  - Kommissionens beslutning om tilbagesøgning af den støtte, der er ydet, strider mod proportionalitetsprincippet og princippet om retssikkerhed.
  - Det er absolut umuligt at tilbagesøge den udbetalte støtte.
15. december 1998 besluttede Rådet for Den Europæiske Union i henhold til artikel 88, stk. 2, tredje led, EF, at de i artikel 14-18 og artikel 21 i græsk lov nr. 2538/97 hjemlede støtteforanstaltninger er forenelige med fællesmarkedet op til et beløb på 158,672 mia. GRD<sup>37</sup>. I sidstnævnte lov henvises gentagne gange til bestemmelserne i lov nr. 2237/94. Sagsøgeren mener, at Rådet på denne måde stiltiende godkendte alle forudgående støtteforanstaltninger.
165. Rådet godkendte med sin beslutning af 15. december 1998 græsk lov nr. 2538/97. I den situation, som herved opstod, kunne de græske landmænd og de græske landbrugskooperativer ikke forudse, at de skulle tilbagebetale beløb, som var udbetalt efter ældre støtteordninger.

A — *Det første anbringende: krænkelse af ligebehandlingsprincippet*

1. Parternes argumentation

164. Ifølge den græske regering har Kommissionen krænkert ligebehandlingsprincippet ved at erklære lov nr. 2237/94 for uforenelig med fællesmarkedet. Den

166. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at Rådets beslutning af 15. december 1998 om godkendelse af forskellige støtteordninger ikke finder anvendelse i nærværende sag, da beslutningen ene og alene vedrører den ordning, som blev godkendt. Henvisningerne i lov nr. 2538/97 til den tidligere lovgivning viser, at de forskellige bestemmelser supplerer hinanden, men ikke, at bestemmelserne er optaget i lov nr. 2538/97.

37 — Meddelelse fra Kommissionen, nævnt i fodnote 4.

167. Hvis den græske regering ønskede den tidligere støtteordning godkendt, skulle den udtrykkeligt have anmodet om Rådets godkendelse på forhånd. Godkendelsen af græsk lov nr. 2538/97 kan ikke opfattes således, at alle tidligere tilsvarende ordninger hermed var godkendt med tilbagevirkende kraft.

168. Kommissionen har tilbagevist den græske regerings klage over, at en tilbagebetaling af den støtte, som blev udbetalt efter lov nr. 2008/92 og nr. 2237/94, vil medføre, at de virksomheder, der har modtaget støtte, forfordes i forhold til de virksomheder, der har modtaget støtte efter lov nr. 2538/97, som er godkendt af Rådet. Denne klage falder først og fremmest tilbage på den græske regering. Det var faktisk den græske regering selv, der anmodede Rådet om at godkende lov nr. 2538/97. Man kan ikke ud fra den forskelsbehandling, som er den uundgåelige konsekvens af denne beslutning, argumentere for, at Rådets godkendelse af enkelte tilfælde nødvendigvis må udvides til alle de tilfælde, hvor der tidligere er udbetalt støtte til kooperativer i strid med fællesskabsretten.

169. Af de samme årsager er argumenterne om, at de landmænd, som har modtaget støtte fra de første støtteordninger, ikke kan forstå, hvorfor de skal betale den støtte, de har fået, tilbage, heller ikke holdbare. Den græske regering burde have vidst, at Rådets beslutning, som den græske regering havde anmodet det om at træffe, kunne få denne konsekvens.

## 2. Stillingtagen

170. Rådet for Den Europæiske Union kan i henhold til artikel 88, stk. 2, andet afsnit, EF beslutte, at en støtte er forenelig med fællesmarkedet, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning. Rådets beføjelse er af ekstraordinær karakter og er en undtagelse fra Kommissionens enekompetence til at vurdere de nationale støtteordninger. Formålet med Rådets beføjelse er at erklære konkrete støtteordninger for forenelige eller uforenelige med fællesmarkedet. Derfor går anvendelsesområdet for de beslutninger, der træffes af Rådet, ikke ud over de støtteordninger, som beslutningerne udtrykkeligt vedrører. Hvis det forholdt sig anderledes, ville Kommissionens primære kompetence blive undermineret. Med Rådets beslutning nr. 14015 af 15. december 1998 erklæres artikel 14-18 og artikel 21 i lov nr. 2538/97, uanset artikel 87 EF, for forenelig med fællesmarkedet op til et beløb på 158/672 mia. GRD. Anvendelsesområdet blev således afgrænset præcist. En udvidelse af anvendelsesområdet med henvisning til ligestillingsprincippet er uforenelig med kompetencefordelingen i medfør af artikel 87 EF og 88 EF. Hvis det forholdt sig anderledes, ville forbuddet i medfør af artikel 87, stk. 1, EF også kunne undermineres. Af disse årsager kan dette anbringende ikke tages til følge.

B — *Det andet anbringende: påvirkning af samhandelen*

1. Parternes argumentation

171. Med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at græsk lov nr. 2237/94, græsk lov nr. 2198/94 og instruks nr. 1620 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank, såfremt de betragtes som statsstøtte efter artikel 87 EF, hverken er forbudt eller i strid med fællesskabsretten, da de hverken forvrider konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstater. Gældssaneringerne vedrører kun en lille del af kooperativerne og påvirker hverken samhandelen mellem medlemsstaterne eller konkurrencerelationerne.

172. Kommissionen har heller ikke gjort rede for årsagerne til, at den har konkluderet, at de anfægtede bestemmelser påvirker samhandelen.

173. Endvidere har sagsøgeren henvist til Kommissionens meddelelse af 23. december 1994<sup>38</sup>, hvori det angives, at en støtte, der er så ubetydelig, at den ikke medfører nogen mærkbar påvirkning af samhandelen mellem medlemslandene, ikke er forbudt. Dette »de minimis«-tal er sat til 50 000 ECU. I mindst 17 tilfælde, hvor der blev bevilget gældssaneringer efter artikel 32,

stk. 2, i græsk lov nr. 2008/92, var støtten på under 50 000 EUR. Hvad angår gældssaneringerne efter artikel 5 i græsk lov nr. 2237/94 vedrørte 99 af saneringerne et beløb på højst 17 mio. GRD (50 000 ECU).

174. Hertil har Kommissionen indvendt, at statsstøtte til virksomheder i henhold til fast retspraksis påvirker samhandelen mellem medlemsstater uanset beløbenes størrelse, uanset virksomhedernes størrelse og uanset, om virksomhederne eksporterer deres varer. En detaljeret økonomisk analyse eller dokumentation for de faktiske konsekvenser for samhandelen er ikke påkrævet. Endvidere bør der i et tilfælde som dette tages hensyn til det kumulative resultat af anvendelsen af støtten på flere hundrede kooperativer.

175. Ifølge Kommissionen kan sagsøgerens argument vedrørende de minimis-støtte ikke godtages. De minimis-reglen finder ikke anvendelse på følsomme sektorer som landbruget.

2. Stillingtagen

176. Ifølge fast retspraksis udelukker den omstændighed, at en støtte er forholdsvis

38 — Nævnt i fodnote 32.

ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket<sup>39</sup>. Andre faktorer kan nemlig spille en afgørende rolle ved vurderingen af, hvilken virkning en støtte har på samhandelen, herunder især om støtten er kumulativ samt den omstændighed, at de støttemodtagende virksomheder opererer inden for en sektor, som er særlig konkurrencebetonet<sup>40</sup>. Landbrugssektoren er en sådan konkurrencebetonet sektor, hvor der er en stærk konkurrence mellem producenterne i de medlemsstater, hvis produkter indgår i samhandelen i Fællesskabet. I 1998 udgjorde den græske landbrugsproduktion 4,1% af den samlede europæiske produktion, og Grækenland importerer betydelige mængder fra andre medlemsstater<sup>41</sup>. Under disse omstændigheder kan selv mindre støttebeløb påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

178. Imidlertid fremgår det af punkt 2.3 i rammebestemmelserne vedrørende kriseramte virksomheder og af fjerde afsnit i meddelelsen om de minimis-støtteordninger, at de minimis-reglen ikke gælder for sektorer, hvor der anvendes særlige fællesskabsregler om statsstøtte, navnlig landbrugs- og fiskerisektoren. Den græske regering kan derfor ikke påberåbe sig Kommissionens ovennævnte politikregler i nærværende sag.

179. På baggrund af ovenstående må de argumenter, som den græske regering har fremlagt til støtte for dette anbringende, afvises.

*C — Det tredje anbringende: mangelfuld begrundelse for beslutningen*

177. Naturligvis er det, som Kommissionen selv har anerkendt med rammebestemmelserne vedrørende kriseramte virksomheder og meddelelsen vedrørende de minimis-støtteordninger<sup>42</sup>, muligt, at visse ubetydelige støttebeløb ikke mærkbart påvirker samhandelen eller konkurrencen mellem medlemsstaterne, hvorfor det ikke er nødvendigt på forhånd at anmelde dem til Kommissionen.

1. Parternes argumentation

180. Der er i forbindelse med dette anbringende ikke fremført yderligere argumenter af betydning.

2. Stillingtagen

181. Med det tredje anbringende har den græske regering kritiseret Kommissionen

39 — Philip Morris-dommen, nævnt i fodnote 12, og dom af 11.11.1987, sag 259/85, Frankrig mod Kommissionen, Sml., s. 4393.

40 — Dom af 19.9.2002, sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7601, præmis 30.

41 — Jf. betragtning 106 til den anfægtede beslutning.

42 — Meddelelse 96/C 68/06 om de minimis-støtteordninger, EFT C 68, s. 9.

for, at dens begrundelse for beslutningen var mangelfuld. Jeg mener ikke, at dette anbringende kan tages til følge.

anfægtede ordninger foretaget en udtømmende undersøgelse af, om støtteordningerne bør betragtes som støtte, og om det var muligt at påberåbe sig undtagelserne i medfør af artikel 87, stk. 2, litra b), og stk. 3, litra a) og c), EF.

182. Begrundelsespligten er i realiteten en formel pligt, som ikke bør forveksles med spørgsmålet, hvorvidt begrundelsen er korrekt, som vedrører den anfægtede retsakts materielle legalitet. Begrundelsen skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Det er ikke nødvendigt, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område<sup>43</sup>.

183. I nærværende sag har Kommissionen i sin beslutning gjort utvetydigt rede for, hvorfor den anfægtede støtte ikke opfylder kriterierne i artikel 87 og 88 EF. Kommissionen har under sin vurdering af de

*D — Det fjerde anbringende: Tilbagesøgningen af den udbetalte støtte er i strid med proportionalitetsprincippet og princippet om retssikkerhed*

#### 1. Parternes argumentation

184. Sagsøgeren mener ikke, at Kommissionens beslutning om, at støtten skal tilbagesøges med renter fra det tidspunkt, hvor støtten blev udbetalt til modtagerne, står i et rimeligt forhold til forseelsen. Landbrugskooperativerne var i god tro; de vidste, at støtten var blevet anmeldt til Kommissionen i 1993, og det var utænkeligt, at støtten skulle betales tilbage med renter syv år senere.

185. Sagsøgeren har påberåbt sig retspraksis, hvoraf det fremgår, at det ikke er muligt at tilbagesøge støtte efter syv år, og så er der endda ikke taget højde for, at den græske

43 — Jf. navnlig dom af 13.5.1985, sag 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabrik mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 19, af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15 og 16, og af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 86.



regering overholdt proceduren i medfør af artikel 88 EF<sup>44</sup>.

186. Kommissionen mener, at ophævelse af en ulovlig støtte via tilbagesøgning er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig. Tilbagesøgning af ulovlig støtte har til formål at genoprette den oprindelige situation, også selv om det medfører, at de pågældende virksomheder går fallit. Derfor er tilbagesøgningen ikke urimelig i forhold til forseelsen.

187. Der kan heller ikke henvises til, at kooperativerne var i god tro, eftersom den græske regering med gennemførelsen af artikel 32 i græsk lov nr. 2008/92 ikke overholdt betingelserne i artikel 88, stk. 3, EF. Der kan under ingen omstændigheder henvises til god tro i forbindelse med den støtte, der blev udbetalt efter artikel 5 i græsk lov nr. 2237/94, eftersom denne støtteordning slet ikke er blevet anmeldt.

188. Forpligtelsen til at tilbagesøge støtten kan heller ikke bestrides på grund af det

forhold, at der er gået fem år, siden støtte blev udbetalt. En ansvarlig myndighed er i henhold til fællesskabsretten forpligtet til at trække en beslutning om ulovlig støtte tilbage, hvis Kommissionen med en beslutning har erklæret den for uforenelig med fællesmarkedet og besluttet, at den skal betales tilbage, også selv om den pågældende myndighed har ladet det tidsrum forløbe, efter hvilket det i henhold til national ret af retssikkerhedsgrunde ikke er muligt at trække beslutningen tilbage.

## 2. Stillingtagen

189. Heller ikke dette anbringende, hvorved sagsøgeren har anfægtet Kommissions beslutning om tilbagesøgning af den udbetalte støtte, kan tages til følge. I henhold til fast retspraksis er ophævelse af en ulovlig støtte via tilbagesøgning den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig<sup>45</sup>. Derfor kan tilbagesøgning af ulovlig støtte for hermed at genoprette den oprindelige situation principielt ikke betragtes som en foranstaltning, der ikke står i rimeligt forhold til formålene med traktatens bestemmelser om statsstøtte<sup>46</sup>. Det samme gælder for kravet om betaling af renter for tiden fra støtten blev udbetalt, til den er tilbagebetalt.

44 — I Deutsche Milchkontor-dommen fastslog Domstolen, at »principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhed udgør en del af Fællesskabets retsorden. Det kan derfor ikke anses for stridende mod denne retsorden, at nationale retsregler beskytter den berettigede forventning og retssikkerheden i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssigt ydet fællesskabsstøtte«. (Dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Sml. s. 2633, præmis 30.)

45 — Jf. bl.a. dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, »Tubemeuse-dommen«, Sml. I, s. 959, præmis 66, af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 16, og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 68.

46 — »Tubemeuse-dommen«, præmis 66.

190. Den græske regering kan heller ikke påberåbe sig støttemodtagernes berettigede forventning, eftersom den støtte, som blev udbetalt efter artikel 32 i lov nr. 2008/92 og artikel 5 i lov nr. 2237/94, var i strid med bestemmelserne i artikel 88, stk. 3, EF<sup>47</sup>. Den anfægtede støtte er på trods af medlemsstaternes forpligtelser i medfør af artikel 88, stk. 3, EF blevet udbetalt uden at være anmeldt på forhånd. De virksomheder, der har modtaget støtte, kan principielt kun have en berettiget forventning om, at støtten er lovlige, hvis den er blevet udbetalt under overholdelse af alle de forpligtelser, der efter artikel 88 EF påhviler medlemsstaterne. De bør være klar over, at de er omfattet af bestemmelserne i artikel 87 EF og 88 EF. Derfor er de nødt til at undersøge, om alle forpligtelser efter disse bestemmelser er overholdt.

191. Artikel 2 i den anfægtede beslutning har derfor ikke tilsidesat en berettiget forventning hos de virksomheder, som modtog denne støtte.

47 — Hvis dette blev anerkendt, ville artikel 87 EF og 88 EF ikke kunne virke efter hensigten, idet de nationale myndigheder med udgangspunkt i deres egen ulovlige adfærd kunne ophæve den effektive gennemførelse af de beslutninger, Kommissionen har truffet i medfør af disse artikler i traktaten (dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 17).

E — *Det femte anbringende: Det er absolut umuligt at tilbagesøge støtten*

### 1. Parternes argumentation

192. Med det sidste anbringende har den græske regering gjort gældende, at det er absolut umuligt at tilbagesøge støtten. Det er ifølge de græske myndigheder absolut umuligt at gennemføre beslutningen, da de græske myndigheder skal kræve støtte tilbage, som er udbetalt til 500 kooperativer i 1993, 1994 og 1995, samt renter af disse beløb. Kooperativerne har ikke kapital til rådighed, hvorfor de ville være nødsaget til at sælge løsøre og fast ejendom. Såfremt landbrugskooperativerne ikke kan betale deres gæld, skal deres medlemmer betale den, da de hæfter solidarisk for gælden. Dette vil give sociale, økonomiske og politiske problemer.

193. Den græske regering har desuden bemærket, at såfremt artikel 5 i lov nr. 2237/94 og instruks nr. 1620 fra direktøren for Grækenlands Nationalbank betragtes som støtte, kan dette ikke have retsvirkninger for de enkelte tilfælde, hvor der er foretaget gældssanering. De saneringer, som GLB har foretaget af landbrugskooperativernes gæld, er baseret på privatretnlige låneaftaler. Den logiske konsekvens

af dette er, at Kommissionen ikke kan bestemme, at den støtte, som indgår i et enkelttilfælde, hvor GLB har foretaget gældssanering, skal betales tilbage.

194. Ifølge Kommissionen kan det store antal medlemmer i de pågældende kooperativer, som den græske regering har henvist til til støtte for sit argument om, at det er umuligt at tilbagesøge støtten, ikke begrunde anbringendet om, at det er absolut umuligt at tilbagesøge støtten. Kommissionen har desuden bemærket, at kooperativernes medlemmer ikke automatisk hæfter i forbindelse med en tilbagesøgning, men at det afhænger af størrelsen af kooperativets gæld i forhold til dets formue.

195. Hvis sagsøgerens argument om, at det er umuligt at tilbagesøge støtten, fordi den er ydet på grundlag af aftaler indgået mellem selvstændige parter, skulle godtages, kan enhver medlemsstat omgå støttereglerne ved at yde støtte på grundlag af privatretlige aftaler via en tredjemand.

## 2. Stillingtagen

196. Ifølge den græske regering er der sociale, økonomiske og politiske problemer forbundet med at tilbagesøge støtten. En

simpel frygt for interne vanskeligheder kan imidlertid ikke begrunde manglende anvendelse af den pågældende ordning<sup>48</sup>. Heller ikke den kendsgerning, at tilbagesøgningen af støtten rammer et stort antal støttemodtagere, kan medføre, at det er absolut umuligt at tilbagesøge støtten<sup>49</sup>. Der kan heller ikke henvises til, at det er absolut umuligt at tilbagesøge støtten i det tilfælde, hvor støtten er udbetalt på grundlag af en privatretlig aftale. Som Kommissionen korrekt har gjort opmærksom på, spiller den form, som støtten har antaget, ikke nogen rolle, da medlemsstaterne ellers kunne omgå de gældende regler om støtte ved at give støtten en bestemt form.

197. Jeg vil også gerne bemærke, sådan som Domstolen allerede har fastslået, at en medlemsstat, der under gennemførelsen af en kommissionsbeslutning vedrørende statsstøtte støder på uforudsete og uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til følger, der ikke er forudset af Kommissionen, bør forelægge Kommissionen disse problemer til vurdering med forslag om passende ændringer af den pågældende beslutning. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten i henhold til den regel, der pålægger medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner en gensidig pligt til loyalt samarbejde, jf. navnlig traktatens artikel 5, samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser fuldt ud skal overholdes, særlig bestemmelserne om støtte<sup>50</sup>.

48 — Dom af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, præmis 38.

49 — Jf. desuden dom af 29.1.1998, sag C-280/95, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 259.

50 — Dom af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 17.

198. Det må således konkluderes, at Kommissionens foranstaltning ikke har krænket nogen procedureregler, den står i et rimeligt forhold til forseelsen og er ikke i strid med princippet om beskyttelse af berettiget forventning.

#### X — Sagsomkostninger

199. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger. Da jeg konkluderer, at Kommissionen må frifindes, bør Den Hellenke Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

#### XI — Forslag til afgørelse

200. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Kommissionen frifindes for Den Hellenke Republiks påstand om annullation af beslutning truffet af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 1. marts 2000 om de støtteordninger, som Grækenland har iværksat med henblik på afvikling af landbrugskooperativernes gæld i 1992 og 1994, herunder støtte til omorganisering af mejerikooperativet AGNO.
- 2) Den Hellenke Republik betaler sagens omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 2.«