

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

L. A. GEELHOED

vom 25. September 2003¹

I — Einleitung

1. In dieser Rechtssache beantragt die griechische Regierung beim Gerichtshof, die Entscheidung der Kommission vom 1. März 2000 über die von Griechenland angewandten Beihilferegelungen zur Tilgung von Schulden der landwirtschaftlichen Genossenschaften in den Jahren 1992 und 1994 einschließlich der Beihilfe zur Umstrukturierung der Molkereigenossenschaft AGNO (nachstehend: Entscheidung)², mit der die von Griechenland in den Jahren 1992 und 1994 getroffenen Regelungen zur Tilgung von Schulden der landwirtschaftlichen Genossenschaften für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt wurden, insgesamt für nichtig zu erklären. Hilfsweise beantragt sie, Artikel 2 der besagten Entscheidung, in dem Griechenland aufgegeben wurde, die für rechtswidrig erklärte Beihilfe mit Zinsen zurückzuerklären, für nichtig zu erklären.

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — Entscheidung der Kommission vom 1. März 2000 über die von Griechenland angewandten Beihilferegelungen zur Tilgung von Schulden der landwirtschaftlichen Genossenschaften in den Jahren 1992 und 1994 einschließlich der Beihilfe zur Umstrukturierung der Molkereigenossenschaft AGNO (bekannt gegeben unter Aktenzeichen C[2000] 686, ABl. 2002, L 159, S. 1).

II — Tatsächlicher Hintergrund und rechtlicher Rahmen

2. Wie sich aus der Klageschrift und der angefochtenen Entscheidung der Kommission ergibt, sind die landwirtschaftlichen Genossenschaften, um die es in dieser Rechtssache geht, juristische Personen des Privatrechts, deren Mitglieder solidarisch für die Schulden haften. Die Mitglieder sind in der Regel Erzeuger landwirtschaftlicher Urprodukte. Sie wirken in der Genossenschaft zusammen, um ihre Produkte zu be- und zu verarbeiten und sie abzusetzen.

3. Für diese Genossenschaften gilt eine besondere gesetzliche Regelung. So sind sie verpflichtet, die Produktion ihrer Mitglieder insgesamt abzunehmen, und werden vom griechischen Staat bei der Verwirklichung seiner sozialen und sonstigen politischen Ziele als Mittler eingesetzt. Aus den unten — in den Nummern 6 und 7 — wiedergegebenen griechischen Vorschriften ergibt sich, dass sich das Auftreten der landwirtschaftlichen Genossenschaften als Instrument der Politik über ein weites Gebiet erstrecken kann.

4. Die Mitwirkung der Genossenschaften bei der sozialökonomischen Politik des griechischen Staates hat offensichtlich negative Auswirkungen auf ihre finanzielle Situation gehabt, da die griechische Regierung schon zweimal eine Sanierungsregelung treffen musste.

5. Die erste dieser Regelungen ist im griechischen Gesetz Nr. 2008/92 zu finden, dessen in dieser Rechtssache erhebliche Kernbestimmungen in Artikel 32 Absätze 2 und 3 enthalten sind.

6. In Artikel 32 Absatz 2 des genannten Gesetzes ist festgelegt, dass der griechische Staat Schulden, die Genossenschaften der ersten, zweiten und dritten Ordnung in den Jahren 1982 bis 1989 bei der Griechischen Landwirtschaftsbank (nachstehend: GLB) offen stehen hatten, begleichen darf, wenn und insoweit die Schulden bei der Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen oder anderer Interventionsmaßnahmen im Auftrag oder für Rechnung des griechischen Staates entstanden sind.

7. In Artikel 32 Absatz 3 des genannten Gesetzes ist festgelegt, dass die genannten Schulden nur übernommen und beglichen werden dürfen, wenn die Grundvoraussetzung erfüllt ist, dass die Genossenschaft, die Vereinigung oder das Unternehmen als lebensfähig zu betrachten ist.

8. Zur Erläuterung dieser Regelung haben die griechischen Behörden in ihrem Schreiben vom 7. Juni 1993 an die Kommission

(vgl. hierzu ferner die Nrn. 23 und 24) darauf hingewiesen, dass die zu begleichenen Schulden die Folge einer Senkung der Einzelhandelspreise gewesen seien, die den Verbrauchern zugute gekommen seien. Deshalb sollten die betreffenden Beträge nicht zurückgefordert werden können. Ferner sollten auch Schulden für die Begleichung in Frage kommen, die aus anderen Gründen entstanden seien, z. B. im Rahmen von Absatzmaßnahmen, für Investitionen, wegen fehlenden Eigenkapitals und wegen Verlusten, die durch außergewöhnliche Ereignisse verursacht worden seien.

9. Aus dem gleichen Schreiben ergibt sich, dass die griechische Regierung bei der Anwendung dieser Bestimmung die Verpflichtung eingegangen ist, der GLB einen Teil der rückständigen Zahlungen für 61 landwirtschaftliche Genossenschaften zu erbringen, nämlich in Höhe eines Betrages von 91,769 Mrd. GRD von insgesamt 266,126 Mrd. GRD.

10. Die zweite hier relevante griechische Gesetzesregelung ist Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94. Dieses Gesetz wurde zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegulung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft³ erlassen. In dieses Gesetz wurden außerdem einige Bestimmungen über die Schulden landwirtschaftlicher Genossenschaften aufgenommen. Gemäß dem besagten Artikel 5 kann die GLB innerhalb bestimmter Grenzen bei der Zahlung offener Schulden helfen. Dieser Artikel gilt für alle am 31. Dezember 1993 offenen Schulden, die auf „objektive und externe Umstände“ zurückzuführen sind.

3 — ABL L 215, S. 91.

11. Die Regelung sieht weiter vor, dass während der ersten Hälfte der Laufzeit des umgeschuldeten Darlehens keine Zinsen zu zahlen sind. Danach werden Zinsen geschuldet, die 50 % des bei solchen Darlehen üblichen Marktzinses entsprechen. Die Laufzeit der Darlehen ist auf zehn Jahre festgelegt. Die GLB hat allerdings die Möglichkeit, in außergewöhnlichen Fällen, wenn der Fehlbetrag besonders groß ist, den Tilgungszeitraum auf 15 Jahre mit einer tilgungsfreien Zeit von drei Jahren zu verlängern und auch den Zins auf weniger als 50 % des geltenden Marktzinses herabzusetzen.

12. Nach dem besagten Gesetz kann den Genossenschaften nur Beihilfe gewährt werden, wenn sie eine Studie über die Machbarkeit eines Entwicklungs- oder Modernisierungsplans vorlegen, aus der sich ergibt, dass sie in der Lage sind, die neugeordneten Schulden zu begleichen. Außerdem können für die Umschuldung bestimmte Voraussetzungen aufgestellt werden wie organisatorische Modernisierung, Verringerung des Personalbestands, Verkauf eigenen Vermögens usw.

13. In der von der griechischen Regierung angefochtenen Entscheidung der Kommission spielt noch der Beschluss Nr. 1620 des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 5. Oktober 1989 eine Rolle. Dieser Beschluss gestattet es den Kreditinstituten, offene Verbindlichkeiten für jede Art von Darlehen in GRD oder Fremdwährungen auszugleichen. Ferner gibt dieser Beschluss den Banken die Möglichkeit, Darlehen in

Anteile umzuwandeln. Diese Bestimmung gilt für alle Banken, sowohl für die Staatsbanken als auch für die Handelsbanken.

14. 1992 wurden durch Beschluss Nr. 2091 des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 11. Juni 1992 Mindestzinssätze für diese Konsolidierung festgesetzt: 18 % für kurzfristige Darlehen und 17 % für Darlehen mit mittlerer oder langer Laufzeit. Diese Mindestsätze wurden dann durch den Beschluss Nr. 2326 des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 4. August 1994 abgeschafft.

III — Die angefochtene Entscheidung

15. In ihrer Entscheidung, die der Ständigen Vertretung Griechenlands am 5. Mai 2000 bekannt gegeben wurde, ist die Kommission zu der Feststellung gelangt, dass Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 eine Beihilfemaßnahme darstelle, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei. Sie stellte ferner fest, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 eine Beihilfemaßnahme sei, die die Voraussetzungen der Vorschriften über die Umstrukturierungsbeihilfen nicht erfülle. Auch um das Vorbringen der griechischen Behörden zu widerlegen, hat die Kommission den Einzelfall des Ausgleichs der Schulden der Genossenschaft AGNO untersucht. Diese Untersuchung befestigte den Standpunkt der Kommission zu den beiden vorgenannten Beihilfen (Artikel 1 der Entscheidung). Aus Anlass dieser Feststellungen hat die

Kommission die griechischen Behörden aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, innerhalb von zwei Monaten nach Veröffentlichung der Entscheidung die rechtswidrig gewährten Beihilfen gemäß den Bestimmungen des griechischen Rechts zurückzufordern. Für die zurückzufordernden Beträge waren ab dem Zeitpunkt der Bereitstellung bis zum Zeitpunkt der tatsächlichen Rückerstattung Zinsen zu berechnen (Artikel 2 der Entscheidung).

16. Abschließend forderte die Kommission die griechische Regierung auf, sie innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe der Entscheidung über die Maßnahmen zu unterrichten, die zu deren Erfüllung durchgeführt worden seien. Zu diesem Zweck hatte die griechische Regierung ein vollständiges Verzeichnis der Begünstigten aller Beihilferegulungen, der zu erstattenden Beträge und der fälligen Zinsen zu übermitteln. Ferner ersuchte die Kommission um weitere Informationen über die Kontrolle der AGNO durch die GLB, über die Beziehungen zwischen dem griechischen Staat und der GLB sowie alle Umschuldungsentscheidungen der GLB aufgrund des Beschlusses Nr. 1620 des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 5. Oktober 1989 (Artikel 3 der Entscheidung).

18. Zugleich hat die griechische Regierung am 13. Juli 2000 gemäß Artikel 242 EG die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung insgesamt, hilfsweise des Artikels 2 der Entscheidung, beantragt. Mit Beschluss vom 12. Oktober 2000 hat der Präsident des Gerichtshofes den Antrag im Verfahren der einstweiligen Anordnung abgewiesen.

19. Die Kommission hat die Abweisung der Klage als unbegründet und die Verurteilung der Klägerin in die Verfahrenskosten beantragt.

20. In der Sitzung des Gerichtshofes vom 17. Oktober 2002 haben die griechische Regierung und die Kommission ihre Standpunkte vorgetragen.

IV — Das Verfahren

17. Am 13. Juli 2000 erhob die griechische Regierung gemäß Artikel 230 EG Klage auf Nichtigkeitsklärung gegen die Entscheidung. Mit der Klage beantragte sie beim Gerichtshof, die genannte Entscheidung insgesamt, hilfsweise Artikel 2 der Entscheidung, für nichtig zu erklären.

V — Vorbemerkungen

21. In ihrer ausführlichen Entscheidung behandelt die Kommission drei getrennte Verfahren, die sie gemäß Artikel 88 Absatz 2 EG eingeleitet hatte.

22. Zunächst hat die Kommission mit dem Schreiben SG(97) D/10773 vom 19. Dezember 1997 Griechenland über ihren Beschluss informiert, im Hinblick auf die Tilgung von Verbindlichkeiten landwirtschaftlicher Genossenschaften nach Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 ein Verfahren einzuleiten.

23. Mit Schreiben vom 7. Juni 1993 hatte der griechische Minister für Landwirtschaft die Kommission über die Absicht unterrichtet, die genannte Bestimmung des Gesetzes Nr. 2008/92 anzuwenden, um die Verbindlichkeiten mehrerer Arten von Genossenschaften gegenüber der GLB zu tilgen.

24. Anfangs hatte die Kommission dieses Schreiben als Unterrichtung im Sinne von Artikel 88 Absatz 3 EG betrachtet. Erst als die Kommission später erfuhr, dass die Beihilfe, die Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 vorsieht, zumindest der Molkereigenossenschaft AGNO bereits gewährt worden war, ohne dass die Kommission diese zuvor genehmigt hatte, beschloss sie, diese Regelung in das Verzeichnis der nicht notifizierten Beihilfen aufzunehmen.

25. Ein zweites Verfahren wurde von der Kommission mit Schreiben SG(97) D/10775 vom 19. Dezember 1997 aus Anlass einer Beanstandung der Molkereigenossenschaft AGNO eingeleitet.

26. Die Untersuchung aus Anlass der Beanstandung ergab, dass AGNO die nachfolgenden, alle von der GLB durchgeführten Maßnahmen zugute gekommen waren:

- 851 Mio. GRD in Anwendung der Bestimmungen in Artikel 32 Absatz 2 des griechischen Gesetzes Nr. 2008/92 und 529,89 Mio. GRD in Anwendung der Bestimmungen in Artikel 19 Absatz 1 des griechischen Gesetzes Nr. 2198/94 (nicht notifiziert) als Ausgleich für Verluste, die aufgrund des Kernkraftunglücks von Tschernobyl entstanden waren;
- 10,145 Mrd. GRD in Anwendung der Bestimmungen in Artikel 5 des griechischen Gesetzes Nr. 2237/94 (nicht notifiziert) in Form eines Konsolidierungsdarlehens für eine Schuld, die aufgrund erheblicher Verzögerungen bei der Durchführung eines Investitionsvorhabens entstanden war;
- 1,899 Mrd. GRD in Anwendung der Bestimmungen des Beschlusses des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 5. Oktober 1989, der Banken gestattet, Schulden der Kunden durch Darlehen zu konsolidieren (nicht notifiziert).

27. Ein drittes Verfahren wurde von der Kommission mit Schreiben SG(98) D/4020 vom 20. Mai 1998 im Hinblick auf die Artikel 14 bis 17e des Gesetzes Nr. 2538/97

vom 1. Dezember 1997 eingeleitet, die dem griechischen Staat erlauben, die Schulden von mehr als 200 Genossenschaften und ihren Organisationen, Unternehmen und Mitgliedern über die GLB zu tilgen. Die zu tilgenden Schulden beliefen sich auf insgesamt 163 Mrd. GRD.

28. Daraufhin ersuchte Griechenland den Rat, die letztgenannten Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG zu befürworten. Mit Stellungnahme vom 15. Dezember 1998 gab der Rat diesem Ersuchen statt⁴. In Erwägungsgrund 10 ihrer angefochtenen Entscheidung stellt die Kommission fest, dass „folglich“ die Bestimmungen der Artikel 14 bis 17e des Gesetzes Nr. 2538/97 nicht Gegenstand dieser Entscheidung sind. In der vorliegenden Klage leitet die griechische Regierung gleichwohl aus der Stellungnahme des Rates vom 15. Dezember 1998 Argumente ab. Deshalb hat dieses dritte Verfahren, auch wenn die angefochtene Entscheidung sich nicht darauf bezieht, doch eine bestimmte Bedeutung für die Beurteilung der Klage behalten.

29. In der angefochtenen Entscheidung untersucht die Kommission in erster Linie die Vereinbarkeit der allgemeinen Regelungen des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 und des Artikels 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 mit Artikel 87 EG. Sodann untersucht und beurteilt sie die

Beihilfe, die AGNO unter anderen aufgrund dieser Regelungen erhalten hat.

30. Diese Vorgehensweise führt dazu, dass der Aufbau der Analyse und die Urteilsbildung in der Entscheidung verwickelt und nicht immer ganz transparent sind.

31. Letzteres spiegelt sich in der sehr umfangreichen Klageschrift der griechischen Regierung wider, in der mit einer Vielzahl von Klagegründen nahezu jeder Abschnitt der Entscheidung bekämpft wird.

32. Um der Übersichtlichkeit dieser Schlussanträge willen werden nachstehend die angeführten Klagegründe wie folgt gruppiert und untersucht:

— Klagegründe, die sich gegen die Beurteilung des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 durch die Kommission richten (VI);

— Klagegründe, die sich gegen die Beurteilung des Artikels 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 durch die Kommission richten (VII);

⁴ — Stellungnahme Nr. 1620 (nicht veröffentlicht), vgl. auch Mitteilung der Kommission über die Beihilfe C 32/98 (ex NN 22/98) betreffend die Tilgung von Schulden landwirtschaftlicher Genossenschaften und anderer Unternehmen durch die Agricultural Bank of Greece (ABl. 1999, C 120, S. 16).

- Klagegründe, die sich gegen die Beurteilung der AGNO gewährten Beihilfe durch die Kommission richten (VIII);
- die Kommission habe zu Unrecht entschieden, dass die Anwendung der Regelung nicht gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG gerechtfertigt werden könne;
- verschiedene Klagegründe, u. a. wegen der in Artikel 3 der Entscheidung festgelegten Verpflichtung zur Zurückforderung der gewährten Beihilfe (IX).
- die Feststellung der Kommission, dass die aufgrund der Regelung gewährte Beihilfe nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden könne, sei ebenso wenig haltbar;

VI — Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92

- schließlich habe die Kommission wegen der maßlosen Langsamkeit, die sie in dieser Angelegenheit an den Tag gelegt habe, nicht mehr die Rückforderung der aufgrund der Regelung gewährten Beihilfe verlangen dürfen.

33. Die griechische Regierung hat gegen den Standpunkt der Kommission, dass Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 mit Artikel 87 EG unvereinbar sei und die aufgrund dieser Bestimmung gewährten staatlichen Beihilfen zurückzufordern seien, hauptsächlich vier Klagegründe angeführt:

34. Die Klagegründe der griechischen Regierung richten sich insbesondere gegen folgende Ausführungen der Entscheidung:

„Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG-Vertrag

- die Kommission habe die betreffende Regelung zu Unrecht als allgemeine Beihilfenregelung eingestuft und es unterlassen, die von der griechischen Regierung vorgetragene Umstände betreffend die individualisierte Anwendung der Regelung zu berücksichtigen;

(155) Erstens hat die Kommission zur Kenntnis genommen, dass Artikel 32 Absatz 2 des griechischen Gesetzes Nr. 2008/92 vor allem darauf ausgerichtet ist, die Verbindlichkeiten landwirtschaftlicher Genossenschaften zu tilgen, die ihnen aufgrund der Durchführung

der Sozial- und Interventionspolitik des griechischen Staates entstanden sind. Zwar machen die griechischen Behörden geltend, dass die Interventionen des griechischen Staates auf die Schäden zurückzuführen seien, die in Griechenland in den Jahren von 1982 bis 1989 durch insgesamt 24 Naturkatastrophen verursacht worden seien, jedoch versäumen sie es, einen ursächlichen Zusammenhang zwischen diesen Naturkatastrophen und den staatlichen Interventionsmaßnahmen herzustellen, mit denen die Bildung der Verkaufspreise für Erzeugnisse unterstützt werden sollte. So ist beispielsweise der Zusammenhang zwischen der Beihilfe für Schäden, die durch die Ausfuhr von Orangen, die Vermarktung von Aprikosen, den Bau einer Kühlanlage, der Lagerung von Tafeloliven und Naturkatastrophen jeglicher Art im Sinne von Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b) entstanden sind, zumindest unklar.

(157) Zweitens geht aus der Analyse der 116 Bewertungsbögen, in denen die Gründe für die Tilgung der Verbindlichkeiten der einzelnen Genossenschaften genannt sind und die von den griechischen Behörden übermittelt wurden, hervor, dass in keinem der Fälle der Schaden durch eine Naturkatastrophe oder durch widrige Witterungsbedingungen verursacht wurde. Die Tilgung von Schulden im Zusammenhang mit dem Kernkraftunglück von Tschernobyl kam lediglich sechs Genossenschaften (einschließlich der Molkereigenossenschaft AGNO) zugute.

(158) Drittens hat die Kommission festgestellt, dass der griechische Staat den Genossenschaften nach 1992 Beihilfen für Schäden gewährte, die dem Agrarsektor angeblich durch Naturkatastrophen und außergewöhnliche Ereignisse zwischen 1982 und 1989 entstanden waren. Daher kann es in einigen Fällen zu Entschädigungen für Ereignisse gekommen sein, die mehr als zehn Jahre zuvor eingetreten waren.

(159) In Übereinstimmung mit ihrer bestehenden Praxis ... ist die Kommission der Ansicht, dass bei Beihilfen, die erst mehrere Jahre nach Eintreten des Ereignisses gezahlt werden, die Gefahr besteht, dass sie unter Umständen die gleiche wirtschaftliche Wirkung haben wie Betriebsbeihilfen. Ferner haben die griechischen Behörden keine spezifische Begründung für die späte Bezahlung geliefert, wie etwa die Art und das Ausmaß des Ereignisses bzw. das verzögerte oder anhaltende Eintreten des Schadens, und die Kommission genehmigt nationale Beihilfen nicht, die mehr als drei Jahre nach Eintritt des Ereignisses notifiziert werden. Die bestehende Praxis ist erst kürzlich unter Punkt 11.1.2 der Mitteilung der Kommission — Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor — kodifiziert worden. Die von den griechischen Behörden angeführten administrativen Schwierigkeiten können nicht als ausreichende Begründung angesehen werden, da das Gesetz 1992 erlassen wurde, jedoch die Begleichung von Schäden vorsieht, die vor 1982 entstanden sind.

Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag

(162) ... Daher ist es erforderlich, abzuwägen, ob für die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen entweder die in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) oder die in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag genannten Ausnahmen geltend gemacht werden können.

(163) Die Tilgung der Verbindlichkeiten, die im Rahmen von Artikel 32 Absatz 2 des griechischen Gesetzes Nr. 2008/92 erfolgte, wurde für die Beträge vorgenommen, die aufgrund der Durchführung der Sozial- bzw. Interventionspolitik auf Weisung der griechischen Regierung entstanden waren. Zwar hat die Kommission in der Einleitung des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag die griechischen Behörden aufgefordert, alle Einzelheiten über diese Sozial- und Interventionspolitik sowie eine Bewertung dieser nationalen Politiken im Hinblick auf die gemeinsame Agrarpolitik vorzulegen, diese haben es bisher jedoch versäumt, die gewünschten Informationen zu übermitteln.

(164) Aus der Analyse des Wortlauts des Gesetzesentwurfs und der 116 Fälle, in denen die Tilgung von Verbindlichkeiten tatsächlich vereinbart wurde, kann der Schluss gezogen werden, dass alle Verschuldungsgründe, die im Zusammenhang mit der Tilgung von Verbindlichkeiten angeführt werden, aufgrund der Durchführung bestimmter Tätigkeiten der Genossenschaften entstanden sind. Alle

für die Tilgung von Verbindlichkeiten genannten Gründe (Produktionsbeihilfen, Abnahme und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Lagerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Erwerb von Material, das für den Produktionsprozess erforderlich ist, laufende betriebliche Aufwendungen, Disposition von Pflanzenschutz- und Futtermitteln, Schulden gegenüber der GLB, durch Preisbindungen verursachte Nachteile, Ausgleich für administrative Maßnahmen, Ausgleich für Schäden, die durch das Kernkraftunglück von Tschernobyl verursacht wurden, sowie Investitionen) erfüllen nach Auffassung der Kommission die Bedingungen der Betriebsbeihilfe und können daher von ihr nicht nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag genehmigt werden.

(165) Insbesondere die Beihilfen, die zum Ausgleich der durch das Kernkraftunglück von Tschernobyl verursachten Schäden gewährt wurden, sind als Betriebsbeihilfen anzusehen, da sie nicht die Bestimmungen in Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b) EG-Vertrag erfüllen. Ebenso sind die Beihilfen, die den Genossenschaften zum Ausgleich der Kosten gewährt wurden, die aufgrund der Durchführung von Investitionsvorhaben entstanden sind, als Betriebsbeihilfen anzusehen, denn da sie rückwirkend gezahlt wurden, verbesserten sie einfach nur die finanzielle Lage der Genossenschaften nach deren Durchführung, ohne jedoch einen Anreiz für die Durchführung von Investitionen an sich und somit für die Entwicklung des Sektors zu bieten.

- (166) In ihren Bemerkungen bestätigen die griechischen Behörden, dass der Zweck der Maßnahmen darin bestehe, die Schuldenlast der Begünstigten zu erleichtern, ohne dass diese hierfür eine Gegenleistung erbringen müssten, die zur Entwicklung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten bzw. bestimmter Regionen beitrage. Das Argument der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit der Genossenschaften kann jedoch als solches nicht als Gegenleistung betrachtet werden. Auch die Tatsache, dass die Genossenschaften aufgrund ihrer Statuten gezwungen sind, die gesamte Produktion ihrer Mitglieder abzunehmen, dürfte keine Änderung dieser Schlussfolgerung bewirken, da die Annahme solcher Statuten nicht zwingend vorgeschrieben ist. In Anbetracht der Grundsätze der Rechtsprechung muss die Kommission daher zu dem Schluss kommen, dass für diese Maßnahmen nicht die Ausnahmeregelungen in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag geltend gemacht werden können.
- (167) Zwar berufen sich die griechischen Behörden nicht ausdrücklich auf Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag, jedoch führen sie das Argument an, dass diese Maßnahmen aufgrund der Tatsache einen regionalen Geltungsbereich hätten, dass die Genossenschaften die Interessen großer Gruppen von Landwirten verträten, die in Berggebieten und in benachteiligten Gebieten tätig seien.
- (168) In Kapitel I Punkt 6 der Mitteilung der Kommission von 1988 über die Methode zur Anwendung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a) und c) auf Regionalbeihilfen ist vorgesehen, dass die Kommission in Anerkennung der besonderen Schwierigkeiten von Regionen ausnahmsweise bestimmte Betriebsbeihilfen in Gebieten unter den in den Ziffern i) bis v) aufgeführten Voraussetzungen genehmigen kann. In Ziffer ii) heißt es, dass die Beihilfe zu einer dauerhaften und ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen muss und nicht zu sektoralen Überschusskapazitäten auf Gemeinschaftsebene führen darf, damit die sektoralen Probleme auf Gemeinschaftsebene nicht schwerwiegender sind als die ursprünglichen regionalen Schwierigkeiten; in diesem Zusammenhang ist ein sektorales Vorgehen erforderlich, bei dem die Gemeinschaftsregeln, -richtlinien und -leitlinien für bestimmte Tätigkeitsbereiche in Industrie (Stahl, Schiffbau, Kunstfaser, Textil und Bekleidung) und Landwirtschaft sowie die Vorschriften über gewerbliche Unternehmen, die landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeiten, zu beachten sind.
- (169) Im Agrarsektor, der die Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Anhang-I-Erzeugnissen umfasst, ist es seit vielen Jahren bestehende Politik der Kommission, die Gewährung von Betriebsbeihilfen in allen Regionen zu verbieten, auch in denjenigen Gebieten, die unter den Geltungsbereich von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag fallen. ...“

A — *Erster Klagegrund: die Art der Regelung des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92*

1. Vorbringen der Parteien

35. Die griechische Regierung wirft der Kommission vor, dass sie zu Unrecht Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 als eine allgemeine Beihilfenregelung betrachtet habe. Als 1997 die Kommission den Vorgang endlich untersucht habe, sei die Anwendung des Artikels 32 in Einzelfällen bereits abgeschlossen gewesen. Artikel 32 habe die Zuerkennung von Beihilfen betroffen, die bestimmt gewesen seien, Schaden wieder gutzumachen, der sich aus Geschehnissen ergeben habe, die sich alle bereits mehrere Jahre vor dem Erlass des Gesetzes Nr. 2008/92 ereignet hätten. Deshalb seien ihr Anzahl und Identität der mit Beihilfen bedachten Unternehmen bekannt gewesen.

36. Die Kommission habe übrigens doch die Informationen über die einzelnen Genossenschaften benutzt, die ihr von der griechischen Regierung mit Schreiben vom 9. Juni 1997 übermittelt worden seien. Das ergebe sich aus den Erwägungsgründen 147 bis 160 der angefochtenen Entscheidung. Die dort vertretenen Auffassungen seien eindeutig auf eine Durchsicht der mitübersandten 116 Bewertungsbögen zurückzuführen.

37. Obendrein, fährt die griechische Regierung fort, habe die Kommission, wenn sie der Meinung gewesen sei, dass die von Griechenland übermittelten Angaben unzureichend gewesen seien, um die im Einzelfall gewährten Beihilfen im Detail beurteilen zu können, ergänzende Angaben und Informationen anfordern können, indem sie von der vom Gerichtshof anerkannten Befugnis Gebrauch gemacht hätte, von den Mitgliedstaaten alle erforderlichen Angaben in Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Beihilfen zu erfragen. Davon aber habe die Kommission abgesehen.

38. Die Kommission hält dem entgegen, dass Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 keinen Fall individueller Beihilfenzahlung, sondern eine allgemeine Beihilfenregelung betreffe. Die Befugnis, allgemeine Beihilfenregelungen zu beurteilen, zu billigen oder zu verbieten, sei ausdrücklich vom Gerichtshof anerkannt worden. Als Regelung beinhalte Artikel 32 Absatz 2 eine allgemeine und abstrakte Bestimmung, die eine unbestimmte Anzahl von Begünstigten aufweise. Angesichts der allgemeinen Natur der Regelung könne die Entscheidung der Kommission allein diese Regelung zum Gegenstand haben. Deshalb habe sie keinen Bezug zu den Einzelfällen, in denen Artikel 32 Absatz 2 angewandt worden sei. Eine allgemeine Beihilfenregelung könne nur dann als mit dem EG-Vertrag vereinbar gelten, wenn völlige Sicherheit darüber bestehe, dass deren Anwendung in Einzelfällen ebenfalls mit dem EG-Vertrag vereinbar sei. Die Billigung von Beihilferegelungen, die nach dem Kreis der Begünstigten, dem Umfang und der Intensität der Beihilfe und nach deren Zielen undurchsichtig seien, laufe auf die Ausstellung eines Blankoschecks zugunsten der betroffenen Mitgliedstaaten hinaus und könne die Wirksamkeit der Artikel 87 EG und 88 EG beeinträchtigen.

39. Die Kommission verweist auf Erwägungsgrund 139 ihrer Entscheidung. Daraus ergebe sich, dass ihr die allgemeine Zielsetzung des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 klar gewesen sei, der „... vor allem darauf ausgerichtet ist, die Verbindlichkeiten landwirtschaftlicher Genossenschaften zu tilgen, die ihnen aufgrund der Durchführung der Sozial- und Interventionspolitik des griechischen Staates entstanden sind“. An dem Ermessensspielraum, der der Kommission beim Erlass von Entscheidungen von allgemeiner Bedeutung zukomme, könne es nichts ändern, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung die betreffenden nationalen Regelungen bereits durchgeführt worden und die hiervon Begünstigten bekannt seien. Das werde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bekräftigt.

40. Die Auffassung der Klägerin, die an der Einzelbeurteilung jedes Falles festhalte, in dem die Regelung angewandt worden sei, führe zu einer Überlastung und Lähmung der betroffenen Dienststellen der Kommission. Das schließe nicht die Möglichkeit aus, einzelne Anwendungsfälle anzumelden und zu beurteilen; bei dieser Fallgestaltung aber müssten diese Fälle einzeln angemeldet werden. Das ergebe sich aus der Rechtsprechung zu Artikel 88 Absatz 3 EG, die dann in die Verordnung (EG) Nr. 659/1999 übernommen worden sei⁵. Im vorliegenden Fall habe das Verfahren für die Kommission allerdings die Beurteilung der Beihilferegulation als solcher zum Gegenstand gehabt.

⁵ — Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83, S. 1).

2. Beurteilung

41. Die Frage, ob die Kommission Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 als eine allgemeine Beihilferegulation beanstanden und beurteilen durfte, ist meines Erachtens zu bejahen.

42. Seit dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Italgrani⁶ ist es unumstritten, dass die Kommission befugt ist, allgemeine Beihilferegulationen als solche zu beurteilen. Die Ausübung dieser Befugnis ist inzwischen zu einer festen politischen Praktik geworden. Wie die Kommission zu Recht vermerkt, ist es auch eine unverzichtbare politische Praktik. Allein mit ihr ist sie in der Lage, die ihr vom Vertrag übertragene Kontrolle der Anwendung nationaler Beihilfemaßnahmen wahrzunehmen.

43. In casu stellt sich sodann die Frage, ob die Kommission Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 als eine allgemeine Beihilferegulation einstufen durfte. Daran besteht angesichts des Wortlauts und des Ziels dieser Regelung kein Zweifel:

⁶ — Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-47/91 (Italien/Kommission, Slg. 1994, I-4635).

— sie hat eine allgemeine persönliche Reichweite (Genossenschaften erster, zweiter und dritter Ordnung, Vereinigungen oder Unternehmen, für die alle zutrifft, dass sie offene Verbindlichkeiten bei der GLB haben);

— sie hat eine allgemeine materielle Wirkung (die Verbindlichkeiten können vom griechischen Staat übernommen werden, wenn und soweit sie zur Durchführung sozialpolitischer oder Interventionsmaßnahmen im Auftrag des griechischen Staates eingegangen wurden);

— auch die in Artikel 32 Absatz 3 des Gesetzes Nr. 2008/92 festgelegte Voraussetzung ist allgemeiner Art (Genossenschaft, Vereinigung oder Unternehmen müssen lebensfähig sein).

44. Schließlich muss die Frage beantwortet werden, ob die Kommission die streitige Regelung als unvereinbar mit dem Vertrag einstufen durfte.

45. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass, soll die Kommission ein inhaltliches Urteil über die aufgrund einer allgemeinen Regelung zu gewährende staatliche Beihilfe fällen können, Umfang und Intensität der Beihilfe, deren materielle Rechtfertigungsgründe, der

Kreis der potenziell Begünstigten sowie die Anwendungspraxis der Verwaltung mit ausreichender Deutlichkeit in der angemeldeten Regelung sichtbar werden müssen.

46. Nur wenn eine angemeldete allgemeine Beihilfenregelung diesem Erfordernis entspricht, ist die Kommission zu einer Überprüfung nach Gemeinschaftsrecht in der Lage. Nur dann kann die Kommission, wenn diese Prüfung positiv ausfällt, sicher sein, dass die Anwendung dieser Regelung im Einzelfall in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht stattfinden kann. Ich stimme mit der Auffassung der Kommission darin überein, dass die Billigung einer nationalen Regelung, die das Erfordernis der Transparenz und der Genauigkeit nicht erfüllt, auf die Ausstellung eines „Blankoschecks“ hinauslaufen würde.

47. Aus der angefochtenen Entscheidung (Erwägungsgründe 19 bis 24) ergibt sich unwidersprochen, dass Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 auf eine breite Vielfalt von Einzelfällen abgestimmt ist, die aus äußerst verschiedenen Gründen in Verschuldung geraten sind (von Preismaßnahmen zugunsten des Verbrauchers bis zum Kernkraftunglück in Tschernobyl). Die gleiche Vielfalt weisen die wirtschaftlichen Tätigkeiten auf, für die diese Beihilfenregelung gilt: Produktion, Nutzung, Ausfuhr, Lagerung und Investition.

48. Aufgrund aller dieser Gegebenheiten, die ihr teilweise 1993, teils später 1997 mitgeteilt wurden, durfte die Kommission mithin zu der Schlussfolgerung gelangen, dass die Regelung des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 als solche nicht für eine Genehmigung als allgemeine Beihilfenregelung in Frage kam.

B — Zweiter Klagegrund: Vereinbarkeit der Beihilfe mit Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG

1. Vorbringen der Parteien

49. Die griechische Regierung führt im Wesentlichen zur Stützung dieses Klagegrundes drei Argumente an.

50. Erstens habe die Kommission in den Erwägungsgründen 139 und 140 der angefochtenen Entscheidung die von der griechischen Regierung übermittelten Angaben und Informationen unrichtig beurteilt, wenn sie festgestellt habe, dass kein kausaler Zusammenhang zwischen den Naturkatastrophen, die Griechenland getroffen hätten, und den Eingriffen des Staates in die Preisbildung der Produkte bestehe. Das Eingreifen des griechischen Staates habe schon gehörige Verbindung mit den Ereignissen gehabt, insbesondere um verhängnisvolle Folgen für die Erzeuger, die Genossenschaften und die Verbraucher zu verhindern.

51. Zweitens habe die Kommission zu Unrecht festgestellt, dass keine kausalen Zusammenhänge zwischen der Begleichung der Verbindlichkeiten der Genossenschaften und dem Schaden infolge der außergewöhnlich schlechten Wetterverhältnisse bestanden hätten. Solche Zusammenhänge hätten sehr wohl bestanden, weil der griechische Staat die Genossenschaften verpflichtet habe, in solchen Fällen zugunsten der Urprodukte einzutreten. Die Klägerin legt dies näher dar anhand des Handelns der Genossenschaft AGNO nach dem Kernkraftunglück von Tschernobyl. Damals habe AGNO die Preise unterstützt, die die Erzeuger für ihre Milch erhielten, weil der Markt hierfür und für andere Molkereiprodukte insgesamt zusammengebrochen sei. So gesehen bestehe sehr wohl ein kausaler Zusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder dem außergewöhnlichen Ereignis, der Verbindlichkeit der Genossenschaft und deren Begleichung aufgrund von Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92.

52. Drittens habe die Kommission in Erwägungsgrund 141 der angefochtenen Entscheidung begründen müssen, warum sie das Vorbringen der griechischen Behörden zur Erklärung des langen Zeitraums zwischen den erheblichen Schaden auslösenden Tatsachen und der Maßnahme zum Ausgleich der aus diesen Tatsachen entstandenen Schulden nicht für annehmbar halte. Tatsächlich hätte eine gründliche und objektive Beurteilung des Schadens, den die Genossenschaften erlitten hätten, etwas Zeit erfordert, insbesondere weil die Einschaltung von Untersuchungsausschüssen von zweierlei Art erforderlich gewesen wäre. Im Übrigen sei Punkt 11.1.2 der neueren Leitlinien für staatliche Beihilfen im Agrarsektor ein Argument dafür zu entneh-

men, dass bei der Beurteilung des Zeitablaufs zwischen dem schadenstiftenden Ereignis und der entsprechenden Entschädigung steuerliche und haushaltsrechtliche Bestimmungen Berücksichtigung finden könnten. Diese Umstände nun hätten in casu vorgelegen.

53. Die Kommission bringt hiergegen im Wesentlichen zwei Argumente vor. Erstens sei dem Wortlaut des Artikels 87 Absatz 2 Buchstabe b EG zu entnehmen, dass die hier festgelegte Ausnahme vom allgemeinen Verbot staatlicher Beihilfe nur für Beihilfemaßnahmen gelte, die bezweckten, Schaden wieder gutzumachen, der eine unmittelbare Folge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen sei. In casu fehle ein solcher unmittelbarer Zusammenhang, weil die unterstützten Genossenschaften selbst keinen Schaden erlitten hätten, vielmehr die Urproduzenten, deren Produkte bzw. Produktion unter den betreffenden Naturkatastrophen gelitten hätten. Dass die Genossenschaften Schaden davongetragen hätten, weil sie aus sozialen Motiven gleichwohl die stark wertgeminderten Produkte zu den geltenden Richtpreisen von den Urproduzenten weiterhin abgenommen hätten, stehe höchstens mittelbar in Zusammenhang mit den Ereignissen. Ihr „Schaden“ sei unmittelbare Folge der ihnen vom griechischen Staat auferlegten Verpflichtungen. Bei der Anwendung des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 auf die Genossenschaften sei keine einzige Bezugnahme auf den wirklich von den Urproduzenten erlittenen Schaden zu finden.

54. Bei der von der griechischen Regierung gewählten Konstruktion sei es auch unmöglich, präzise einzuschätzen, wie groß der wirklich erlittene Schaden beim Erzeuger

und ob die dafür erhaltene Wiedergutmachung in Form von gegen feste Preise abgenommenen Produkten angemessen gewesen sei. Damit entfalle die erforderliche Transparenz bei der Anwendung von Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG. Das äußere sich auch in der Ausgabe der Beihilfe durch die Genossenschaften: Teils seien die Mittel für Investitionen verwendet, in anderen Fällen seien sie als Produktionsbeihilfen eingesetzt worden. Damit sei man aber weit entfernt von der begrenzten und genauen Zielsetzung des in Artikel 87 Absatz 1 EG festgelegten Verbots staatlicher Beihilfen.

55. Zweitens erschwere es der Zeitraum zwischen den schadenstiftenden Umständen und deren Wiedergutmachung durch das Gesetz Nr. 2008/92, zwischen beiden einen unmittelbaren und zwingenden Zusammenhang anzunehmen. Statt einer Wiedergutmachung für durch außergewöhnliche Ereignisse entstandenen Schaden könne dann der mit großer Verzögerung gewährte finanzielle Beistand den Charakter einer Produktions- oder Investitionsbeihilfe erhalten, die die Wettbewerbsverhältnisse ernsthaft stören könne.

2. Beurteilung

56. In den Nummern 44 bis 48 dieser Schlussanträge habe ich bereits festgestellt, dass Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 nicht für eine Zulassung als allgemeine Beihilfenregelung in Frage kommen kann. Die gleichen Argumente sind

auch gegen das Verständnis der streitigen Maßnahme als — allgemeine — Abweichung vom Verbot staatlicher Beihilfen aufgrund von Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG anzuführen.

57. Die Anwendungspraxis bei dieser Maßnahme zeigt, dass sie in einigen Fällen angewandt wurde, in denen es keinen einzigen Zusammenhang mit einer vorausgegangenen Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Ereignissen gab. In anderen Fällen ist sie zur Tilgung von Schulden eingesetzt worden, die die Genossenschaften für Investitionen oder zur Finanzierung bestimmter Tätigkeiten ihrer Betriebe wie die Exportförderung oder den Absatz von Produkten eingegangen waren. Von einem kausalen Zusammenhang zwischen Naturkatastrophen oder besonderen Ereignissen als schadenstiftenden Umständen und den Tätigkeiten, für die die Schulden eingegangen wurden, ist da nichts zu sehen. In noch anderen Fällen zeigt sich zwar eine solche Kausalität, jedoch ist der Zusammenhang nur ein mittelbarer. Eine solche Unterschiedlichkeit der Anwendungspraxis steht ohne weiteres der Annahme entgegen, dass Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 als allgemeine Regelung mit dem besonderen Ausnahmetatbestand des Artikels 87 Absatz 2 Buchstabe b EG vereinbar wäre.

58. Zusätzlich weise ich noch darauf hin, dass die Argumente, die die griechische Regierung zur Stützung dieses Klagegrundes angeführt hat, die Feststellungen der Kommission in den Erwägungsgründen 139 bis 142 der angefochtenen Entscheidung nicht widerlegen. Erstens bringt es die Art des Ausnahmetatbestands des Artikels 87

Absatz 2 Buchstabe b EG mit sich, dass ein eindeutiger und unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem schadenstiftenden Ereignis und der auf Wiedergutmachung des Schadens gerichteten finanziellen Unterstützung des Staates bestehen muss. Die Berücksichtigung finanzieller Lasten, die in einem mittelbaren oder sehr entfernten Zusammenhang mit den schadenstiftenden Ereignissen stehen, würde den Kreis potenzieller Bewerber für eine solche finanzielle Hilfe nahezu unbeschränkt erweitern, ebenso den für eine Wiedergutmachung zu berücksichtigenden „Schaden“. Zweitens widerlegt die griechische Regierung nicht die Feststellung der Kommission in Erwägungsgrund 140 der Entscheidung, wonach nur bei sechs von 116 Bewertungsbögen ein ursächlicher Zusammenhang mit einer Naturkatastrophe oder einem außergewöhnlichen Ereignis sichtbar werde. Schließlich gibt die griechische Regierung nicht an, warum ein so langer Zeitraum zwischen dem schadenstiftenden Ereignis und der Wiedergutmachung des Schadens erforderlich gewesen sein soll. Ihre Erklärungen beschränken sich auf einige Allgemeinheiten, die definitionsgemäß nicht ausreichen können, um eine fallspezifische Erklärung zu liefern, warum der Zeitraum zwischen dem schadenstiftenden Ereignis und der entsprechenden Wiedergutmachung so groß hat sein müssen.

C — Dritter Klagegrund: Vereinbarkeit der Beihilfe mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG

1. Vorbringen der Parteien

59. Die griechische Regierung führt zur Stützung dieses Klagegrundes hauptsächlich zwei Argumente an.

60. Erstens soll die Beihilfe, die gemäß Artikel 32 des Gesetzes Nr. 2008/92 gewährt wurde, unter die Ausnahmerebestimmung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a EG fallen, da die Beihilfemaßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in bestimmten griechischen Regionen bestimmt gewesen seien, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig sei und in denen eine erhebliche Unterbeschäftigung herrsche. Die Kommission habe in den Erwägungsgründen 147 bis 154 der angefochtenen Entscheidung mit der Feststellung, dass Artikel 32 des Gesetzes Nr. 2008/92 nicht als eine in Artikel 87 Absatz 3 EG festgelegte Ausnahme behandelt werden könne, eine unzutreffende Beurteilung vorgenommen.

61. Die Umschuldungen von 116 Genossenschaften seien erforderlich gewesen, um den Schaden auszugleichen, der durch verschiedene außergewöhnliche Ereignisse, darunter das Kernkraftunglück von Tschernobyl, entstanden sei. Falls diese Schulden mit den Ausgaben für verschiedene von den Genossenschaften vorgenommene Investitionen übereinstimmen, seien diese Investitionen nach Meinung der griechischen Behörden im Rahmen ihrer Politik der Neuorganisation, der Umstrukturierung und der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung des Genossenschaftssektors notwendig gewesen.

62. Die griechischen Behörden hätten der Umschuldung von nur 116 Genossenschaften zugestimmt, da diese wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung der Region gewesen seien, in der diese sich betätigten (es gehe um unterentwickelte Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit). In diesem Licht müsse auch das Erfordernis der Lebensfähigkeit der Genossenschaften gesehen werden. Es diene dazu, den Beitrag der Umschuldung zur regionalen Entwicklung sicherzustellen.

63. Die Kommission hätte zu der Schlussfolgerung gelangen müssen, dass die Umschuldung im Interesse einer wirtschaftlich gesunden Entwicklung der entsprechenden Regionen erforderlich sei und dass die Maßnahme mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG vereinbar sei.

64. Die Kommission habe es unterlassen, die günstigen Folgen für die wirtschaftliche regionale Entwicklung aufzuzeigen, die sich aus der Umschuldung der Genossenschaften ergäben. Diese Folgen seien mit Rücksicht auf die fundamentale Rolle der Genossenschaften in den schwächeren, vor allem landwirtschaftlichen Regionen Griechenlands beträchtlich gewesen. Außerhalb des Agrarsektors gebe es dort nicht viele Arbeitsplätze. Die wirtschaftliche Stellung der Landwirtschaft sei in diesen Regionen von ausschlaggebender Bedeutung für deren Entwicklung. Das Unterlassen einer Umschuldung hätte den Konkurs der Genossenschaften mit katastrophalen Folgen für die Entwicklungschancen der betroffenen Regionen bedeutet.

65. In diesem Licht hätte die Kommission die günstigen Folgen der Maßnahmen für die regionale Wirtschaftsentwicklung gegen deren mögliche nachteilige Folgen für den zwischenstaatlichen Handel, die Wettbewerbsverhältnisse und die Agrarmarktordnungen abwägen müssen. Das habe sie aber unterlassen.

66. Zweitens hätte die Kommission prüfen müssen, ob die Beihilfe, die in Einzelfällen für Investitionen gewährt worden sei, als Beihilfe zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG betrachtet werden könne.

67. Die griechische Regierung verweist hierzu auf das Urteil vom 14. September 1994⁷, in dem der Gerichtshof festgestellt hat: „... es [fehlt] den Ad-hoc-Beihilfen, also denjenigen Beihilfen, die sich nicht in den Rahmen eines nationalen Programms von gemeinschaftlichem Interesse einfüg[en], an der regionalen Spezifität ... Diese Beihilfen dienen nämlich nicht in erster Linie der Förderung der Entwicklung bestimmter wirtschaftlicher Regionen, sondern sie werden, wie im vorliegenden Fall, in der Form von Beihilfen zum Betrieb sich in Schwierigkeiten befindender Unternehmen gewährt. Unter diesen Umständen obliegt es den betroffenen Mitgliedstaaten darzutun, dass die in Rede stehende Beihilfe tatsächlich das Kriterium der regionalen Spezifität erfüllt. ... Der Umstand, dass die in Rede stehenden Beihilfen aufgrund von Ad-hoc-Entscheidungen gewährt wurden, kann es daher im vorliegenden Fall nicht ausschließen, dass sie als regionale Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a EWG-Vertrag qualifiziert werden.“

68. Die Kommission wendet hiergegen ein, dass Artikel 32 des Gesetzes Nr. 2008/92 nicht unter die Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a und c

EG auf Regionalbeihilfen⁸ fallen könne. In der Mitteilung werde auf besondere Regelungen für „sensible“ Gebiete wie die Landwirtschaft verwiesen⁹. Ferner sei es nach ständiger Praxis der Kommission verboten, Unternehmen betriebliche Beihilfen im Allgemeinen, d. h. für den Fall zu gewähren, dass kein tatsächlicher Kausalzusammenhang mit der Entwicklung regionaler Bereiche bestehe. Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 sehe die Begleichung von Schulden vor, die in Ausführung sozialer Maßnahmen oder einiger anderer Interventionsmaßnahmen eingegangen worden seien. Eine solche Regelung habe unverkennbar einen anderen Zweck als ein Programm zur Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in wirtschaftlich schwächeren Regionen.

69. Das Verbot der Gewährung von Betriebsbeihilfen sei schlüssiger bei Tätigkeiten, die im Rahmen gemeinschaftlicher Agrarmarktordnungen verrichtet würden. Da der Geltungsbereich des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 nicht auf die spezifischen Produkte beschränkt sei, für die ausnahmsweise keine gemeinschaftliche Marktordnung gelte, sei auf die Regelung das strenge Verbot von Betriebsbeihilfen vollständig anzuwenden.

70. Auch das zweite Argument der Klägerin greife nicht durch. Im vorliegenden Fall müsse die Kommission die Beihilferegelung als solche beurteilen. Es sei nicht um die

7 — Urteil in den Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/92 (Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103, Randnr. 49).

8 — ABl. 1988, C 212, S. 2.

9 — Vgl. auch Erwägungsgrund 151 der Entscheidung.

individuelle Beurteilung jedes besonderen Falls der Anwendung der Regelung gegangen. Dazu hätten die individuellen Anwendungsfälle gesondert aufgrund von Artikel 88 Absatz 3 EG angemeldet werden müssen.

2. Beurteilung

71. Da, wie ich bereits oben ausgeführt habe, die Regelung des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 als solche nicht für eine allgemeine Genehmigung in Frage kommt, kommt sie auch nicht für eine Prüfung anhand der allgemeinen Ausnahmetatbestände in Frage, die in Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c EG festgelegt sind. Allein deshalb schon geht der Klagegrund der griechischen Regierung fehl. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, würden die von der griechischen Regierung vorgebrachten Argumente für die Anwendbarkeit bestimmter Ausnahmetatbestände scheitern.

72. In bestimmten Fällen kann ein Beihilfeprogramm unter eine der in Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c EG zugelassenen Ausnahmen fallen. Der Mitteilung von 1988 über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a und c EG-Vertrag (jetzt Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c EG) auf Regionalbeihilfen¹⁰ ist zu entnehmen, dass Beihilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder für

Anfangsinvestitionen in bestimmten Fällen zugelassen werden können. Bei besonderen und andauernden Problemen kann ausnahmsweise außerdem Produktionsbeihilfe zulässig sein.

73. Im vorliegenden Fall lässt die Anwendungspraxis der Maßnahme erkennen, dass die betreffende Beihilfe nicht für das Zustandekommen neuer Investitionen oder für die Schaffung neuer Arbeitsplätze in schwächeren Regionen gedacht, sondern nur dazu bestimmt war, die finanzielle Lage von Erzeugern zu verbessern¹¹. In casu bestreitet die griechische Regierung nicht, dass die Beihilfe in der Form von u. a. Produktionsbeihilfe und als Entschädigung für die Genossenschaften für die Durchführung von Investitionen gewährt wurde. Sie gibt einfach an, dass aus den gewährten Beihilfen günstige Folgen für die wirtschaftliche regionale Entwicklung entstehen könnten. Sie hat aber keineswegs nachgewiesen, dass die betreffende Beihilfe ihrer Art nach tatsächlich und dauerhaft zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen könnte.

11 — Staatliche Beihilfe, die nur dazu bestimmt ist, die finanzielle Lage von Produzenten zu verbessern, aber auf keinerlei Weise zur Entwicklung des Sektors beiträgt, und vor allem Beihilfe, die ausschließlich aufgrund von Preisen, Mengen, Produktionseinheiten oder Einheiten von Produktionsmitteln gewährt wird, wird als Betriebsbeihilfe betrachtet, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist. Sie kann durch ihre Art die Wettbewerbsbedingungen in dem Sektor, in dem sie gewährt wird, beeinträchtigen und den Handelsverkehr so zu verändern drohen, dass die gemeinschaftlichen Interessen berührt werden, weil sie andererseits nicht geeignet ist, einen in den Ausnahmebestimmungen aufgeführten Zweck zu verwirklichen. Diese Politikausrichtung wurde später festgelegt in der Mitteilung der Kommission — Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (ABL 2000, C 28, S. 2).

10 — Zitiert in Fußnote 8.

74. In diesem Zusammenhang weise ich ergänzend noch darauf hin, dass ein regionales Beihilfenprogramm im Agrarsektor nicht ohne weiteres als eine der in Artikel 87 Absatz 3 EG festgelegten Ausnahmen in Betracht kommen kann. Die Artikel 87 EG bis 89 EG gelten zwar vollständig für die Sektoren, die unter eine gemeinschaftliche Marktordnung fallen, die Geltung bleibt aber abhängig von der Regelung in den betreffenden Verordnungen. Ein Rückgriff auf die Ausnahmetatbestände des Artikels 87 Absatz 3 Buchstaben a oder c EG ist mit anderen Worten bei einer Beihilfe für eine Wirtschaftstätigkeit, die unter eine Agrarmarktordnung fällt, in erster Linie im Licht dieser Marktordnung zu beurteilen. Bei dieser Beurteilung verfügt die Kommission über einen Ermessensspielraum. Die griechische Regierung hat nicht nachgewiesen, dass der Standpunkt der Kommission, die streitige Regelung untergrabe die Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Marktordnung, offensichtlich unbegründet war¹².

a EG fallen, wenn ein Mitgliedstaat nachweist, dass die Beihilfemaßnahmen das Kriterium der regionalen Spezifität erfüllen¹³. Aus zwei Gründen ist hier eine Ad-hoc-Beurteilung nicht zulässig. Einmal nicht, weil die Kommission — wie ich bereits in den Nummern 41 bis 43 dieser Schlussanträge festgestellt habe — die Beihilfemaßnahme als allgemeine Beihilferegelung betrachten und als solche beurteilen durfte. Eine Prüfung aller besonderen, bereits zuerkannten und abgewickelten Fälle ist daher auch nicht am Platze. Und zum anderen nicht, weil die griechische Regierung nicht nachgewiesen hat, dass die Beihilfemaßnahme das Kriterium der regionalen Spezifität erfüllt. In Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 sind Genossenschaften unabhängig davon begünstigt, in welcher Region sie aktiv sind.

D — Vierter Klagegrund: die Langsamkeit des Handelns der Kommission in dieser Angelegenheit

75. Nach Meinung der Klägerin hatte die Kommission noch zu prüfen, ob in den Einzelfällen, in denen für Investitionen Beihilfe gewährt wurde, diese als zulässige Ad-hoc-Behilfe betrachtet werden kann. Ad-hoc-Maßnahmen können unter die Ausnahme des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe

1. Vorbringen der Parteien

76. Die griechische Regierung führt hauptsächlich zwei Argumente zur Stützung dieses Klagegrundes an. Sie ist erstens der Meinung, dass die Beihilfe rechtmäßig angemeldet worden sei. Zweitens wirft sie der Kommission vor, dass das Verfahren zu lange gedauert habe.

12 — Nach ständiger Rechtsprechung verleiht Artikel 87 Absatz 3 EG der Kommission eine Ermessensbefugnis, deren Ausübung eine Abwägung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren mit sich bringt, die innerhalb eines Gemeinschaftsrahmens zu erfolgen hat. Vgl. insbesondere Urteile vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris/Kommission, Slg. 1980, 2671, Randnr. 24) und vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85 (Deufil/Kommission, Slg. 1987, 901, Randnr. 18).

13 — Urteil vom 14. September 1994 in der Rechtssache Spanien/Kommission (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 49).

77. Die griechische Regierung wirft der Kommission vor, dass sie die Beihilfemaßnahme als rechtswidrige Beihilfe betrachtet habe. Sie habe der Kommission bereits am 7. Juni 1993 ihre Absicht mitgeteilt, Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 zwecks Begleichung der Verbindlichkeiten anzuwenden, die verschiedene Arten von Genossenschaften über den Zeitraum 1982 bis 1989 bei der GLB offen stehen hatten.

78. Die Kommission habe aber erst am 19. Dezember 1997, d. h. viereinhalb Jahre nach Zustellung des Briefes, Griechenland von ihrem Beschluss in Kenntnis davon gesetzt, wegen der Maßnahme zum Ausgleich der Schulden von Genossenschaften im Rahmen des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG einzuleiten.

79. Die Klägerin ergänzt, dass die griechischen Behörden die Kommission zuletzt im Juni 1997 darüber unterrichtet hätten, dass Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 angewandt worden sei. Zugleich hätten die griechischen Behörden im März 1998 besondere Berichte über 116 Fälle übermittelt, in denen Genossenschaften aufgrund von Artikel 32 Beihilfen gewährt worden seien. Die Kommission habe daher auch bereits nahezu zwei Jahre Kenntnis von den Einzelheiten der 116 Fälle gehabt, in denen Beihilfen gewährt worden seien.

80. Zweitens weist die griechische Regierung auf das Urteil RSV/Kommission¹⁴ hin, in dem der Gerichtshof die Entscheidung der Kommission über die Rückforderung unvereinbarer Beihilfe wegen der Verzögerung (von 26 Monaten) für nichtig erklärt habe, mit der die Kommission die streitige Entscheidung erlassen habe. Der Gerichtshof habe entschieden, dass eine solche Verzögerung in diesem Fall beim Beihilfempänger ein berechtigtes Vertrauen entstehen lassen könne, das es verhindere, dass die Kommission die nationale Behörde verpflichten könne, die Rückzahlung der Beihilfe zu verlangen. In casu ist die griechische Regierung der Meinung, dass die Situation in der vorliegenden Rechtsache sich nicht von der in der Rechtssache RSV/Kommission unterscheide.

81. Die Kommission entgegnet, dass der erste Klagegrund der griechischen Regierung offensichtlich unbegründet sei. Sie vertritt die Auffassung, dass lediglich das Verstreichen einer bestimmten Zeit nach Beginn des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG nicht zu einem berechtigten Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der Maßnahme führen könne, wenn die Beihilfe nicht unter Beachtung des Verfahrens nach diesem Artikel gewährt worden sei. Der bloße Umstand, dass zwei Monate nach Anmeldung der Beihilfe verstrichen seien, reiche nicht für die Überzeugung aus, dass die Beihilfe genehmigt sei. Der betreffende Mitgliedstaat habe nach Anmeldung einer Beihilferegelung die Kommission auch von seiner Absicht in Kenntnis zu setzen, zur Anwendung der Regelung überzugehen, so dass die Kommission rechtzeitig Stellung beziehen könne.

14 — Urteil vom 24. November 1987 in der Rechtssache 223/85 (RSV/Kommission, Sg. 1987, 4617, Randnr. 17).

82. Die Kommission ist der Auffassung, dass zwischen dem Urteil RSV/Kommission und der vorliegenden Rechtssache ein deutlicher Unterschied bestehe. Die griechische Regierung habe die gewährte Beihilfe nicht nach dem Verfahren des Artikels 88 Absatz 3 EG formell bei der Kommission angemeldet. Diese Beihilfe sei ebenso wenig Folge einer früheren Beihilferegelung gewesen noch habe sie mit einer solchen in Zusammenhang gestanden, die von der Kommission bereits gebilligt worden sei.

83. Die Berufung der griechischen Regierung auf die Rechtssache RSV/Kommission sei ihrer Meinung nach grundlos, weil die Voraussetzungen, die in der Rechtssache RSV/Kommission gegolten hätten, in der vorliegenden Rechtssache nicht erfüllt worden seien. Weil in casu die gewährte Beihilfe nicht formell bei der Kommission angemeldet worden sei, habe die Beihilfe anders als in der genannten Rechtssache keinen Bezug zu den zusätzlichen Kosten einer Maßnahme gehabt, für die eine bereits von der Kommission gebilligte Beihilfe gewährt worden sei.

2. Beurteilung

a) Ist Artikel 88 EG ordnungsgemäß befolgt worden?

84. Artikel 88 EG sieht Verfahren vor, die der Kommission die fortwährende Prüfung von und die Kontrolle über Beihilfemaßnahmen durch Ausschluss auftragen. Die

etwage Unvereinbarkeit einer Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt muss unter der Kontrolle des Gerichtshofes mittels eines geeigneten Verfahrens festgestellt werden, für dessen Anwendung die Kommission verantwortlich ist.

85. Für neue Beihilfemaßnahmen ist dieses Verfahren in Artikel 88 Absatz 3 EG geregelt. Die Anwendungsmodalitäten für dieses Verfahren sind vom Gerichtshof in einer umfangreichen Rechtsprechung ausgearbeitet worden, die 1999 in einer Ratsverordnung kodifiziert wurde¹⁵. Da die in diesem Fall relevanten Handlungen und Ereignisse stattgefunden haben, bevor die Verordnung in Kraft trat, müssen sie in erster Linie anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Anwendung des Artikels 88 Absatz 3 EG geprüft werden.

86. In seinem Urteil vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache Lorenz¹⁶, das durch spätere Rechtsprechung bestätigt wurde¹⁷, hat der Gerichtshof festgestellt, dass die in Artikel 88 Absatz 3 EG geregelte Vorprüfungsphase die Kommission in die Lage versetzen soll, sich eine erste Meinung

15 — Am 22. März 1999 wurde die Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 EG-Vertrag (nachstehend: Verordnung) erlassen (zitiert in Fußnote 5). Die Verordnung enthält rechtlich verbindliche allgemeine Verfahrensregeln, die für Beihilfemaßnahmen in allen Sektoren gelten. Die Verordnung wurde mit dem Ziel erlassen, die frühere Praxis der Kommission zu kodifizieren und zu verstärken und Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen.

16 — Urteil vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 120/73 (Lorenz, Slg. 1973, 1471).

17 — Vgl. u. a. Urteile vom 28. Januar 2003 in der Rechtssache C-334/99 (Deutschland/Kommission, Slg. 2003, I-1139), vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-390/98 (Banks, Slg. 2001, I-6117), vom 15. Februar 2001 in der Rechtssache C-99/98 (Österreich/Kommission, Slg. 2001, I-1101) und vom 22. Juni 2000 in der Rechtssache C-332/98 (Frankreich/Kommission, Slg. 2000, I-4833).

über die teilweise oder völlige Vereinbarkeit der ihr angezeigten Vorhaben mit dem Vertrag zu bilden. Der Zweck dieser Bestimmung, nämlich die Einführung mit dem Vertrag unvereinbarer Beihilfemaßnahmen zu unterbinden, bedinge es, dass das Verbot des Artikels 88 Absatz 3 Satz 3 EG auch schon während der gesamten Vorprüfungsphase gelte. Angesichts des Interesses der Mitgliedstaaten, rasch Klarheit zu erlangen, woran sie in Fällen seien, in denen ein Eingreifen dringend erforderlich sein könne, müsse die Kommission mit der gebotenen Eile handeln. Wenn es die Kommission, nachdem sie von einem Mitgliedstaat über eine geplante Beihilfemaßnahme oder Änderung einer Beihilfemaßnahme unterrichtet worden sei, versäume, das in Artikel 88 Absatz 2 EG vorgesehene kontradiktorische Verfahren einzuleiten, könne der betroffene Mitgliedstaat nach Ablauf einer angemessenen Frist — der Gerichtshof ist von zwei Monaten ausgegangen — die Beihilfemaßnahme durchführen, wenn er dies der Kommission vorher mitgeteilt habe; damit falle die Beihilfe dann unter die Regelung für bestehende Beihilfemaßnahmen.

87. Es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass sich ein Mitgliedstaat nicht auf die Grundsätze des Urteils Lorenz¹⁸ berufen kann, wenn er eine geplante Beihilfemaßnahme durchgeführt hat, ohne sie vorher anzumelden. Das Urteil Lorenz war u. a. auf das Interesse der Mitgliedstaaten gestützt, in Fällen rasch informiert zu werden, in denen eine Beihilfemaßnahme dringend erforderlich sei. Dieses rechtmäßige Interesse wird als nicht vorhanden betrachtet, wenn ein Mitgliedstaat die Maßnahme vor ihrer Anmeldung durchführt¹⁹.

18 — Zitiert in Fußnote 16.

19 — Urteil des Gerichts vom 15. September 1998 in der Rechtssache T-95/96 (Gestevisión Telecinco/Kommission, Slg. 1998, II-3407, Randnrn. 76 bis 79).

88. Somit müssen für die Geltung der Rechtsfolgen des Urteils Lorenz zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Die Beihilfe fällt unter die Regelung für bestehende Beihilfemaßnahmen und kann von einem Mitgliedstaat durchgeführt werden, wenn a) die Kommission nicht binnen zwei Monaten nach Anmeldung das kontradiktorische Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG einleitet und b) der betreffende Mitgliedstaat die Kommission zuvor darüber unterrichtet, dass er beabsichtigt, die angemeldete Beihilfemaßnahme durchzuführen. Im vorliegenden Fall hat die griechische Regierung die zweite Voraussetzung nicht erfüllt. Ein Mitgliedstaat darf nach Anmeldung einer Beihilfemaßnahme und nach Ablauf der Frist von zwei Monaten die betreffende Beihilfe nicht ohne vorherige Mitteilung an die Kommission durchführen. Damit hat sie gegen die Pflichten verstoßen, die sich aus Artikel 88 Absatz 3 Satz 3 EG ergeben. Die Beihilfe ist daher als rechtswidrig anzusehen.

b) Der zeitliche Ablauf des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 EG

89. Die griechische Regierung hat vorgebracht, dass das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG zu lange gedauert habe, nämlich 26 Monate. Im Urteil RSV/Kommission²⁰ ist entschieden worden, dass der Zeitraum von 26 Monaten, die die Kommission in dieser Rechtssache für den Erlass ihrer Entscheidung benötigt hatte, bei der Klägerin ein berechtigtes Vertrauen hat entstehen lassen können, dass die Beihilfe

20 — Zitiert in Fußnote 14.

mit dem Vertrag vereinbar sei, so dass die Kommission von den betroffenen nationalen Behörden nicht verlangen durfte, die Beihilfe zurückzufordern. Diese Feststellung muss indessen meines Erachtens im Licht der besonderen Umstände dieser Rechts-sache verstanden werden.

90. Die in der Rechtssache RSV/Kommission gewährte Beihilfe war formell bei der Kommission gemeldet worden, wenn auch nach ihrer Auszahlung an die Begünstigte. Die Beihilfe bezog sich auf zusätzliche Kosten einer Maßnahme, für die bereits eine von der Kommission gebilligte Beihilfe gezahlt worden war. Die Beihilfe betraf einen Sektor, für den seit 1977 von den nationalen Behörden Beihilfen gezahlt wurden, die von der Kommission gebilligt worden waren. Die Prüfung von deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt hatte keine tiefgreifende Untersuchung erfordert. Der Gerichtshof hat daraus abgeleitet, dass die Klägerin unter diesen Umständen redlicherweise annehmen durfte, dass die Beihilfe nicht mehr auf Bedenken der Kommission stoßen würde.

91. Es bestehen indessen wesentliche Unterschiede zwischen dem Sachverhalt in der Rechtssache RSV/Kommission und dem in der vorliegenden Rechtssache.

92. In casu steht fest, dass Griechenland am 7. Juni 1993 nur eine unvollständige Anmeldung vorgenommen hat. Der Mittei-

lung der Kommission vom 7. April 1998²¹ ist zu entnehmen, dass die Kommission damals nicht über alle erforderlichen Angaben verfügte, um die betreffende staatliche Beihilfe anhand der Bestimmungen des Vertrages zu prüfen. Mit Schreiben vom 31. Oktober 1993 hat die Kommission die griechischen Behörden denn auch um zusätzliche Informationen über die durchgeführten Maßnahmen ersucht. Ferner hat die Kommission die griechischen Behörden mit Schreiben vom 5. Februar 1997 gemahnt, ihr früheres Schreiben zu beantworten. In ihrem letzten Schreiben hat die Kommission den griechischen Behörden mitgeteilt, dass sie sich bei Ausbleiben der angeforderten zusätzlichen Information genötigt sehen könne, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten. Die Kommission hat am 19. Dezember 1997 das Verfahren tatsächlich eingeleitet, nachdem die griechische Regierung während eines Zeitraums von dreieinhalb Jahren nicht geantwortet hatte. Die Dauer des Verfahrens ist daher jedenfalls bis zum 19. Dezember 1997 hauptsächlich der griechischen Regierung selbst zuzuschreiben, da sie die Kommission nicht angemessen informiert hat.

93. Die Beihilfe nach Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 hatte außerdem keinen Bezug auf zusätzliche Kosten einer Maßnahme, für die bereits eine von der Kommission gebilligte Beihilfe gezahlt worden war. Die Prüfung aller relevanten Tatsachen und Umstände durfte somit mehr Zeit in Anspruch nehmen, als dies beim

²¹ — Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag an die anderen Mitgliedstaaten und die übrigen Beteiligten betreffend die von Griechenland beschlossenen Beihilfen zur Tilgung von Genossenschaftsverbindlichkeiten (Abl. C 107, S. 19).

Urteil RSV/Kommission²² der Fall war. Dass diese Prüfung nicht einfach war, ergibt sich daraus, dass die griechische Regierung dafür umfangreiche Informationen, u. a. zu den 116 Fällen, in denen die streitige Regelung angewandt worden war, beibringen musste.

- die Feststellung der Kommission, dass die gewährte Beihilfe nicht gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG oder Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gerechtfertigt werden könne, sei ebenso wenig haltbar;

94. Angesichts dieser ganz anderen Tatsachen und Umstände kann sich die Klägerin nicht mit Erfolg auf das Urteil RSV/Kommission berufen.

- die Kommission habe zu Unrecht entschieden, dass die Anwendung der Regelung nicht gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG gerechtfertigt werden könne.

VII — Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94

95. Die griechische Regierung hat gegen den Standpunkt der Kommission, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 mit Artikel 87 EG unvereinbar und die aufgrund dieser Bestimmung gewährten staatlichen Beihilfen zurückzufordern seien, hauptsächlich drei Klagegründe angeführt:

- Die Kommission habe zu Unrecht entschieden, dass Artikel 5 des griechischen Gesetzes Nr. 2237/94 über die Konsolidierung der Schulden von landwirtschaftlichen Genossenschaften eine Beihilfemaßnahme im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG sei;

96. Die Klagegründe der griechischen Regierung richten sich insbesondere gegen folgende Ausführungen der Entscheidung:

- „(129) Wie die Kommission feststellte, gibt es rechtliche Bestimmungen, die es allen Banken in Griechenland erlauben, Vereinbarungen zur Umschuldung von Verbindlichkeiten einzugehen. Die Bedingungen, zu denen diese Verbindlichkeiten umgeschuldet werden, kann jede Bank nach eigenem Ermessen anhand ihrer geschäftlichen Gepflogenheiten festlegen. Artikel 5 des griechischen Gesetzes Nr. 2237/94 ermöglicht es auch der GLB, solche Umschuldungen vorzunehmen, wenn auch zu genauer bestimmten Bedingungen. Die Kommission kann daher davon ausgehen, dass diese Umschuldungen unter üblichen Marktbedingungen, d. h.

22 — Zitiert in Fußnote 14.

- wenn die GLB nach den marktwirtschaftlichen Grundsätzen eines privaten Kapitalgebers unter Anwendung rein geschäftlicher Bankgepflogenheiten gehandelt hätte, nicht vorgenommen worden wären.
- (130) Erstens wird im vorliegenden Fall die Zahl der für diese Maßnahme in Frage kommenden Unternehmen erheblich eingeschränkt und damit das Element der Selektivität eingeführt. Tatsächlich gelten die Bestimmungen in Artikel 5 des griechischen Gesetzes Nr. 2237/94 für landwirtschaftliche Genossenschaften und nicht für andere Arten von Unternehmen. Während es zweitens im Allgemeinen den Banken überlassen bleibt, die Höhe der für Umschuldungen zu berechnenden Zinsen zu bestimmen, legt Artikel 5 des griechischen Gesetzes Nr. 2237/94 sehr günstige Konditionen für derartige Vereinbarungen fest, nämlich Laufzeiten von bis zu 15 Jahren mit einer tilgungsfreien Zeit von drei Jahren und Zinsen in Höhe von 50 % des marktüblichen Zinssatzes für solche Darlehen.
- (131) Folglich ist die Kommission der Auffassung, dass diese Maßnahme selektiver Natur ist und die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt verfälscht. Sie verschafft den begünstigten Genossenschaften Wettbewerbsvorteile, die nicht mit den marktwirtschaftlichen Grundsätzen eines privaten Kapitalgebers vereinbar sind.
- (132) Die Kommission ist der Ansicht, dass die Beihilfeintensität mindestens der Gewährung eines neuen Kredits für den geschuldeten Gesamtbetrag der Genossenschaften mit einer Laufzeit von zehn bis 15 Jahren und Zinsen in Höhe von 50 % des marktüblichen Zinssatzes für Konsolidierungsdarlehen entspricht. Da die Regelung auf 116 Fälle anwendbar war und da die Kommission nicht ausschließen kann, dass zumindest einigen dieser Genossenschaften unter den üblichen marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht die Möglichkeit zur Umschuldung ihrer Verbindlichkeiten eingeräumt worden wäre, kann die Beihilfeintensität in einigen Fällen sogar bis zu 100 % betragen, falls nämlich einer dieser Genossenschaften unter keinen Umständen solche Mittel bewilligt worden wären (Punkt 41 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission ... über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie)²³.
- (133) Des Weiteren hält das Argument der griechischen Behörden, es sei unter finanziellen Gesichtspunkten für die GLB vorteilhafter gewesen, die Verbindlichkeiten der Genossenschaften umzuschulden als diese und auch die AGNO in Konkurs zu zwingen, einer genaueren Betrachtung nicht stand. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Anwendbarkeit dieser Maßnahme im Einzelfall zu prüfen ist.

23 — ABl. 1993, C 307, S. 3.

(134) Die Molkereigenossenschaft AGNO erhielt in mindestens vier Fällen von der griechischen Regierung Unterstützung, und zwar durch die Tilgung oder Umschuldung von Verbindlichkeiten durch die GLB (griechisches Gesetz Nr. 2008/92, griechisches Gesetz Nr. 2198/94, griechisches Gesetz Nr. 2237/94 und griechisches Gesetz Nr. 2538/97). Jeder private Kapitalgeber hätte jedoch seine Beteiligung an einer solchen Genossenschaft ab einem bestimmten Punkt in Frage gestellt, um weiteren Verlusten vorzubeugen.

(136) Zweitens haben es die griechischen Behörden versäumt, darzulegen, dass auch die privaten Banken gleiche Vereinbarungen zu den gleichen Bedingungen eingehen mit dem Zweck, landwirtschaftlichen Genossenschaften Schulden zu erlassen.

(137) Drittens beliefen sich die Verbindlichkeiten der AGNO gegenüber der GLB auf 16,754 Mrd. GRD, während das Nettovermögen der AGNO einen Marktwert von nur etwa 7 Mrd. GRD hatte. Die Verbindlichkeiten der AGNO gegenüber anderen Banken waren vergleichsweise eher gering (698 Mio. GRD), was darauf hinweist, dass — selbst wenn der Bankenapparat insgesamt den günstigen Kreditkonditionen für die AGNO²⁴ ... zugestimmt hätte —

der Schuldendienst der AGNO gegenüber der GLB nicht mit dem gegenüber anderen Banken zu vergleichen gewesen wäre. Ebenso verhält es sich nach Feststellung der Kommission mit der gebotenen Sicherheitsleistung (44,23 Mrd. GRD), denn selbst wenn deren nomineller Gesamtwert den Betrag der umzuschuldenden Verbindlichkeiten tatsächlich überstieg, so beruhen diese Sicherheiten lediglich auf der gesamtschuldnerischen Haftung der Mitglieder (30,55 Mrd. GRD) bzw. auf Forderungen (4,84 Mrd. GRD). Per definitionem lässt sich diese Art von Sicherheiten je nach Beschaffenheit der Forderungen nur äußerst schwierig mobilisieren ... bzw. ist mit großem Risiko behaftet²⁵.

(138) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass alle Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag erfüllt sind.“

A — Erster Klagegrund: Ist Artikel 5 des griechischen Gesetzes Nr. 2237/94 eine Beihilfemaßnahme im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG?

1. Vorbringen der Parteien

97. Mit dem ersten Klagegrund macht Griechenland geltend, dass Artikel 5 des

25 — Siehe Beihilfenakte C 47/95, der zufolge Italien vom Rat die Genehmigung erhielt, nach dem Verfahren in Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG-Vertrag Beihilfe zu gewähren, um zu verhindern, dass Banken im Fall des Konkurses von Genossenschaften das persönliche Vermögen der Mitglieder haftbar machen können.

24 — Fußnote 14 und Bulletin EG 9-1984, Teil 3 Punkt 5 Ziffer 3.2 dritter Gedankenstrich mutatis mutandis (was die Kapitaleinlage von einzelnen Anteilseignern betrifft).

Gesetzes Nr. 2237/94 über die Konsolidierung der Schulden von landwirtschaftlichen Genossenschaften keine Beihilfemaßnahme der Staaten im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG sei. Zur Stützung dieses Klagegrundes trägt die griechische Regierung vier Argumente vor.

98. Erstens wirft die griechische Regierung der Kommission vor, diese habe zu Unrecht entschieden, dass der Ausgleich von Schulden gemäß Artikel 5 des vorgenannten Gesetzes dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers nicht gerecht werde. Zweitens widerspricht sie der Feststellung der Kommission, dass die GLB eine bestimmte Funktion ausübe. Das dritte Argument betrifft den Umstand, dass die GLB nicht zur Umschuldung verpflichtet war und nicht allen Anträgen auf Umschuldung entsprochen hat. Schließlich bringt die griechische Regierung noch vor, dass der Staat die GLB nicht von den mit ihrem Auftreten verbundenen Schulden freigestellt habe.

99. Die Klägerin ist der Auffassung, dass die GLB in gleicher Weise wie ein privater Kapitalgeber gehandelt habe. Die GLB sei verpflichtet, bei Ausübung ihrer gesamten Tätigkeiten nach dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers zu handeln, damit sie auf den stark vom Wettbewerb bestimmten griechischen und europäischen Finanzmärkten effektiv funktioniere. Aus diesen Gründen seien strikte Voraussetzungen festgelegt worden, die erfüllt sein müssten, um eine Umschuldung möglich zu machen.

100. Die GLB habe ein großes wirtschaftliches Interesse an der Umschuldung der Genossenschaften gehabt. 1994 seien viele Genossenschaften außerstande gewesen, ihre Schulden zu begleichen. Das habe verschiedene Ursachen gehabt.

101. Weil erst am 31. August 1993 Wiedergutmachung für den Schaden gezahlt worden sei, der durch das Unglück von Tschernobyl entstanden sei, hätten die Genossenschaften sich hoch verschuldet. Diese Schulden seien nur zum Teil durch die Maßnahmen aufgrund des Gesetzes Nr. 2008/92 gedeckt worden. Die Zinsen auf die verbleibende Schuldenlast seien umfangreich gewesen, zumal in dem betreffenden Zeitraum der Zinsfuß hoch gewesen sei. Demzufolge hätte infolge der Zins- und Tilgungspflichten in Zusammenhang mit den verbliebenen Schulden eine große finanzielle Last auf den Genossenschaften gelegen. Hinzu sei gekommen, dass die Absatzmöglichkeiten wegen des Zerfalls der Sowjetunion geringer geworden seien, während die Absatzkosten stark gestiegen seien, weil die normalen Transitstrecken durch Konflikte im früheren Jugoslawien blockiert gewesen seien. Schließlich sei das allgemeine Klima wegen der restriktiven Finanz- und Geldpolitik der griechischen Regierung zwecks Konvergenz der griechischen Wirtschaft mit den anderen Ländern der Europäischen Union ungünstig gewesen.

102. Die Schulden und die damit verbundenen hohen Tilgungskosten hätten die Kontinuität der Genossenschaften ernsthaft gefährdet. Da die Kunden der GLB zu einem beträchtlichen Teil aus Genossenschaften bestünden, habe die GLB zur

Sicherstellung ihrer wirtschaftlichen Interessen ein unmittelbares Interesse an der Fortführung der Tätigkeiten der Genossenschaften gehabt. Wenn die Genossenschaften untergehen sollten, hätte die GLB nicht nur den Verlust ihrer Darlehen, sondern zugleich den Verlust künftiger Einnahmen riskiert.

103. Die Beschlüsse der GLB zur Umschuldung der Genossenschaften hätten daher völlig mit der Art und Weise übereingestimmt, in der eine private Bank unter ähnlichen Umständen gehandelt hätte. Die GLB habe alle Anträge auf Umschuldung aufgrund geschäftsüblicher Kriterien geprüft und diesen nur stattgegeben, wenn die Genossenschaften die allgemeinen Konditionen der GLB für Umschuldung erfüllt hätten. Im Hinblick auf dieses Ziel habe die GLB in den Rundschreiben Nrn. 150/94 und 22/95 die Voraussetzungen bekannt gegeben, die erfüllt sein mussten, wenn eine Umschuldung in Frage kommen sollte (vgl. Erwägungsgrund 87 der Entscheidung). Verschiedene Genossenschaften hätten die Kriterien nicht erfüllt und seien dann auch abschlägig beschieden worden. Übrigens sei die GLB praktisch die einzige Bank, die im Agrarsektor tätig sei.

104. Die Klägerin bringt vor, dass die Kommission nicht nachgewiesen habe, dass eine private Bank unter ähnlichen Umständen dieselben Regelungen nicht mit denselben Voraussetzungen getroffen hätte. Die Kommission habe ebenso wenig nachgewiesen, dass „die in Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 festgelegten sehr günstigen Voraussetzungen“ günstiger gewesen seien als bei einer privaten Bank. Die griechische Regierung betont, dass es sehr fraglich sei, ob eine private Bank zu denselben Kon-

ditionen wie die GLB eine Umschuldung der Genossenschaften vorgenommen hätte.

105. Die Rolle der GLB im Agrarsektor Griechenlands verpflichte sie, in ihren Beschlüssen größere sektorielle Parameter zu berücksichtigen wie etwa die Lebensfähigkeit der Kunden auf lange Sicht und den Schutz ihres Rufes als Geldgeber in diesem Sektor. Die Kommission schließe hieraus, dass die GLB eine besondere Funktion im Agrarsektor ausübe. Die Klägerin bestreitet das und verweist hierzu auf die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie²⁶, in der es heiße: „Ebenso mag eine Muttergesellschaft für eine begrenzte Zeit die Verluste einer Tochtergesellschaft übernehmen, um dieser Gelegenheit zu geben, sich unter möglichst günstigen Bedingungen aus dem Geschäftsbereich zurückzuziehen. Solche Entscheidungen sind nicht nur durch Aussichten auf einen unmittelbaren Gewinn begründet, sondern können auch andere Gründe haben, so z. B. die Aufrechterhaltung des Images der gesamten Gruppe oder die Neuausrichtung ihrer Aktivitäten. Falls jedoch die Zuführung neuen Kapitals völlig getrennt von allen, selbst langfristigen, Gewinnmöglichkeiten erfolgt, müssen diese Zuführungen als Beihilfengewährung betrachtet werden.“

106. Ferner ist die Klägerin der Meinung, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 nicht mit einer staatlichen Beihilfe vergli-

26 — Zitiert in Fußnote 23.

chen werden könne, weil Artikel 5 für die GLB keine einzige Verpflichtung beinhalte, die Schulden von Genossenschaften zu begleichen, und den Genossenschaften keinerlei Recht verleiht, von der GLB eine Umschuldung zu verlangen. Die GLB habe auch für die Umschuldung aufgrund von Artikel 5 keine Freistellung von Seiten des griechischen Staates erhalten.

107. Demgemäß ist die Klägerin der Auffassung, dass die Entscheidung der Kommission für nichtig erklärt werden müsse, weil sie auf eine unrichtige Auslegung der anwendbaren Bestimmungen, auf ein unrichtiges Verständnis der Tatsachen und auf eine widersprüchliche und unzureichende Begründung gestützt sei.

108. Die Kommission hält dem entgegen, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 über die Konsolidierung der Schulden von landwirtschaftlichen Genossenschaften sehr wohl eine Beihilfemaßnahme im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG sei. Unbeschadet der Geltung allgemeiner Bestimmungen, die den Banken ermächtigen, bei ihren Kunden Umschuldungen vorzunehmen, sehe Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 eine Sonderbehandlung von Genossenschaften durch die GLB vor. Insbesondere sei klar, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 sehr günstige Voraussetzungen für Genossenschaften festlege, namentlich eine Laufzeit von höchstens 15 Jahren, eine tilgungsfreie Periode von drei Jahren und einen Zinssatz von 50 % des Marktzinses, der üblicherweise für solche Darlehen gelte. Es sei daher auch davon auszugehen, dass einige Genossenschaften unter normalen Marktbedingungen nicht für eine Umschuldung in Frage gekommen wären.

109. Andererseits schließt die Kommission auch nicht aus, dass bestimmte Umschuldungen von Unternehmen doch dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers in einer Marktwirtschaft entsprächen. Das bedeute indessen nicht, dass sie alle Fälle einzeln untersuchen müsse. Im vorliegenden Fall gehe es um eine allgemeine Regelung und werde auf eine allgemeine und abstrakte Ebene abgestellt. Hier verkenne die Klägerin, dass allgemeine Regelungen, deren Anwendung auf eine staatliche Beihilfe hinauslaufen könne, bei der Kommission angemeldet werden müssten²⁷.

110. Ihrer Meinung nach nehme die GLB eine besondere Funktion wahr. Dafür seien zwei Gründe maßgebend. Zum Ersten gebe es keine privaten Banken, die Genossenschaften Darlehen gäben. Das bedeute, dass die GLB eine besondere Aufgabe im Agrarsektor erfülle, die sich von einer Aufgabenerfüllung unter normalen Marktbedingungen unterscheide. Zweitens sei die GLB nicht einfach an der Wahrscheinlichkeit einer unmittelbaren Gewinnerzielung interessiert, sondern zugleich an anderen Elementen wie der Kontinuität der betreffenden Unternehmen. Die Mitteilung der Kommission, auf die Griechenland verweise, um diesen Punkt zu widerlegen, sei hier nicht anwendbar, weil es im hier streitigen Fall nicht um Kapitalzuführung, sondern um Umschuldung gehe.

111. Die Klägerin habe eingewandt, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 keine staatliche Beihilfe bedeute, weil die GLB für

²⁷ — Urteil vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-295/97 (Paggio, Slg. 1999, I-3735).

die Umschuldungen keine Freistellung von Seiten des griechischen Staates erhalten habe. Dies sei aber nicht entscheidend für die Frage, ob eine staatliche Beihilfe vorliege. Die GLB sei eine Bank des öffentlichen Sektors, ihr einziger Anteilseigner sei der griechische Staat, der auch die Bank beherrsche. Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 gebe der GLB die Möglichkeit, Darlehen unter günstigeren Voraussetzungen zu gewähren, d. h. nicht zu normalen Marktkonditionen. Dieser Vorteil, der aus Staatsmitteln finanziert werde, müsse als staatliche Beihilfe betrachtet werden.

2. Beurteilung

112. Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 bestimmt, dass die GLB innerhalb bestimmter Grenzen bei der Zahlung offener Schulden helfen darf. Diese Regelung gilt für alle am 31. Dezember 1993 offenen Schulden, die auf objektive und externe Umstände zurückzuführen sind. Das bedeutet, dass Schulden, die z. B. auf falscher Betriebsführung beruhen, für eine Sanierung nicht in Frage kommen. Nach diesem Gesetz sind während der ersten Hälfte der Laufzeit des Umschuldungsdarlehens keine Zinsen zu zahlen. Danach beläuft sich der Zinssatz auf 50 % des für solche Darlehen normalen Marktzinses. Die Laufzeit der Darlehen ist auf zehn Jahre festgelegt. Die GLB hat auch die Möglichkeit, in besonderen Fällen, in denen das Defizit besonders hoch ist, die Tilgungsperiode auf 15 Jahre mit einer tilgungsfreien Zeit von drei Jahren zu verlängern oder den Zins auf weniger als 50 % des Marktzinses zu senken. Die Genossenschaften werden nur unterstützt, wenn sie zunächst eine Studie über die Machbarkeit eines Entwicklungs- oder Modernisierungsplans vorlegen, aus der sich

ergibt, dass sie in der Lage sind, die neu geordneten Schulden zu begleichen. Außerdem können für die Beihilfengewährung bestimmte Voraussetzungen aufgestellt werden (beispielsweise betriebliche oder organisatorische Modernisierung, Verringerung des Personalbestands, Verkauf eigenen Vermögens usw.).

113. Nachstehend gehe ich zuerst auf die letzten beiden Argumente der griechischen Regierung ein.

114. Die griechische Regierung hat vorgebracht, es könne sich nicht um eine staatliche Beihilfe handeln, weil sie der GLB keine Freistellung gewährt habe. Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

115. Der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist zu entnehmen, dass Artikel 87 Absatz 1 EG alle Geldmittel erfasst, auf die der öffentliche Sektor tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen kann, gleichgültig, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen dieses Sektors gehören. Auch wenn die Beträge, um die es bei der betreffenden Maßnahme geht, nicht auf Dauer dem Staat gehören, genügt folglich der Umstand, dass sie ständig unter staatlicher Kontrolle und somit zur Verfügung der zuständigen staatlichen Behörden stehen, damit sie als staatliche Mittel qualifiziert werden können²⁸.

28 — Vgl. Urteil vom 16. Mai 2000 in der Rechtssache C-83/98 P (Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission, Slg. 2000, I-3271, Randnr. 50).

116. Die GLB steht weitgehend unter der Kontrolle des griechischen Staates. Es steht unstreitig fest, dass alleiniger Anteilseigner der GLB der griechische Staat ist. Ferner wird der Verwaltungsrat durch Regierungsbeschluss ernannt und kann der griechische Staat somit unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben. Es ist festzustellen, dass der griechische Staat durch seinen beherrschenden Einfluss auf die GLB den Einsatz ihrer Mittel steuern und Sondervorteile für Genossenschaften finanzieren kann. Die von ihm ausgegebenen Mittel sind somit auch staatliche Mittel im Sinne von Artikel 87 EG.

117. Auch das Argument der griechischen Regierung, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 nicht mit einer staatlichen Beihilfe verglichen werden könne, weil Artikel 5 für die GLB keine einzige Verpflichtung begründe, die Genossenschaften umzuschulden, und den Genossenschaften keinerlei Recht verleihe, von der GLB eine Umschuldung zu verlangen, kann nicht gebilligt werden. Gleiches gilt für den Einwand der griechischen Regierung, dass Artikel 5 keine Beihilfe bedeute, weil nicht allen Anträgen auf Umschuldung entsprochen werde.

118. Mit der Kommission in ihren Erklärungen bin ich der Meinung, dass das Fehlen einer Verpflichtung, allen Anträgen auf Umschuldung stattzugeben, zu einer Beihilfemaßnahme gehört. Das Vorbringen der griechischen Regierung weist eine *contradictio in terminis* auf. Beihilfemaßnahmen sind ihrer Natur nach immer selektiv. Diese Spezifität ist eines der Kernelemente des Begriffs „Beihilfemaßnahme“. Wenn die griechische Regierung in ihrem Vor-

bringen auf die Selektivität des Gesetzes hinweist, räumt sie implizit ein, dass dieses ein Grundmerkmal einer Beihilfemaßnahme aufweist.

119. Die nächsten zwei Argumente dieses Klagegrundes der griechischen Regierung wenden sich gegen die Auffassung der Kommission, dass die Begleichung von Schulden nach Artikel 5 des genannten Gesetzes nicht dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers entspreche.

120. Die griechische Regierung hat vorgebracht, dass die GLB in ihren Beschlüssen große sektorische Parameter wie etwa die Lebensfähigkeit der Kunden auf lange Sicht und den Schutz ihres Rufes als Geldgeber in diesem Sektor zu berücksichtigen habe. Die Kommission schließt hieraus, dass die GLB eine besondere Funktion ausübe, auch weil die GLB praktisch als einzige Bank im Agrarsektor tätig sei. Die griechische Regierung bestreitet dies unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie²⁹. Die Ausführung, auf die sie verweist, betraf die Situation, dass eine Muttergesellschaft aufgrund anderer Beweggründe als Gewinnstreben Verluste einer ihrer Tochtergesellschaften übernehmen kann.

29 — Zitiert in Fußnote 23.

121. Die betreffende Passage der Mitteilung der Kommission kann indessen auf die vorliegende Situation keine Anwendung finden. Nicht nur kann das Verhältnis zwischen der GLB und den landwirtschaftlichen Genossenschaften nicht mit dem zwischen einer Mutter- und einer Tochtergesellschaft verglichen werden, in casu handelt es sich auch nicht um Kapitaleinlagen, sondern um eine Umschuldung zwischen Gläubiger und Schuldner. Der Vergleich ist damit auch nicht haltbar.

122. Ich bin der Auffassung, dass die GLB durchaus eine besondere Aufgabe erfüllt, in erster Linie deshalb, weil die GLB praktisch als einzige Bank im Agrarsektor tätig ist. A contrario gibt die griechische Regierung selbst auch zu verstehen, dass die GLB eine solche Aufgabe hat, weil sie in ihren Ausführungen noch unterstrichen hat, dass es sehr die Frage sei, ob eine private Bank zu den gleichen Konditionen wie die GLB zur Umschuldung der landwirtschaftlichen Genossenschaften bereit gewesen wäre. Zweitens hat die griechische Regierung vorgebracht, dass die GLB größere sektorielle Parameter berücksichtigen müsse. Der Staat kann mit Hilfe seiner öffentlichen Betriebe andere als kommerzielle Ziele anstreben, wie die elfte Begründungserwägung der Richtlinie 80/273 in Erinnerung ruft. Auch aus diesem Grund muss festgestellt werden, dass die GLB eine besondere Funktion wahrnimmt.

123. Schließlich ist zu untersuchen, ob der Einwand der griechischen Regierung begründet ist, die Kommission habe zu Unrecht festgestellt, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers nicht entspreche.

124. Zunächst sei daran erinnert, dass das Kriterium des Handelns wie ein privater Kapitalgeber aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung des öffentlichen und des privaten Sektors abgeleitet ist, der besagt, dass, wenn Kapital unter mit normalen Marktkonditionen übereinstimmenden Umständen, obzwar nicht unmittelbar, vom Staat einem Unternehmen zur Verfügung gestellt wird, dies nicht als staatliche Beihilfe betrachtet werden kann³⁰.

125. Im Urteil Belgien/Kommission³¹ hat der Gerichtshof entschieden: „Nach Artikel 92 Absatz 1 erfassen die Bestimmungen des EWG-Vertrags in diesem Bereich die staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfen ‚gleich welcher Art‘. [Es] ... geht daher nicht an, eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Beihilfen in der Form von Darlehen und Beihilfen in der Form von Kapitalbeteiligungen an Unternehmen zu treffen. Beide Arten von Beihilfen fallen unter das Verbot des Artikels 92, wenn dessen Tatbestand erfüllt ist. Um zu entscheiden, ob eine solche Maßnahme eine staatliche Beihilfe ist, bietet sich die Anwendung des von der Kommission in ihrer Entscheidung genannten ... Kriteriums an, ob sich das Unternehmen die betreffenden Beträge auf den privaten Kapitalmärkten beschaffen könnte. Befindet sich das Gesellschaftskapital im Besitz der öffentlichen Hand, ist insbesondere zu prüfen, ob ein privater Gesellschafter in einer vergleichbaren Lage unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten und unabhängig

30 — Urteil vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 20).

31 — Urteil vom 10. Juli 1986 in der Rechtssache 234/84 (Belgien/Kommission, Slg. 1986, 2263, Randnrn. 13 und 14).

von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte.“

126. In casu legt Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 sehr günstige Konditionen fest. Griechenland hat nicht nachgewiesen, dass private Banken zu denselben günstigen Konditionen Umschuldungen vornehmen würden. Es ist im Gegenteil schwer vorstellbar, dass eine private Bank, die unter normalen Marktbedingungen tätig ist, mit einer langen tilgungsfreien Periode und einem Zinssatz von 50 % des Marktzinses einverstanden wäre, der normalerweise für solche Darlehen gilt. Die Umschuldung nach Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 wird zu solchen Konditionen vollzogen, dass diese für eine Bank nicht als normal betrachtet werden können. Wäre dies aber doch der Fall gewesen, so hätte kein Bedürfnis nach einer besonderen Regelung wie der vorliegenden bestanden.

127. Die GLB kann den Vergleich mit einem privaten Kapitalgeber nicht bestehen. Falls eine private Bank unter gleichartigen Umständen, aufgrund der Rentabilitätsaussichten und unabhängig von allen sozialen oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen einer sektorbezogenen Politik eine solche Umschuldung vorgenommen hätte, würde dies keine staatliche Beihilfe darstellen. Bei einem privaten Kreditgeber wird nämlich unterstellt, dass dieser in seinem eigenen kommerziellen Interesse handelt. Die GLB muss indessen andere Interessen berücksichtigen als eine private

Bank. Sie handelt nicht nur aufgrund eigener kommerzieller Interessen, sondern zugleich müssen sektorielle Interessen Berücksichtigung finden, die weiter gehen als die eigenen kommerziellen Interessen. Wenn im Hinblick gerade auf diese weiteren Interessen Kreditvereinbarungen getroffen wurden, bei denen selbst die griechische Regierung meint, dass es fraglich sei, ob eine private Bank dazu bereit gewesen wäre, muss angenommen werden, dass diese Vereinbarungen nicht dem Kriterium des privaten Kapitalgebers entsprechen. Sie sind daher grundsätzlich als staatliche Beihilfen anzusehen. Daran ändert der Umstand nichts, dass an die Genossenschaften Anforderungen wie etwa die Lebensfähigkeit gestellt werden.

128. Demgemäß kann nicht behauptet werden, dass das auf Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 gestützte Handeln der GLB dem Kriterium des privaten Kapitalgebers genügt. Der Klagegrund der griechischen Regierung muss daher auch als nicht begründet zurückgewiesen werden.

B — Zweiter Klagegrund: Vereinbarkeit der Beihilfe mit Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG oder mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG

1. Vorbringen der Parteien

129. Mit ihrem zweiten Klagegrund trägt die griechische Regierung zur Stützung ihrer Auffassung, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 gemäß den Artikeln 87 Absatz 2 Buchstabe b EG oder 87 Absatz 3 Buchstabe a EG mit dem Gemeinsamen

Markt vereinbar sei, ganz ähnliche Argumente vor wie in ihren Ausführungen zu Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92. Wegen deren näherem Inhalt verweise ich der Kürze halber auf die Nummern 49 bis 52 und 59 bis 67 dieser Schlussanträge. Im Anschluss daran lautet auch das Verteidigungsvorbringen der Kommission nahezu gleich, vgl. hierzu Nummern 53 bis 55 und 68 bis 70 dieser Schlussanträge.

2. Beurteilung

130. Aus denselben Gründen, wie sie in den Nummern 56 bis 58 und 71 bis 74 dieser Schlussanträge bei der Prüfung des zweiten und dritten Klagegrundes gegen die Feststellung der Kommission zu Artikel 32 des Gesetzes Nr. 2008/92 dargelegt wurden, halte ich mutatis mutandis die Argumente der griechischen Regierung für nicht haltbar; sie ergeben keinen Rechtfertigungsgrund für Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94.

C — Dritter Klagegrund: Vereinbarkeit der Beihilfe mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG

1. Vorbringen der Parteien

131. Mit diesem Klagegrund macht die griechische Regierung geltend, dass für

den Fall, dass Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 als staatliche Beihilfe betrachtet werden sollte, diese Bestimmung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar wäre. In diesem Artikel sei bestimmt, dass Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden könnten, soweit sie die Handelsbeziehungen nicht in einer Weise veränderten, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe.

132. Aus der Mitteilung der Kommission über Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten³² ergibt sich, dass Umstrukturierungsbeihilfen zugelassen werden können, wenn sie folgende Voraussetzungen erfüllen:

- i) Wiederherstellung der Rentabilität;
- ii) Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen durch die Beihilfe;
- iii) Verhältnis zu Kosten und Nutzen der Umstrukturierung;
- iv) vollständige Durchführung des Umstrukturierungsplans und Einhaltung der Auflagen;

³² — Mitteilung der Kommission — Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten vom 23. Dezember 1994 (ABl. C 368, S. 12).

v) Kontrolle und Jahresbericht.

133. Griechenland wirft der Kommission vor, dass sie die letzten vier der vorstehend genannten Voraussetzungen unrichtig beurteilt habe. Nach Auffassung der griechischen Regierung ist die zweite Voraussetzung durchaus erfüllt, weil die Umstrukturierungsregelung vor allem auf kleine Genossenschaften abgestimmt sei und in bestimmten Fällen verlustbringende Tätigkeiten hätten abgestoßen oder reduziert werden müssen. Die dritte Voraussetzung sei ebenfalls erfüllt. Der Liste von 388 Agrargenossenschaften, die für eine Umschuldung in Frage gekommen seien, sei zu entnehmen, dass der größte Teil der Beihilfe mit den Kosten und Nutzen der Umstrukturierung übereinstimme. In der Entscheidung habe die Kommission dargelegt, es könne nicht sichergestellt werden, dass die genehmigte Beihilfe in allen Fällen auf das unbedingt notwendige Minimum beschränkt sei. Griechenland führt das darauf zurück, dass die Kommission nicht alle Fälle gesondert geprüft habe. Wenn die Kommission dies aber getan hätte, wäre sie zu dem Ergebnis gelangt, dass sie die dritte Voraussetzung erfüllt hätten. Auch die letzten beiden Voraussetzungen seien erfüllt, die GLB habe jedes Mal eingegriffen, wenn dies notwendig gewesen sei. Zugleich seien Kontrollen durchgeführt und Jahresberichte erstellt worden.

134. Ferner veränderte die Beihilfe die Handelsbeziehungen nicht in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe.

135. Aus dieser Analyse folgt für die griechische Regierung, dass die Umschuldung und das Weiterfunktionieren der landwirtschaftlichen Genossenschaften in den weniger gut gestellten Regionen auf einer besseren wirtschaftlichen Grundlage förderlich für die Tätigkeit und die wirtschaftliche Entwicklung der dortigen Landwirtschaft sei. Das hätte durch den Markt allein nicht bewerkstelligt werden können. Der Markt spiele aber im Agrarsektor keine Rolle, weil wie in allen EG-Ländern die besonderen Merkmale dieses Sektors zu einer umfangreichen Regulierung der landwirtschaftlichen Erzeugung geführt hätten (vgl. auch Artikel 33 EG und 42 EG).

136. Die Kommission habe ihrer Meinung nach zugleich Artikel 158 EG verletzt. Nach diesem Artikel „... entwickelt und verfolgt [die Gemeinschaft] weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern“. Mit Artikel 5 werde ein höherrangiges Gemeinschaftsziel verfolgt, nämlich die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhangs.

137. Die Kommission bringt hiergegen vor, dass in der Tat die Bestimmungen über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitik zu beachten seien (Artikel 159 EG). Das sei auch in Fällen von Umstrukturierungsbeihilfen erforderlich. Hier sei eine flexiblere Handhabung des Erfordernisses der Kapazitätsherabsetzung möglich,

wenn die betroffenen Unternehmen in Fördergebieten lägen³³. Diese flexiblere Handhabung bedeute aber nicht, dass die Voraussetzung völlig unbeachtet bleibe.

138. Die Klägerin rechtfertige ebenso wenig, dass im Gesetz ein Kriterium für den erforderlichen Mindestbeitrag der Genossenschaften zu den Umstrukturierungskosten fehle. Noch wichtiger sei, dass die Geltung des Gesetzes sich nicht auf kleine oder mittlere Betriebe beschränke, weshalb es a priori unmöglich sei, die streitige Regelung in ihrer heutigen Form unter den Ausnahmetatbestand des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c EG zu subsumieren.

139. Die Klägerin sei der Meinung, dass die Kommission die Fälle einzeln hätte beurteilen müssen. Dem müsse sie widersprechen. Wenn ein Mitgliedstaat eine staatliche Beihilferegelung in allgemeiner und abstrakter Form anmelde, untersuche die Kommission dies nach ihren allgemeinen und abstrakten Merkmalen. Das bedeute, dass die Regelung ausreichende Garantien dafür bieten müsse, dass alle Erfordernisse der Vereinbarkeit mit Artikel 87 EG erfüllt seien. Fehlten solche Garantien, müsse die entsprechende Regelung als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt eingestuft werden. Das schließe aber nicht aus, dass Einzelfälle von Beihilfegewährung angemeldet und getrennt von der allgemeinen Regelung nach ihren eigenen Merkmalen geprüft und beurteilt werden könnten.

33 — Mitteilung der Kommission (zitiert in Fußnote 32, PUNKT 3.2.3).

2. Beurteilung

140. Artikel 87 Absatz 3 EG überträgt der Kommission eine Ermessensbefugnis, deren Ausübung eine Abwägung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren mit sich bringt, die in einem Gemeinschaftsrahmen zu erfolgen hat³⁴. In casu ist nicht ersichtlich, dass die Kommission, wenn sie festgestellt hat, dass die betreffende Beihilferegelung nicht als eine in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG festgelegte Ausnahme in Betracht kam, die Grenzen dieser Ermessensbefugnis überschritten hätte. Die Kommission ist in den Erwägungsgründen 158 bis 191 der angefochtenen Entscheidung ausführlich auf alle Tatbestandsmerkmale des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c EG eingegangen. Sie ist dabei insbesondere auf die Erfordernisse eingegangen, die die allgemeinen Gemeinschaftsleitlinien für die Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten vorsehen³⁵. Die Prüfung hat zu dem Ergebnis geführt, dass die Regelung des Artikels 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 in verschiedener Hinsicht den Anforderungen der Leitlinien nicht entspricht. Die von der griechischen Regierung vorgetragene Argumente lassen keine Tatsachen oder Umstände erkennen, die es nahe legen, dass die Kommission bei ihrer Beurteilung von falschen Tatsachen ausgegangen wäre. Ebenso wenig lässt sich ihnen entnehmen, dass die Kommission daraus erkennbar falsche Schlussfolgerungen gezogen hätte. Damit scheidet auch dieser Klagegrund.

34 — Urteile Philip Morris/Kommission (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 24), Deufil/Kommission (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 18) und vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95 (Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnr. 18).

35 — Mitteilung der Kommission (zitiert in Fußnote 32).

VIII — Die Beihilfe zugunsten von AGNO

A — *Erster Klagegrund: Vereinbarkeit der AGNO gemäß Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 und Artikel 19 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 2198/94 gewährten Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt*

Standpunkte der Parteien

1. Vorbringen der Parteien

141. Die griechische Regierung hat im Wesentlichen zwei Klagegründe gegen die Auffassung der Kommission angeführt, dass die AGNO gewährte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Kommission habe zu Unrecht die AGNO gemäß Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 und Artikel 19 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 2198/94 gewährte Beihilfe als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt behandelt.
- Der Standpunkt der Kommission, dass die AGNO gemäß Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 und dem Beschluss des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 5. Oktober 1989 gewährte Beihilfe nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden könne, sei ebenso wenig haltbar.

142. Die griechische Regierung wirft der Kommission vor, sie habe zu Unrecht angenommen, dass zwischen der Umschuldung von AGNO und dem durch das Kernkraftunglück von Tschernobyl entstandenen Schaden kein Kausalzusammenhang bestehe. Obwohl die Kommission festgestellt habe, dass sechs Fälle von Beihilfegewährung mit dem Kernkraftunglück von Tschernobyl zusammengehangen hätten, betrachte sie diese Beihilfegewährung nicht als gerechtfertigte staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG. Sie weise in ihrer Entscheidung darauf hin, dass bei der Beihilfe, die AGNO gewährt worden sei, um den Folgen der Kernkraftkatastrophe zu begegnen, mindestens ein Teil des Schadens auf den Unterschied zwischen den Durchschnittspreisen, die AGNO ihren Erzeugern gezahlt habe, und den Richtpreisen für dieselben Grundstoffe zurückzuführen sei. Laut Kommission sei dieser Verlust eine Folge des höheren Produktpreises für Milch und nicht des außergewöhnlichen Ereignisses an sich. Diese Beurteilung sei falsch, weil der Schaden von AGNO auf dem Ankauf von Rohmilchprodukten zu Marktpreisen beruhe, die vor der Kernkraftkatastrophe gegolten hätten. Die Konkurrenten von AGNO seien nicht verpflichtet gewesen, die verseuchte Milch zu kaufen, und hätten dies auch nicht getan. AGNO habe ihre Mitglieder beschützt, indem sie den durch das Kernkraftunglück entstandenen Schaden wieder gutgemacht habe. Ein Kausalzusammenhang sei daher sehr wohl vorhanden.

143. Zugleich ist die griechische Regierung der Auffassung, dass der Schaden, den AGNO infolge des Kernkraftunglücks von Tschernobyl erlitten habe, nicht überkompensiert worden sei. Der zuerkannte Betrag von 1,38 Mrd. GRD umfasse den unmittelbaren Verlust in Höhe von 851 Mio. GRD nebst den Zinsen dieses Verlustes im Betrag von 529,89 Mio. GRD. Die griechische Regierung führe dann auch an, dass die Umschuldung eines Zinsbetrages von 529,89 Mio. GRD keine Überkompensierung für den tatsächlich erlittenen Verlust sei. Diese Umschuldung müsse daher auch als mit Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG vereinbare Beihilfe behandelt werden.

144. Die Kommission steht demgegenüber auf dem Standpunkt, dass die Beihilfe an AGNO gemäß Artikel 32 des griechischen Gesetzes Nr. 2008/92 den Zweck gehabt habe, den Schaden zu decken, der durch den Ankauf großer Mengen Milch von Produzenten, die sonst nicht hätten verkauft werden können, und zu höheren Preisen, als sie vor der Katastrophe gegolten hätten, entstanden sei. Die Auswirkungen auf den Markt und den zwischenstaatlichen Handel könnten nicht in Frage gestellt werden.

145. Diese Beihilfe müsse als Betriebsbeihilfe eingestuft werden und habe keinen einzelnen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Unglück von Tschernobyl. Es gehe hier um eine politische Intervention des griechischen Staates zugunsten von Urproduzenten. Somit bestehe kein Kausalzusammenhang zwischen einem außergewöhnlichen Ereignis und den Schulden.

146. Die Kommission weist darauf hin, dass es bei der AGNO gemäß Artikel 19 des Gesetzes Nr. 2198/94 gewährten Beihilfe (529,89 Mio. GRD) um Zinsen für eine zu spät gezahlte Wiedergutmachung für Schaden gehe, der durch das Kernkraftunglück von Tschernobyl verursacht worden sei. Diese Beihilfe sei eine verbotene Betriebsbeihilfe, und es bestehe kein Zusammenhang mit einem außergewöhnlichen Ereignis. Da der Grund der Gewährung der Beihilfe derselbe sei wie bei der aufgrund von Artikel 32 Absatz 2 des griechischen Gesetzes Nr. 2008/92 gewährten Beihilfe, gelte auch in diesem Fall dieselbe Schlussfolgerung.

2. Beurteilung

Vorbemerkung

147. Aus der vorangegangenen Untersuchung des Artikels 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 und des Artikels 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 ergibt sich, dass AGNO durch zwei Beihilfemaßnahmen unterstützt wurde, die als rechtswidrig zu betrachten sind. Für die Prüfung der insbesondere zugunsten von AGNO getroffenen Maßnahmen an Artikel 87 EG wäre eine individualisierte Anmeldung erforderlich gewesen. Da eine solche Anmeldung nicht vorgenommen wurde, kann die Anwendung dieser zwei Beihilfemaßnahmen auf AGNO nur rechtswidrig sein.

148. Zusätzlich gehe ich kurz auf die Klagegründe der griechischen Regierung

ein, die die Beurteilung des besonderen Falles von AGNO betreffen.

B — Zweiter Klagegrund: Vereinbarkeit der AGNO gemäß Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 und aufgrund des Beschlusses des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 5. Oktober 1989 gewährten Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt

149. In den Nummern 56 bis 58 habe ich bereits festgestellt, dass irgendein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen Naturkatastrophen oder besonderen Ereignissen als schädigendem Umstand und den Tätigkeiten, aufgrund deren die Schulden gemäß Artikel 32 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2008/92 begründet wurden, fehlte. Im besonderen Fall von AGNO kommt nur ein indirekter Zusammenhang in Frage. Es kann daher nicht gesagt werden, dass die besondere Beihilfe für AGNO unter die Ausnahme vom Verbot staatlicher Beihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG falle.

150. Das zweite Argument betrifft die Beihilfe, die AGNO aufgrund von Artikel 19 des Gesetzes Nr. 2198/94 gewährt wurde. Bei dieser Beihilfegewährung fehlt der Kausalzusammenhang zwischen Naturkatastrophen oder besonderen Ereignissen als schädigendem Umstand und den Tätigkeiten, aufgrund deren die Schulden eingegangen wurden, völlig. Zinsen für einen zu spät geleisteten Ersatz für Schäden, bei denen nicht feststeht, dass sie eine unmittelbare Folge des Kernkraftunglücks von Tschernobyl waren, können nicht unter die Ausnahme vom Verbot staatlicher Beihilfen nach Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b EG fallen. Das Argument der griechischen Regierung ist denn auch zurückzuweisen.

1. Vorbringen der Parteien

151. Die griechische Regierung ist zunächst der Auffassung, dass die Kommission die Tatsachen, die bei der Behandlung von AGNO im Jahre 1995 eine Rolle gespielt hätten, falsch beurteilt habe. Die Kommission habe in ihrer Entscheidung spätere Umstände und Ereignisse berücksichtigt, die die GLB zur Zeit ihrer Transaktionen mit AGNO nicht habe kennen können. Deshalb könne die Schlussfolgerung der Kommission, dass AGNO in mindestens vier Fällen Beihilfe erhalten habe und dass jeder private Kapitalgeber sich seine weitere finanzielle Beteiligung bei AGNO überlegt hätte, keinen Bestand haben.

152. Zweitens habe die Kommission in Erwägungsgrund 123 der angefochtenen Entscheidung zu Unrecht entschieden, dass die GLB als Absicherung gegen das Konkursrisiko bei Genossenschaften nicht das Privatvermögen der Mitglieder habe heranziehen können. Ein privater Kapitalgeber hätte dies unter gleichen Umständen sehr wohl getan. Falls das Privatvermögen nicht als Sicherheit für Darlehen an Genossenschaften verwendet werden könnte, würde die Gesetzgebung, die eine solidarische

Haftung der Mitglieder für die Schulden festlege, ihren Sinn verlieren.

153. Drittens habe die Kommission die von der GLB vor der Umschuldung von AGNO erstellte Kosten-Nutzen-Analyse falsch beurteilt. Der objektive Wert des Vermögens von AGNO sei nicht 4 Mrd. GRD, sondern etwas weniger als das Doppelte gewesen. Bei einem Konkurs von AGNO und einer Einstellung der Tätigkeiten hätte sich der Wert des Vermögens um 50 % und das Inventar um 70 % verringert. Zugleich seien die Verbindlichkeiten von AGNO gegenüber der GLB am 31. Dezember 1994 fällig gewesen. Diese Verpflichtungen hätten der Umschuldung zugrunde gelegen und sich auf einen Betrag von 8,061 Mrd. GRD belaufen; demzufolge hätte die Kommission in ihrer Entscheidung nicht die Gesamtverbindlichkeiten von AGNO gegenüber der GLB in Höhe von 16,7 Mrd. GRD berücksichtigen dürfen, von denen mehr als die Hälfte zum Zeitpunkt der Umschuldung im Jahre 1995 nicht fällig gewesen sei. Die dinglichen Sicherheiten wie die Hypothek und an die GLB abgetretene Forderungen gegen Dritte, die sich auf nahezu 9 Mrd. GRD belaufen hätten, hätten als ausreichende Sicherheit für die GLB oder jede andere Bank betrachtet werden müssen. Deshalb habe die Beurteilung der GLB erkennen lassen, dass die Sicherheiten von AGNO im Verhältnis zu den aufgelaufenen Schulden ausreichend gewesen seien.

154. Viertens habe die Kommission bei ihrer Beurteilung des Beschlusses Nr. 1620 des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 5. Oktober 1989 zu Unrecht entschieden, dass die GLB bei der Umschul-

dung von AGNO den Referenzzinssatz hätte anwenden müssen. Die Kommission wende den Referenzzinssatz bei der Bestimmung des Beihilfebetrags wie bei regionalen Beihilfen an. Die Banken verwendeten den Referenzzinssatz bei der Gewährung von Darlehen an ihre Kunden nicht. Die Kommission erläutere nicht, weshalb die GLB Referenzzinssätze heranziehen müsse. Diese Referenzzinssätze, die dem durchschnittlichen Bankzinssatz auf dem Kapitalmarkt entsprächen, wie er nach Rücksprache von der Kommission und den griechischen Behörden festgelegt worden sei, seien bei wirklichen Darlehensgeschäften zwischen Banken und Kunden nicht angewandt worden.

155. Nach Auffassung der Kommission ist der Vorwurf der griechischen Regierung, dass die Kommission spätere Tatsachen berücksichtigt habe, die die GLB zum Zeitpunkt der Billigung der Umschuldung nicht habe kennen oder beurteilen können, unbegründet. Die griechische Regierung gehe nicht wirklich auf die Gründe ein, die die Kommission bewogen hätten, die Beihilfe für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären. Da Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 und der Beschluss Nr. 1620 des Gouverneurs der Bank von Griechenland die Voraussetzungen der gemeinschaftlichen Leitlinien nicht erfüllten, seien sie ebenso wie die aufgrund dieser Bestimmungen durchgeführten Geschäfte unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt.

156. Weiter sei die Kosten-Nutzen-Analyse der GLB nicht einer Analyse gleichzusetzen, wie ein privater Kapitalgeber sie durchführen würde. Die Molkereigenossenschaft AGNO habe in mindestens vier Fällen Beihilfen in Form von Schuldenerlass oder Umschuldungen durch die GLB erhalten

(griechische Gesetze Nrn. 2008/92, 2198/94, 2237/94 und 2538/97). Jeder private Kapitalgeber würde zu einem bestimmten Zeitpunkt seine finanzielle Beteiligung an einer solchen Genossenschaft überdenken, um weiteren Schaden zu vermeiden.

157. In der Kosten-Nutzen-Analyse der GLB werde das Vermögen von AGNO in Höhe von 4 Mrd. GRD mit der Schuld gegenüber der GLB (16,7 Mrd. GRD) und den Verbindlichkeiten gegenüber Privatbanken (698 Mio. GRD) verglichen. Diese Analyse zeige, dass private Kapitalgeber praktisch fehlten. Was noch wichtiger sei, sie zeige auch, dass es für die von der GLB gewährten Darlehen keine wirklichen Sicherheiten gegeben habe. Die Sicherheiten hätten zum größten Teil in der solidarischen Haftung der Mitglieder der Genossenschaft bestanden. Die Realisierung solcher Sicherheiten sei in der Praxis überaus schwierig. Unter diesen Umständen könne nicht behauptet werden, dass ein privater Kapitalgeber ohne wirkliche und im Wirtschaftsverkehr einfach zu realisierende Sicherheiten die Finanzierung von AGNO fortgesetzt hätte.

158. Die Kommission erläutert abschließend, warum sie den von der GLB und von AGNO bei der Umschuldung von 1995 vereinbarten Zinssatz (21,5 %) am Referenzzinssatz (26,47 %) gemessen habe. Die Referenzzinssätze würden von der Kommission nach Rücksprache mit den Behörden der Mitgliedstaaten regelmäßig aufgrund der verfügbaren Daten auf den nationalen Kapitalmärkten ermittelt. Sie zeigten den durchschnittlich üblichen Zins bei Darlehen an die Wirtschaft. Die Mitgliedstaaten müssten den im Referenzzinssatz zum Ausdruck gelangenden Durchschnitt berücksichtigen,

um beurteilen zu können, ob die von ihnen der Wirtschaft gegebenen Darlehen ein Beihilfeelement enthielten. Es liege somit auf der Hand, dass die Kommission bei der Beurteilung des Geschäftsvorgangs zwischen der GLB und AGNO den Referenzzinssatz als Maßstab herangezogen habe.

2. Beurteilung

159. Hat die GLB bei der Umschuldung von 1995 wie ein privater Kapitalgeber gehandelt? Die Argumente, die die griechische Regierung dafür vorbringt, halte ich nicht für überzeugend. Der bloße Umstand, dass in einem Zeitraum von gut fünf Jahren die GLB bis zu dreimal AGNO Hilfe leisten musste, macht es unwahrscheinlich, dass die GLB, als sie zum vierten Mal eine Finanzspritze geben musste, wie ein privater Kapitalgeber gehandelt hat. Das gilt a fortiori, weil die finanziellen Risiken der GLB bei dieser vierten Maßnahme beträchtlich waren und die von AGNO gebotenen Ersatzmöglichkeiten bei Konkurs im Verhältnis zu den Forderungen der GLB unzureichend und wenig solide waren. Letzteres ist sicher der Fall beim Zugriff auf die Mitglieder von AGNO. Als Mitglieder dieser Genossenschaft waren sie ohnehin schon für deren Schulden haftbar. Die bei der Umschuldung vereinbarte Garantiebedingung fügte dem wenig oder nichts hinzu. Wenn ein solcher Rückgriff auf die Urproduzenten überhaupt zu verwirklichen ist — er wird auf große soziale Widerstände stoßen —, sind die möglichen Ergebnisse jedenfalls nicht hoch zu veranschlagen. Bei dieser Fallgestaltung werden doch verwundbare Agrarproduzenten der ersten Stufe, die bereits ihre finanzielle

Beteiligung an der Genossenschaft haben verloren gehen sehen, hinterher für die noch offen stehenden — umfangreichen — Forderungen der GLB haftbar gemacht. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass ein privater Kapitalgeber sich an eine angesichts der Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit äußerst riskante finanzielle Transaktion gegen Sicherheiten, die in der Praxis kaum zu realisieren sind, gewagt hätte.

160. Vor diesem Hintergrund können mich die umfangreichen Darlegungen der griechischen Regierung zur betriebswirtschaftlichen Lage von AGNO nicht überzeugen. Sie ändern im Grunde wenig an dem Kerntatbestand, dass AGNO nach der Umschuldung von 1995 ein Unternehmen mit einem ganz verwundbaren Verhältnis zwischen dem von der GLB zur Verfügung gestellten und dem eigenen Vermögen der Genossenschaftsmitglieder geblieben ist. Wegen der vorstehend in Erinnerung gerufenen Schwäche der Garantien bleibt es unwahrscheinlich, dass ein privater Kapitalgeber die augenfälligen Risiken einer weiteren und umfangreicheren finanziellen Beteiligung an AGNO übernommen hätte.

161. Bei der Heranziehung des Referenzzinssatzes durch die Kommission bei der Untersuchung des Beschlusses Nr. 1620 des Gouverneurs der Bank von Griechenland kann ich mich kurz fassen. Dieser Satz hat das Ziel, das Beihilfeelement in Regelungen für Stützungsdarlehen zu berechnen³⁶. Der

Referenzzinssatz stimmt mit dem durchschnittlichen Zinssatz für mittel- bis langfristige Darlehen (fünf bis zehn Jahre), bei denen die üblichen Sicherheiten gestellt werden, in den verschiedenen Mitgliedstaaten überein. Bei ihrer Beurteilung der Transaktion zwischen der GLB und AGNO kann die Kommission nicht umhin, den vereinbarten Zinssatz an dem für Griechenland geltenden Referenzzinssatz zu messen. Daraus musste sie den Schluss ziehen, dass in den vereinbarten Zinsbedingungen ein Beihilfeelement steckte. Dieses Beihilfeelement wurde übrigens noch verstärkt durch die andere Kondition der Transaktion, die tilgungsfreie Zeit.

162. Ich komme somit zu dem Ergebnis, dass die mit diesem Klagegrund vorgebrachten Argumente der griechischen Regierung den Standpunkt der Kommission, dass die von der GLB 1995 mit AGNO vereinbarte Umschuldung eine Beihilfemaßnahme war, nicht widerlegen.

IX — Übrige Klagegründe, unter anderem gegen die in Artikel 3 der Entscheidung auferlegte Verpflichtung zur Rückforderung der gewährten Beihilfe

163. Die übrigen Klagegründe der griechischen Regierung können wie folgt zusammengestellt werden:

— die Kommission soll dadurch, dass sie das Gesetz Nr. 2237/94 für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt

36 — Mitteilung der Kommission über die Methode zur Festsetzung der Referenz-Abzinsungssätze (ABl. 1997, C 273, S. 3).

erklärt habe, gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen haben;

- die Kommission soll zu Unrecht entschieden haben, dass die griechischen Gesetze Nrn. 2237/94 und 2198/94 sowie der Beschluss Nr. 1620 des Gouverneurs der Bank von Griechenland den Handelsverkehr ungünstig beeinflussen;
- die Kommission soll die Entscheidung unzureichend begründet haben;
- die Entscheidung der Kommission, dass die gewährte Beihilfe zurückzufordern sei, soll den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit widersprechen;
- schließlich soll es absolut unmöglich sein, die gewährte Beihilfe zurückzufordern.

A — Erster Klagegrund: Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes

1. Vorbringen der Parteien

164. Die Kommission hat nach Auffassung der griechischen Regierung mit ihrer Feststellung, dass das Gesetz Nr. 2237/94 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei,

gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Am 15. Dezember 1998 habe der Rat der Europäischen Union gemäß Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 eine Stellungnahme abgegeben, dass die in den Artikeln 14 bis 18 und Artikel 21 des griechischen Gesetzes Nr. 2538/97 festgelegten Beihilfemaßnahmen bis zu einem Betrag von höchstens 158,672 Mrd. GRD mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien³⁷. In dem letztgenannten Gesetz sei wiederholt auf die Vorschriften des Gesetzes Nr. 2237/94 verwiesen worden. Somit habe der Rat stillschweigend alle anderen Beihilfemaßnahmen genehmigt.

165. Der Rat habe in seiner Stellungnahme vom 15. Dezember 1998 das griechische Gesetz Nr. 2538/97 gebilligt. In der so geschaffenen Lage hätten die griechischen Landwirte oder landwirtschaftlichen Genossenschaften nicht voraussehen können, dass die bei früheren Beihilfemaßnahmen in Anspruch genommenen Beträge nachträglich zurückbezahlt werden müssten.

166. Die Kommission hält dem entgegen, dass die Stellungnahme des Rates vom 15. Dezember 1998, mit der verschiedene Beihilfen gebilligt worden seien, hier nicht anwendbar sei, weil sie sich nicht auf andere Regelungen als die gebilligten beziehe. Die Verweisungen im Gesetz Nr. 2538/97 auf frühere Gesetze zeigten eine gegenseitige Ergänzung der verschiedenen Regelungen auf, nicht aber, dass sie im Gesetz Nr. 2538/97 aufgegangen seien.

³⁷ — Mitteilung der Kommission über die Beihilfe C 32/98 (ex NN 22/98) betreffend die Tilgung von Schulden landwirtschaftlicher Genossenschaften und anderer Unternehmen durch die Agricultural Bank of Greece (zitiert in Fußnote 4).

167. Wenn die griechische Regierung für ihre früher getroffenen Regelungen eine Genehmigung habe erhalten wollen, hätte sie zuvor für sie die ausdrückliche Billigung des Rates beantragen müssen. Die Billigung des griechischen Gesetzes Nr. 2538/97 könne nicht so ausgeweitet werden, dass damit alle vorangegangenen vergleichbaren Regelungen rückwirkend gebilligt worden wären.

168. Die Kommission weist den Vorwurf der griechischen Regierung zurück, dass die Rückforderung der aufgrund der Gesetze Nr. 2008/92 und Nr. 2237/94 gewährten Beihilfen von den begünstigten Unternehmen zur Folge hätte, dass sie gegenüber den Unternehmen, die aus dem vom Rat gebilligten Gesetz Nr. 2538/97 Nutzen gezogen hätten, benachteiligt würden. Dieser Vorwurf falle zunächst auf die griechische Regierung selbst zurück. Sie habe doch den Ratsbeschluss zur Billigung des Gesetzes Nr. 2538/97 veranlasst. Der Ungleichbehandlung, die dann die unvermeidliche Folge sei, lasse sich kein Argument dafür entnehmen, um die vom Rat beschlossene Billigung von Beihilfemaßnahmen in einigen Fällen auf alle Fälle auszudehnen, in denen zuvor im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht Beihilfen an Genossenschaften vergeben worden seien.

169. Aus denselben Gründen gingen die Argumente fehl, die darauf gestützt seien, dass die durch frühere Beihilferegelungen begünstigten Landwirte angeblich nicht begreifen könnten, warum die ihnen gewährte Beihilfe zurückgezahlt werden müsse. Die griechische Regierung habe wissen können, dass der durch sie veranlasste Ratsbeschluss diese Wirkung haben könnte.

2. Beurteilung

170. Der Rat der Europäischen Union kann gemäß Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG beschließen, dass eine Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, wenn außergewöhnliche Umstände eine solche Entscheidung rechtfertigen. Diese Befugnis des Rates weist einen ganz besonderen Charakter auf und stellt eine Ausnahme von der grundsätzlich ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission für die Beurteilung nationaler Beihilfemaßnahmen dar. Die Befugnis des Rates gilt der Vereinbarungserklärung besonderer Beihilfemaßnahmen. Der Anwendungsbereich der vom Rat getroffenen Beschlüsse geht somit auch nicht weiter als die Beihilfemaßnahmen, auf die sich die Beschlüsse ausdrücklich beziehen. Wenn das anders wäre, würde die vorrangige Zuständigkeit der Kommission ausgehöhlt. Der Rat hat mit dem Beschluss vom 15. Dezember 1998 (Nr. 14015) festgestellt, dass die Artikel 14 bis 18 und 21 des Gesetzes Nr. 2538/97 abweichend von Artikel 87 EG bis zu einem Betrag von 158,672 Mrd. GRD mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien. Damit wurde der Anwendungsbereich abschließend und genau festgelegt. Eine weitere Ausdehnung dieses Bereichs unter Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz ist mit der Zuständigkeitsverteilung der Artikel 87 EG und 88 EG unvereinbar. Außerdem könnte sie zur Aushöhlung des in Artikel 87 Absatz 1 EG verankerten Verbots führen. Deshalb kann dieser Klagegrund keinen Erfolg haben.

B — *Zweiter Klagegrund: abträgliche Einflussnahme auf den Handelsverkehr*

1. Vorbringen der Parteien

171. Mit dem zweiten Klagegrund macht die Klägerin geltend, dass das griechische Gesetz Nr. 2237/92, das griechische Gesetz Nr. 2198/94 und der Beschluss Nr. 1620 des Gouverneurs der Bank von Griechenland für den Fall, dass sie als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 EG eingestuft werden könnten, weder verboten seien noch dem Gemeinschaftsrecht widersprächen, weil sie weder den Wettbewerb verfälschten noch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigten. Die Umschuldungen betrafen nur einen kleinen Teil der Genossenschaften und hätten keinen Einfluss auf den zwischenstaatlichen Handelsverkehr oder die Wettbewerbsverhältnisse.

172. Zugleich habe die Kommission nicht begründet, aus welchen Gründen sie zu dem Schluss gekommen sei, dass die streitigen Bestimmungen den Handelsverkehr beeinträchtigten.

173. Ferner weist die Klägerin auf die Mitteilung der Kommission vom 23. Dezember 1994³⁸ hin, in der es heiße, dass Beihilfen, deren Betrag zu gering sei, um spürbare Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel zu haben, nicht verboten seien.

Dieser „De-minimis“-Betrag belaufe sich auf 50 000 ECU. In mindestens 17 Fällen von Umschuldungen aufgrund des Artikels 32 Absatz 2 des griechischen Gesetzes Nr. 2008/92 sei der gewährte Beihilfebetrags niedriger als 50 000 Euro gewesen. Bei den Umschuldungen aufgrund von Artikel 5 des griechischen Gesetzes Nr. 2237/94 hätten 90 Umschuldungen einem Betrag von 17 Mio. GRD (50 000 ECU) oder weniger gegolten.

174. Die Kommission wendet hiergegen ein, dass nach ständiger Rechtsprechung staatliche Beihilfen an Unternehmen den innergemeinschaftlichen Handel unabhängig von den gewährten Beträgen, von der Größe der Unternehmen und davon beeinträchtigten, ob diese ihre Produkte ausführen oder nicht. Eine eingehende wirtschaftliche Analyse oder ein Beweis für die tatsächlichen Auswirkungen auf den Handelsverkehr seien nicht erforderlich. Ferner müsse in einem Fall wie dem vorliegenden die kumulative Auswirkung der Anwendung auf etwa 100 Genossenschaften berücksichtigt werden.

175. Das Vorbringen der Klägerin zur „De-minimis“-Beihilfe sei nicht annehmbar. Die „De-minimis“-Regel sei auf sensible Sektoren wie die Landwirtschaft nicht anzuwenden.

2. Beurteilung

176. Nach ständiger Rechtsprechung schließen der verhältnismäßig geringe Um-

38 — Zitiert in Fußnote 32.

fang einer Beihilfe oder die verhältnismäßig geringe Größe des betreffenden Unternehmens nicht von vornherein die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handelsverkehrs zwischen Mitgliedstaaten aus³⁹. Bei der Beurteilung der Auswirkungen einer Beihilfe auf den Handel können nämlich weitere Gesichtspunkte eine ausschlaggebende Rolle spielen, insbesondere, ob Beihilfen nebeneinander bestehen und ob die begünstigten Unternehmen in einem in besonderer Weise dem Wettbewerb ausgesetzten Sektor tätig sind⁴⁰. Im Agrarsektor besteht ein solcher intensiver Wettbewerb zwischen den Erzeugern der Mitgliedstaaten, deren Produkte innerhalb der Gemeinschaft gehandelt werden. Die griechische Landwirtschaftsproduktion belief sich 1998 auf 4,1 % der gesamten europäischen Produktion, und Griechenland führt beträchtliche Mengen von Erzeugnissen in andere Mitgliedstaaten aus⁴¹. Unter solchen Umständen können selbst geringe Beihilfebeträge den Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

177. Es ist zwar möglich, wie die Kommission selbst insbesondere in ihren Leitlinien für Unternehmen in Schwierigkeiten und in ihrer Mitteilung über „De-minimis“-Beihilfen⁴² eingeräumt hat, dass bestimmte geringe Beihilfen keine spürbare Auswirkung auf den Handel und den Wettbewerb haben, so dass sie nicht vorher der Kommission angezeigt werden müssen.

39 — Urteile Philip Morris (zitiert in Fußnote 12) und vom 11. November 1987 in der Rechtssache 259/85 (Frankreich/Kommission, Slg. 1987, 4393).

40 — Urteil vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-113/00 (Spanien/Kommission, Slg. 2002, I-7601, Randnr. 30).

41 — Vgl. Erwägungsgrund 106 der Entscheidung.

42 — Mitteilung 96/C 68/06 über „De-minimis“-Beihilfen (ABl. 1996, C 68, S. 9).

178. Aus Punkt 2.3 der Leitlinien für Unternehmen in Schwierigkeiten und dem vierten Absatz der Mitteilung über „De-minimis“-Beihilfen ergibt sich indessen, dass die „De-minimis“-Regel nicht für Sektoren gilt, für die besondere Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen gelten, insbesondere die Sektoren Landwirtschaft und Fischerei. Die griechische Regierung kann sich daher im vorliegenden Fall nicht auf diese Politikregeln der Kommission berufen.

179. Aufgrund dieser Erwägungen ist dieses Vorbringen der griechischen Regierung zur Stützung dieses Klagegrundes zurückzuweisen.

C — Dritter Klagegrund: unzureichende Begründung der Entscheidung

1. Vorbringen der Parteien

180. Zu diesem Klagegrund wurden keine näheren erheblichen Ausführungen vorgebracht.

2. Beurteilung

181. Mit diesem dritten Klagegrund wirft die griechische Regierung der Kommission

vor, dass sie die Entscheidung unzureichend begründet habe. Meines Erachtens kann dieser Klagegrund nicht durchgreifen.

als Beihilfen anzusehen sind und ob eine Berufung auf die Ausnahmetatbestände von Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b, Absatz 3 Buchstabe a und Absatz 3 Buchstabe c EG möglich war.

182. Die Begründungspflicht ist eine wesentliche Formvorschrift, die von der Frage der Richtigkeit der Begründung, die die materielle Rechtmäßigkeit der streitigen Handlung betrifft, unterschieden werden muss. Die Begründung muss der Art des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrolle ausüben kann. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 253 EG genügt, nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet⁴³.

183. Im vorliegenden Fall gibt die Kommission in ihrer Entscheidung unzweideutig an, weshalb die umstrittene Beihilfe die Prüfung nach den Artikeln 87 EG und 88 EG nicht bestehen kann. Die Kommission hat bei ihrer Untersuchung der streitigen Regelungen erschöpfend geprüft, ob diese

D — Vierter Klagegrund: Rückforderung der gewährten Beihilfe widerspricht den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit

1. Vorbringen der Parteien

184. Die Klägerin ist der Auffassung, dass die Entscheidung der Kommission, dass die gewährte Beihilfe nebst Zinsen seit dem Zeitpunkt der Zurverfügungstellung der Beihilfe an den Begünstigten zurückgefordert werden müsse, unverhältnismäßig sei. Die landwirtschaftlichen Genossenschaften seien guten Glaubens gewesen, sie hätten gewusst, dass die Beihilfe bei der Kommission 1993 angemeldet worden sei, und nach einem Zeitraum von sieben Jahren sei die Rückforderung der Beihilfe nebst Zinsen unvorstellbar.

185. Die Klägerin verweist auf die Rechtsprechung, der zu entnehmen sein soll, dass eine Rückforderung nach sieben Jahren nicht mehr möglich sei, gewiss ungeachtet

43 — Vgl. insbesondere Urteile vom 13. März 1985 in den Rechtssachen 296/82 und 318/82 (Niederlande und Leewarder Papierwarenfabrik/Kommission, Slg. 1985, 809, Randnr. 19), vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnrn. 15 und 16) und vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-56/93 (Belgien/Kommission, Slg. 1996, I-723, Randnr. 86).

des Umstands, dass die griechische Regierung das Verfahren nach Artikel 88 EG eingehalten habe⁴⁴.

186. Die Kommission ist der Meinung, dass die Rückgängigmachung einer rechtswidrigen Beihilfe mittels Zurückforderung logisch aus der Feststellung folge, dass die Beihilfe rechtswidrig sei. Die Zurückforderung einer rechtswidrigen Beihilfe habe den Zweck, den früheren Zustand wiederherzustellen, selbst wenn dies zum Konkurs des betreffenden Unternehmens führe. Eine Rückforderung sei aus diesem Grund auch nicht unverhältnismäßig.

187. Ebenso wenig könne der gute Glauben der Genossenschaften ins Feld geführt werden, weil die griechische Regierung bei Anwendung des Artikels 32 des griechischen Gesetzes Nr. 2008/92 die Voraussetzungen des Artikels 88 Absatz 3 EG nicht eingehalten habe. Der gute Glauben könne mit Sicherheit nicht für die aufgrund von Artikel 5 des griechischen Gesetzes Nr. 2237/94 gewährte Beihilfe angeführt werden, weil eine Anmeldung dieser Regelung nie erfolgt sei.

188. Die Rückforderung könne ebenso wenig deshalb verweigert werden, weil seit

Zuerkennung der Beihilfe fünf Jahre verstrichen seien. Die zuständige Behörde sei nach Gemeinschaftsrecht verpflichtet, den Beschluss über die Zuerkennung einer rechtswidrigen Beihilfe, die in einer Entscheidung der Kommission für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt und deren Rückforderung angeordnet worden sei, zu widerrufen, selbst wenn sie die Frist habe verstreichen lassen, nach deren Ablauf die Rückforderung nach nationalem Recht im Interesse der Rechtssicherheit ausgeschlossen sei.

2. Beurteilung

189. Auch dieser Klagegrund, mit dem die Klägerin die Entscheidung der Kommission angreift, die gewährte Beihilfe zurückfordern zu lassen, kann nicht durchgreifen. Nach ständiger Rechtsprechung ist die Aufhebung einer rechtswidrigen Beihilfe durch Rückforderung die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit⁴⁵. Infolgedessen kann die Rückforderung einer zu Unrecht gewährten staatlichen Beihilfe zwecks Wiederherstellung der früheren Lage grundsätzlich nicht als eine Maßnahme betrachtet werden, die in keinem Verhältnis zu den Zielen der Bestimmungen des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen stünde⁴⁶. Dasselbe gilt für den Zinsanspruch für die Zeit zwischen der Zahlung der Beihilfe und deren tatsächlicher Zurückzahlung.

44 — Im Urteil Deutsche Milchkontor hat der Gerichtshof festgestellt: „[D]ie Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit [sind] Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft ... Daher kann es nicht als dieser Rechtsordnung widersprechend angesehen werden, wenn nationales Recht in einem Bereich wie dem der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeihilfen berechtigtes Vertrauen und Rechtssicherheit schützt“ (Urteil vom 21. September 1983 in den Rechtsachen 205/82 bis 215/82, Slg. 1983, 2633, Randnr. 30).

45 — Vgl. u. a. Urteile vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, „Tubemeuse“, Slg. 1990, I-959, Randnr. 66), vom 10. Juni 1993 in der Rechtssache C-183/91 (Kommission/Griechenland, Slg. 1993, I-3131, Randnr. 16) und vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-39/94 (SFEI u. a., Slg. 1996, I-3547, Randnr. 68).

46 — Urteil Tubemeuse (zitiert in Fußnote 45, Randnr. 66).

190. Die griechische Regierung kann sich auch nicht auf das schutzwürdige Vertrauen der Empfänger der Beihilfen berufen, weil die aufgrund von Artikel 32 des Gesetzes Nr. 2008/92 und Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 gewährte Beihilfe im Widerspruch zu den Bestimmungen des Artikels 88 Absatz 3 EG zuerkannt worden ist⁴⁷. Die streitige Beihilfe ist ohne Rücksicht auf die den Mitgliedstaaten durch Artikel 88 Absatz 3 EG auferlegten Pflichten ohne vorherige Anmeldung gewährt oder nach Anmeldung ohne vorherige Mitteilung gewährt worden. Unternehmen, die Beihilfe erhalten, können grundsätzlich nur ein schutzwürdiges Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der Beihilfe haben, wenn die Beihilfe unter Beachtung aller den Mitgliedstaaten nach Artikel 88 EG obliegenden Verpflichtungen gewährt worden ist. Die durch staatliche Beihilfen begünstigten Unternehmen müssen wissen, dass diese den Vorschriften der Artikel 87 EG und 88 EG unterliegen. Sie müssen sich daher kundig machen, um festzustellen, ob in ihrem Fall alle aus diesen Vorschriften folgenden Pflichten erfüllt worden sind.

191. Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung verletzt deshalb das schutzwürdige Vertrauen der Unternehmen, die diese Beihilfe erhalten haben, nicht.

47 — Wenn man dies zuließe, wären die Artikel 87 EG und 88 EG insoweit wirkungslos, als die nationalen Behörden sich auf ihr eigenes rechtswidriges Verhalten stützen könnten, um Entscheidungen der Kommission nach diesen Bestimmungen ihrer Wirkung zu berauben. Urteil vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-5/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-3437, Randnr. 17).

E — *Fünfter Klagegrund: absolute Unmöglichkeit der Rückforderung der gewährten Beihilfe*

1. Vorbringen der Parteien

192. Der letzte Klagegrund der griechischen Regierung gilt der absoluten Unmöglichkeit der Rückforderung der Beihilfe. Den griechischen Behörden zufolge besteht eine absolute Unmöglichkeit, die Entscheidung durchzuführen, weil die griechischen Behörden von 500 Genossenschaften die in den Jahren 1993, 1994 und 1995 erhaltenen Beihilfen nebst Zinsen zurückfordern müssten. Die Genossenschaften hätten kein eigenes Vermögen, weshalb bewegliche und unbewegliche Sachen verkauft werden müssten. Falls die Genossenschaften die Schulden nicht begleichen könnten, müssten die Mitglieder der landwirtschaftlichen Genossenschaften diese begleichen, da die Mitglieder solidarisch für die Verbindlichkeiten hafteten. Das würde zu sozialen, wirtschaftlichen und politischen Problemen führen.

193. Die griechische Regierung macht weiter geltend, dass, falls Artikel 5 des Gesetzes Nr. 2237/94 und der Beschluss Nr. 1620 des Gouverneurs der Bank von Griechenland als Beihilfe einzustufen seien, dies keine Rechtsfolgen für Einzelfälle von Umschuldungen haben könne. Die Umschuldungen der landwirtschaftlichen Genossenschaften durch die GLB beruhen auf Darlehensverträgen zwischen Parteien, die dem Privatrecht unterstünden. Daraus folge logischerweise, dass die Kommission nicht die

Rückforderung der Beihilfe beschließen könne, die einen Einzelfall der Umschuldung durch die GLB betreffe.

194. Nach Auffassung der Kommission kann die große Anzahl von Mitgliedern der betroffenen Genossenschaften, auf die die griechische Regierung die Unmöglichkeit der Rückforderung stützt, die absolute Unmöglichkeit der Rückforderung der Beihilfe nicht belegen. Die Haftung der Mitglieder der Genossenschaften für den Bereich der Rückforderung sei nicht selbstverständlich, sondern hänge von der Größe der Verbindlichkeiten der Genossenschaften im Verhältnis zu deren Vermögen ab.

195. Wenn dem Vorbringen der Klägerin zur Unmöglichkeit der Rückforderung der Beihilfen, weil diese aufgrund von Verträgen zwischen autonomen Parteien gewährt worden seien, zu folgen wäre, könne jeder Mitgliedstaat die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen dadurch umgehen, dass er Beihilfen aufgrund privatrechtlicher Verträge über eine Mittelsperson gewähre.

2. Beurteilung

196. Nach Auffassung der griechischen Regierung würden bei Rückforderung der Beihilfe soziale, wirtschaftliche und politische Probleme entstehen. Die bloße Befürchtung inländischer Schwierigkeiten

kann indessen keine Rechtfertigung für die Nichtanwendung der betreffenden Regelung sein⁴⁸. Auch kann der Umstand, dass die Beihilfe bei einer großen Anzahl von Begünstigten zurückgefordert werden müsste, nicht zur Feststellung führen, dass die Rückforderung absolut unmöglich wäre⁴⁹. Ebenso wenig kann die absolute Unmöglichkeit der Rückforderung für den Fall behauptet werden, dass die Beihilfe mittels eines privatrechtlichen Vertrags gewährt wurde. Wie die Kommission zu Recht bemerkt hat, darf die Form der Gewährung der Beihilfe keine Rolle spielen, denn sonst könnten die Mitgliedstaaten die geltenden Beihilferegeln dadurch umgehen, dass sie sie in einer bestimmten Form gewährten.

197. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass ein Mitgliedstaat, wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, wenn er bei der Durchführung einer Entscheidung der Kommission betreffend Beihilfemaßnahmen auf nicht vorhergesehene und nicht vorhersehbare Schwierigkeiten stößt, oder sich Folgen gegenübersehen, die die Kommission nicht bedacht hat, ihr diese Probleme vorlegen und entsprechende Änderungen der betreffenden Entscheidung vorschlagen muss. Gemäß dem namentlich in Artikel 5 des Vertrages zum Ausdruck gekommenen Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane gegenseitig zu gedeihlicher Zusammenarbeit verpflichtet sind, müssen in einem solchen Fall die Kommission und der Mitgliedstaat nach Treu und Glauben zusammenwirken, um bei voller Beachtung der Vertragsbestimmungen, insbesondere der über Beihilfemaßnahmen, die Schwierigkeiten zu überwinden⁵⁰.

48 — Urteil vom 7. Dezember 1995 in der Rechtssache C-52/95 (Kommission/Frankreich, Slg. 1995, I-4443, Randnr. 38).

49 — Vgl. auch Urteil vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache C-280/95 (Kommission/Italien, Slg. 1998, I-259).

50 — Urteil vom 4. April 1995 in der Rechtssache C-348/93 (Kommission/Italien, Slg. 1995, I-673, Randnr. 17).

198. Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass die Entscheidung der Kommission keine Verfahrensvorschrift verletzt hat, verhältnismäßig war und nicht gegen den Grundsatz des Schutzes berechtigten Vertrauens verstoßen hat.

X — Kosten

199. Die Kommission hat die Abweisung der Klage als unbegründet und die Verurteilung der Klägerin in die Verfahrenskosten beantragt. Da ich zu dem Ergebnis komme, dass die Klage der griechischen Regierung unbegründet ist, sind der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

XI — Ergebnis

200. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor,

- a) die Klage der griechischen Regierung gegen die Entscheidung der Kommission vom 1. März 2000 über die von Griechenland angewandten Beihilferegulungen zur Tilgung von Schulden der landwirtschaftlichen Genossenschaften in den Jahren 1992 und 1994 einschließlich der Beihilfe zur Umstrukturierung der Molkereigenossenschaft AGNO abzuweisen;
- b) der griechischen Regierung gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.