

# BESLUITEN

## BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 25 januari 2012

betreffende de steun die Griekenland heeft toegekend aan graanproducenten en aan landbouwcoöperaties die granen collecteren

SA 27354 (C 36/10, ex NN 3/10, ex CP 11/09)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2011) 9335)

(Slechts de tekst in de Griekse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2012/320/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 108, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag <sup>(1)</sup> te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

### I. PROCEDURE

- (1) Op 18 november 2008 heeft de Commissie per e-mail informatie ontvangen over steun die Griekenland zou toekennen aan granenproducerende landbouwbedrijven en unies van landbouwcoöperaties die granen collecteren. De aangeklaagde steun werd verleend in de vorm van renteloze leningen. Bij brief van 21 november 2008 heeft de Commissie de Griekse autoriteiten verzocht inlichtingen over deze steun te verstrekken.
- (2) Bij brief van 24 november 2008 heeft de Commissie de klager verzocht om een volledig klachtenformulier in te dienen. Op 8 januari 2009 heeft de Commissie dat formulier ontvangen.
- (3) Na de ontvangst van dat klachtenformulier heeft de Commissie, aangezien de Griekse autoriteiten niet op haar brief van 21 november 2008 hadden geantwoord, op 23 januari 2009 een tweede brief aan de Griekse autoriteiten gestuurd met het verzoek inlichtingen over die maatregel te verstrekken. Aangezien de Commissie binnen de in die brief vastgestelde termijn geen antwoord kreeg, heeft zij op 24 maart 2009 een aanmaning gestuurd.

- (4) Op 14 mei 2009 hebben de Griekse autoriteiten de Commissie een brief gestuurd, die evenwel zeer weinig inlichtingen bevatte over de steun waarop de klacht betrekking had. Na die brief heeft de Commissie op 11 juni 2009 de Griekse autoriteiten een tweede verzoek om informatie gestuurd, met gedetailleerdere vragen over de veronderstelde staatssteun.

- (5) Op 20 juli 2009 hebben de Griekse autoriteiten gevraagd de termijn voor de indiening van de desbetreffende gegevens te verlengen tot 30 augustus 2009. Per brief van 23 juli 2009 heeft de Commissie de verlenging van die termijn goedgekeurd. Op 1 september 2009 hebben de Griekse autoriteiten per e-mail gevraagd de termijn met nog een maand te verlengen. Per brief van 14 september heeft de Commissie de tweede verlenging van de termijn tot 30 september 2009 goedgekeurd.

- (6) Meer dan twee maanden na afloop van de vastgestelde termijn had de Commissie nog steeds geen antwoord gekregen en op 1 december 2009 heeft zij de Griekse autoriteiten een aanmaning gestuurd, waarin zij hen nog één maand gaf om de informatie te verstrekken. In die aanmaning heeft de Commissie de aandacht van de Griekse autoriteiten gevestigd op het feit dat als zij niet binnen de vastgestelde termijn antwoorden, de Commissie overeenkomstig artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag <sup>(2)</sup> (\*) de te verstrekken informatie bij besluit zou opeisen („bevel tot het verstrekken van informatie”). Voorts werd de zaak op 26 januari 2010 onder nummer NN 3/10 opgenomen in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen.

<sup>(2)</sup> PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

(\*) Vervolgens artikel 88 van het EG-Verdrag. De artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag zijn sinds 1 december 2009 vervangen door respectievelijk de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>(1)</sup> PB C 90 van 22.3.2011, blz. 11.

- (7) De door de Commissie vastgestelde termijn liep af zonder dat de Griekse autoriteiten inlichtingen verstrekten. Daarom heeft de Commissie op 10 maart 2010 overeenkomstig artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 659/1999 een besluit vastgesteld waarbij zij de Griekse autoriteiten oproep de desbetreffende inlichtingen te verstrekken.
- (8) De Griekse autoriteiten hebben op 19 maart 2010 geantwoord. In hun antwoord voerden zij aan dat zij de brief van de Commissie van 1 december 2009 hadden beantwoord per brief van 9 februari 2010. Per brief van 17 mei 2010 heeft de Commissie de Griekse autoriteiten gevraagd een aantal aanvullende vragen te beantwoorden. Zij verzocht hen ook een bewijs voor te leggen dat zij de Commissie op 9 februari 2010 een brief hadden toegestuurd. Intussen kreeg de Commissie van de klager aanvullende gegevens over de betrokken steun. Daarom stuurde zij de Griekse autoriteiten op 18 juni 2010 een nieuwe brief waarin zij hen de mogelijkheid bood hun opmerkingen over de nieuwe gegevens te maken. De Griekse autoriteiten antwoordden op de brief van 17 mei 2010 zonder een bewijs voor te leggen dat zij de Commissie op 9 februari 2010 een brief hadden gestuurd. Op 30 september 2010 antwoordden de Griekse autoriteiten ook op de brief van de Commissie van 18 juni 2010.
- (9) De Commissie heeft Griekenland per brief van 15 december 2010 in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag ten aanzien van de steunmaatregel in te leiden. Per brief van 21 januari 2011 hebben de Griekse autoriteiten hun opmerkingen gemaakt over het besluit van de Commissie van 15 december 2010. De Commissie heeft de Griekse autoriteiten aanvullende vragen toegestuurd per brief van 5 mei 2011, die de Griekse autoriteiten op 6 juni 2011 hebben beantwoord.
- (10) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* <sup>(3)</sup>. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel te maken. De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van één belanghebbende, die aanvoerde dat de maatregelen illegaal waren. Die opmerkingen werden meegedeeld aan de Griekse autoriteiten, die hun opmerkingen hebben gemaakt per brief van 1 december 2011.

## II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN-MAATREGEL

### II.1. Klacht

- (11) Op 18 november 2008 heeft de Commissie per e-mail informatie ontvangen over steun die de Griekse staat zou toekennen aan granenproducerende landbouwbedrijven en unies van landbouwcoöperaties. Volgens die klacht werd die steun verleend in de vorm van renteloze leningen ten bedrage van 150 miljoen EUR die werden toegekend aan de unies van landbouwcoöperaties in de graansector.

### II.2. Achtergrond

- (12) Volgens de gegevens van de Griekse autoriteiten hadden de Griekse landbouwers in 2008 in vergelijking met het daaraan voorafgaande jaar 60 000 ha (600 000 *stremmata*) meer maïs ingezaaid. Dit leidde tot een aanzienlijke overproductie van maïs en bijgevolg tot een daling van de prijzen. Hetzelfde deed zich voor bij tarwe. Daarom en wegens de economische crisis besloot de Griekse regering de Griekse producenten steun te verlenen.
- (13) Volgens de Griekse autoriteiten werd de steun verleend aan producentenorganisaties, dat wil zeggen aan unies van landbouwcoöperaties (ULC's). De ULC's hadden niet voldoende middelen om de inkomens van de landbouwers te ondersteunen en door de economische crisis evenmin toegang tot de financiële markten om leningen aan te gaan. De Griekse autoriteiten voerden ook aan dat als de coöperaties in de winter van 2008 de door hen gecollecteerde hoeveelheden granen hadden verkocht, de prijzen sterk zouden zijn gedaald en de producenten grote verliezen zouden hebben geleden. Bijgevolg besloot de Griekse regering, om een daling van de graanprijzen te voorkomen en de landbouwers een minimuminkomen te garanderen, de ULC's en onrechtstreeks de landbouwers (die hun productie aan de coöperaties hadden overgedragen) steun te verlenen in de vorm van een lening met staatsgarantie en rentesubsidie. Volgens de Griekse autoriteiten werden de leningen aan de ULC's toegekend om ter beschikking van de producenten te worden gesteld voor de in 2008 door de ULC's aangekochte of ontvangen hoeveelheden graan. Door de aanhoudende crisis op de graanmarkt hebben de Griekse autoriteiten de termijn voor de terugbetaling van de leningen verlengd tot 30 september 2010.

### II.3. Maatregel

- (14) De Griekse autoriteiten hebben een reeks besluiten betreffende de toekenning van de betrokken steun vastgesteld.
- (15) In Besluit nr. 56700/B.3033 van 8 december 2008 van de minister van Economische Zaken en Financiën is onder meer het volgende bepaald:

„Artikel 1. Hierbij wordt een rentesubsidie goedgekeurd voor de leningen die in 2008 door kredietinstellingen aan unies van landbouwcoöperaties en eerstegraadslandbouwcoöperaties van het land zijn of nog zullen worden toegekend om ter beschikking van de producenten te worden gesteld voor in 2008 aangekochte of ontvangen hoeveelheden graan. De genoemde leningen worden gesubsidieerd met ingang van de datum van de toekenning ervan. [...]

Artikel 3. De genoemde leningen lopen vanaf de datum waarop zij zijn toegekend tot de datum waarop zij zijn terugbetaald, welke datum niet later dan 30 september 2009 mag zijn.[...]”.

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 1.

- (16) In Besluit nr. 2/88675/0025 van 9 december 2008 van de minister van Economische Zaken en Financiën is onder meer het volgende bepaald:
- „1. Overeenkomstig Wet 2322/1995 verleent de Griekse staat een garantie van 100 % voor de leningen die door kredietinstellingen aan unies van landbouwcoöperaties (ULC's) en eerstegraadslandbouwcoöperaties van het land worden toegekend om ter beschikking van de producenten te worden gesteld voor in 2008 aangekochte of ontvangen hoeveelheden graan. De leningen die in 2008 door kredietinstellingen aan de ULC's en de eerstegraadslandbouwcoöperaties voor de aankoop van granen zijn toegekend, vallen vanaf de datum waarop zij zijn toegekend, onder de bepalingen van dit besluit. Het totaalbedrag van de reeds toegekende en nog toe te kennen leningen mag niet groter zijn dan 150 miljoen EUR. [...]
3. [...] Als het nog niet afgeloste gedeelte van de lening op de vervaldag niet is terugbetaald, vervalt dat bedrag en wordt het invorderbaar. De banken moeten, opdat hun gewaarborgde vorderingen door de staat worden betaald, binnen drie maanden nadat de lening is vervallen, de bewijsstukken voorleggen die zijn vermeld in Besluit nr. 2/478/0025 van de minister van Economische Zaken en Financiën van 4 januari 2006 (Grieks Staatsblad, reeks II, nr. 16 van 13 januari 2006).[...].”
- (17) Bij Besluit nr. 46825/B.2248 van 29 september 2009 en Besluit nr. 2/69591/0025 van 2 oktober 2009 van de minister van Economische Zaken en Financiën werd de termijn voor de terugbetaling voor de leningen verlengd tot en met 30 september 2010.
- (18) In Besluit nr. 8264 van 9 december 2008 van de minister van Plattelandsontwikkeling en Voedselvoorziening is de verdeling van het bedrag van 150 miljoen EUR over 57 unies van landbouwcoöperaties vastgesteld. Ook wordt daarin verwezen naar het besluit van 12 november 2008 van de regeringscommissie betreffende de toekenning van leningen ten bedrage van 150 miljoen EUR aan unies van landbouwcoöperaties en de leden daarvan.
- (19) Volgens de brief van de Griekse autoriteiten die op 19 maart 2010 werd verstuurd, werden (op één na) alle leningen verstrekt door de Landbouwbank van Griekenland (hierna „ATE” genoemd). De Griekse autoriteiten voegden eraan toe dat de rentesubsidie en de staatsgarantie in de graansector noodzakelijke maatregelen waren om te voorkomen dat de prijzen in 2008 zouden dalen door de overproductie van granen in Griekenland. In die brief wezen de Griekse autoriteiten erop dat de beperkte kredietfaciliteit die de staat toekent, niet kan worden geacht staatssteun te zijn, aangezien zij de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt. De Griekse autoriteiten voegden eraan toe dat het voordeel dat de afzonderlijke producenten bij de maatregel hadden, zeer beperkt was.
- (20) Volgens artikel 1 van de leenovereenkomst tussen ATE en de ULC's („de leenovereenkomst”) was de door de bank toegekende lening bedoeld om door de kredietnemer te worden gebruikt voor de aankoop of ontvangst van in 2008 geproduceerde granen.
- (21) Met betrekking tot de voorwaarden voor de toekenning van de lening wijzen de Griekse autoriteiten erop dat het rentepercentage gelijk was aan het percentage voor schatkistcertificaten van de Griekse staat op twaalf maanden (uitgegeven vóór de datum waarop de rente op de lening begon te lopen), verhoogd met 30 %. Voorts voerden zij aan dat in de leenovereenkomst tussen ATE en de ULC's een bepaling is opgenomen waaruit blijkt dat het hier niet om staatssteun gaat. Die bepaling luidt als volgt: „De debiteur verbindt er zich toe om, voordat de lening wordt uitgekeerd, met de Griekse staat, die daartoe door de bank wordt vertegenwoordigd, overeenkomstig Wet 2844/2000 een pandovereenkomst te ondertekenen met betrekking tot de producten, de bijproducten en de overige roerende goederen die hij met deze lening zal kopen en tot alle goederen die in zijn bezit zijn of die hij onder zijn beheer heeft.”. Met andere woorden de ULC's vestigen ten behoeve van de staat (die door ATE wordt vertegenwoordigd) een pand op de producten die zij met behulp van de lening kopen.
- (22) Op 26 oktober 2010 heeft de staatssecretaris van Financiën Besluit nr. 2/21304/0025 vastgesteld. Daarin is het volgende bepaald:
- „A. De unies van landbouwcoöperaties (ULC's) en de eerstegraadslandbouwcoöperaties van het land waaraan door de Griekse staat gegarandeerde leningen zijn toegekend op grond van Besluit nr. 2/88675/0025 van de staatssecretaris van Economische Zaken en Financiën van 9 december 2008, zoals dat momenteel van kracht is, worden in de mogelijkheid gesteld om voor hun schulden die per 30 september 2010 door de Griekse staat waren gegarandeerd op grond van het genoemde besluit, de volgende regeling te treffen:
- In het kader van de regeling is de totale looptijd van de lening vijf jaar en moet de lening worden betaald in halfjaarlijkse aflossings- en rentebetalingen, waarbij de eerste tranche verschuldigd is op 30 maart 2011 en de laatste op 30 september 2015.
- Voorts betaalt elke kredietnemer de Griekse staat tot het einde van de looptijd van de lening jaarlijks een garantiopremie van 2 % op het op dat ogenblik nog niet betaalde deel van de lening. De eerste premiebetaling vindt plaats op het ogenblik van de betaling van de eerste tranche, d.i. op 30 maart 2011.
- De op de granen gevestigde pandrechten van de Griekse staat worden geschrapt.
- In het kader van de regeling is het voor de lening verschuldigde rentepercentage het percentage dat alle kredietinstellingen voor dezelfde categorie leningen toepassen. [...].”

### III. OPMERKINGEN VAN GRIEKENLAND

- (23) In hun antwoord van 21 januari 2011 voerden de Griekse autoriteiten aan dat zowel de rentesubsidie als de staatsgarantie voor de leningen moet worden getoetst aan de mededeling van de Commissie betreffende de tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis <sup>(4)</sup> (hierna „tijdelijke kaderregeling” genoemd). Met name werd aangevoerd dat de betrokken leningen werden toegekend tijdens de financiële en economische crisis van 2008 en 2009 en dat de betrokken maatregelen bedoeld waren om uit de crisis te geraken.
- (24) Verder voerden de Griekse autoriteiten aan dat het voordeel van de renteloze lening, gezien het grote aantal eindbegunstigden (de leden van de coöperaties), voor elke begunstigde zo gering was dat het niet kan worden geacht mededingingvervalsende gevolgen te hebben.
- (25) Tot slot voerden de Griekse autoriteiten aan dat het feit dat elke kredietnemer verplicht is jaarlijks een garantiëpremie van 2 % te betalen, als bepaald in Ministerieel Besluit nr. 2/21304/0025 van 26 oktober 2010, het bestaan van staatssteun uitsluit.
- (26) In hun brief van 1 december 2011 herhaalden de Griekse autoriteiten vele van de argumenten die zij in de loop van de procedure naar voren hadden gebracht betreffende de noodzaak om de betrokken maatregelen in te stellen en de redenen daarvoor. Volgens hen zorgen de vaststelling van Ministerieel Besluit nr. 2/21304/0025 van 26 oktober 2010 en de toepassing, bij de schuldherschikking, van een rentevoet (de rente die alle kredietinstellingen voor dezelfde categorie leningen toepassen) ervoor dat er bij de rentesubsidie geen sprake is van steun. Zij voegden eraan toe dat de door de staat in de periode van 2009 tot en met 28 november 2011 toegekende rentesubsidies 7 762 113 EUR bedroegen.

### IV. BEOORDELING VAN DE STEUN

#### IV.1. Is er sprake van steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag?

- (27) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (28) Voordat de Commissie nagaat of de betrokken maatregel aan artikel 107, lid 1, van het Verdrag voldoet, wil zij

erop wijzen dat de maatregel twee onderdelen bevat die aan die bepaling moeten worden getoetst: a) de rentesubsidie en b) de staatsgarantie.

#### IV.1.1. Rentesubsidie

- (29) De rentesubsidie die de Griekse staat op grond van Ministerieel Besluit nr. 56700/B.3033 van 8 december 2008 aan de coöperaties heeft toegekend, voldoet aan alle bepalingen van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. De subsidie is door de Griekse staat toegekend en levert duidelijk voordeel op, aangezien de lening in feite renteloos is. De directe begunstigen van de steun zijn de coöperaties. Aangezien het evenwel de bedoeling van de staat was om met de toekenning van de leningen het inkomen van de Griekse landbouwers te verhogen via de kunstmatige verhoging van de prijs van de granen die de producenten aan de coöperaties verkochten, zijn de landbouwers (producenten) de indirecte begunstigen van de steun. Tot slot wordt ook aan de selectiviteitsvoorwaarde voldaan, aangezien de steun uitsluitend is gegaan naar de coöperaties en uiteindelijk naar de landbouwers die in 2008 in Griekenland granen kochten of produceerden. De rentesubsidie werd toegekend totdat Ministerieel Besluit nr. 2/21304/0025 van 26 oktober 2010 van toepassing werd, met een nieuwe schuldregeling die bepaalde dat het rentepercentage voor de lening in het kader van de regeling het percentage was dat door alle kredietinstellingen voor dezelfde categorie leningen werd toegepast.
- (30) Met betrekking tot de bepaling inzake het niet-ervalsen van de mededinging volstaat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie het feit dat de concurrentiepositie van een bedrijf verbeterd wordt in vergelijking met andere concurrerende bedrijven, wat hem een economisch voordeel oplevert dat het bij een normale bedrijfsvoering niet zou hebben gekregen, op zich om de mededinging te vervalsen <sup>(5)</sup>. Aan een bedrijf verleende steun blijkt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden als dat bedrijf actief is op een markt die open staat voor de intra-uniale handel <sup>(6)</sup>. Voorts is er volgens de rechtspraak van het Hof geen drempel of percentage waaronder het handelsverkeer tussen de lidstaten kan worden geacht niet ongunstig te worden beïnvloed. Het relatief kleine steunbedrag of de relatief kleine omvang van de begunstigde onderneming sluit niet a priori uit dat de handel tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed <sup>(7)</sup>. In de Europese Unie bestaat er een aanzienlijke handel in de graansector. Daarom kan deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (31) Uit het voorgaande volgt dat met betrekking tot de rentesubsidie aan alle bepalingen van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is voldaan.

<sup>(4)</sup> PB C 16 van 22.1.2009, blz. 1. Die mededeling is in oktober 2009 gewijzigd (PB C 261 van 31.10.2009).

<sup>(5)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980 in zaak 730/79, Philip Morris/Commissie, Jurispr. 1980, blz. 2671, speciale Griekse uitgave 1980/III, blz. 13.

<sup>(6)</sup> Zie met name het arrest van het Hof van Justitie van 13 juli 1988 in zaak 102/87, Frankrijk/Commissie, Jurisprudentie 1988, blz. 4067.

<sup>(7)</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003 in zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7741, punt 81.

## IV.1.2. Staatsgarantie

- (32) Bij Ministerieel Besluit nr. 2/88675/0025 van 9 december 2008 besloot de Griekse staat de coöperaties een garantie te verlenen voor de leningen die bij ATE werden aangegegaan. Over het algemeen zijn de criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag van toepassing op garanties. Zoals aangegeven in punt 2.1 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties<sup>(8)</sup> (hierna „mededeling betreffende garanties” genoemd), kunnen garanties die rechtstreeks door de staat worden verleend, inderdaad staatssteun vormen. Het voordeel van een staatsgarantie is dat het daaraan verbonden risico door de staat wordt gedragen. Dat de staat dit risico draagt, moet normaal gesproken door een passende garantiepremie worden vergoed (punt 2.2 van de mededeling betreffende garanties). Wanneer de staat van een dergelijke premie afziet, is er zowel een voordeel voor het bedrijf waaraan de staatsgarantie wordt verleend, als een derving van middelen door de staat. Bijgevolg wordt de garantie in het voorliggende geval met staatsmiddelen bekostigd. Voorts is in de mededeling betreffende garanties gepreciseerd dat ook wanneer blijkt dat de staat nimmer een betaling uit hoofde van een verstrekte garantie dient te verrichten, er toch sprake kan zijn van staatssteun.
- (33) Het voordeel dat de garantie voor de ULC's en uiteindelijk de landbouwers inhield, is duidelijk: de kredietnemers waren minstens tot 30 maart 2011 (zie overweging 22) niet verplicht de passende, voor risiconame normale garantiepremie te betalen. Voorts kunnen kredietnemers, vergeleken met een situatie zonder garantie, dankzij de staatsgarantie betere financiële voorwaarden voor een lening krijgen dan de voorwaarden die doorgaans op de financiële markten voorhanden zijn. In punt 3.4 van de mededeling betreffende garanties zijn alle voorwaarden opgesomd waaraan een staatsgarantieregeling moet voldoen om niet als staatssteun te worden beschouwd. Het is duidelijk dat de betrokken maatregel niet aan alle desbetreffende voorwaarden voldoet. Bijvoorbeeld blijkt in het voorliggende geval niet te worden voldaan aan minstens twee van die voorwaarden. De garantie dekt meer dan 80 % van de leningen en blijkbaar worden kredietnemers die in economische moeilijkheden verkeren, niet van de betrokken maatregel uitgesloten.
- (34) Zoals reeds vermeld in overweging 29 zijn de coöperaties de directe begunstigden van de steun. Aangezien het evenwel de bedoeling van de Griekse staat was om met de toekenning van de leningen het inkomen van de Griekse landbouwers te verhogen via de kunstmatige verhoging van de prijs van de granen die de producenten aan de coöperaties verkochten, zijn de landbouwers (producenten) de indirecte begunstigden van de steun. Ook aan de selectiviteitsvoorwaarde wordt voldaan, aangezien de enige begunstigden van de steun die coöperaties zijn en de landbouwers die in 2008 in Griekenland granen kochten of produceerden.
- (35) Met betrekking tot de mededingingsvervalsing en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer geldt wat reeds in overweging 30 is uiteengezet.
- (36) Tot slot voerden de Griekse autoriteiten aan dat het onderpand dat de ULC's overeenkomstig de leenovereenkomst aan de staat hebben gegeven, laat zien dat het hier niet om staatssteun gaat. Zoals de Commissie evenwel in haar besluit tot inleiding van de procedure heeft geoordeeld, klopt ook dit niet om de volgende redenen: a) ten eerste wordt het, als de coöperaties de leningen niet afbetalen, aan het oordeel van de staat overgelaten of hij al dan niet gebruik maakt van de hem door de pandovereenkomst verleende rechten; b) ten tweede blijkt dat het onderpand geen garantie biedt voor het volledige bedrag van de lening, aangezien de prijs die de ULC's de landbouwers voor de aankoop van granen betaalden (die normaal even hoog moest zijn als het geleende bedrag), hoger was dan de marktprijs.
- (37) Bovendien moet erop worden gewezen dat die onderpanden werden geschrapt bij Ministerieel Besluit nr. 2/21304/0025 van 26 oktober 2010. Zoals vermeld in overweging 22 werden die onderpanden vervangen door een garantiepremie van 2 %, die verschuldigd was vanaf de eerste, op 30 maart 2011 te betalen tranche. In hun brief van 7 juni 2011 voerden de Griekse autoriteiten aan dat die garantiepremie overeenkomstig de mededeling betreffende garanties een „safe harbour” creëert voor kleine en middelgrote ondernemingen waarvan de betalingscapaciteit door ongunstige omstandigheden kan zijn aangetast. Dat argument kan niet worden aanvaard om de redenen die in de overwegingen 38, 39 en 40 worden uiteengezet.
- (38) Ten eerste werd de garantiepremie van 2 % pas in oktober 2010 ingesteld en geldt die alleen voor de bedragen die in september 2010 nog verschuldigd waren. Zelfs als zou kunnen worden aanvaard dat de garantiepremie elk element van staatssteun opheft (quod non), vormt de staatsgarantie tot op dat ogenblik nog steeds staatssteun.
- (39) Ten tweede blijkt uit de formulering van Ministerieel Besluit nr. 2/21304/0025 van 26 oktober 2010 dat de ULC's de *mogelijkheid*, maar niet de *verplichting* hadden om van de desbetreffende bepaling gebruik te maken (zie overweging 22). In dit verband gaven de Griekse autoriteiten te kennen dat de kredietnemers in de praktijk verplicht waren om van die bepaling gebruik te maken. Als zij de lening op 30 september 2009 niet hadden terugbetaald, kon het verschuldigde bedrag op grond van artikel 13 van de leenovereenkomst immers binnen drie maanden worden opgeëist van de staat, die op zijn beurt administratieve tenuitvoerleggingsmaatregelen tegen de kredietnemer zou nemen. Dit argument kan evenwel niet worden aanvaard: als de staat de afbetaling van de nog verschuldigde bedragen op zich neemt, is het helemaal niet zeker dat hij zich tegen de oorspronkelijke debiteur zal keren om die bedragen terug te vorderen; hij blijft altijd vrij om te besluiten dat niet te doen.
- (40) Tot slot blijkt dat de garantiepremie van 2 % op zich geen element vormt dat overeenkomstig de mededeling betreffende garanties het bestaan van staatssteun uitsluit, zoals de Griekse autoriteiten beweren. Zelfs als wordt aanvaard dat alle begunstigden van de maatregel kleine en middelgrote ondernemingen zijn, zoals de Griekse autoriteiten aanvoeren, geldt punt 3.5 van de mededeling betreffende de garanties. Daarin is gepreciseerd dat een

<sup>(8)</sup> PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10.

garantie die is verleend in het kader van een regeling die in één enkele premie voorziet, slechts wordt geacht geen staatssteun te zijn als wordt voldaan aan alle andere voorwaarden van punt 3.4 onder a), b), c), e), f) en g). Zoals reeds in overweging 33 is toegelicht, wordt in dit geval niet aan de betrokken voorwaarden voldaan: de garantie dekt meer dan 80 % van de leningen en blijkbaar worden kredietnemers die in economische moeilijkheden verkeren, niet van de maatregel uitgesloten.

- (41) In het licht van het voorgaande wordt met betrekking tot de staatsgarantie voor leningen aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, voldaan.

## IV.2. Verenigbaarheid van de steun

### IV.2.1. Algemene opmerkingen

- (42) Het Verdrag voorziet in bepaalde afwijkingen op het in artikel 107, lid 1, van het Verdrag vastgestelde algemene beginsel dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. Een aantal van die afwijkingen is in dit geval duidelijk niet van toepassing. Hierbij gaat het met name om die welke zijn vastgesteld in artikel 107, lid 2, betreffende steunmaatregelen van sociale aard, steunmaatregelen tot herstel van door natuurrampen veroorzaakte schade en steunmaatregelen in verband met de hereniging van Duitsland.
- (43) Hetzelfde geldt voor de afwijkingen waarin artikel 107, lid 3, onder a), b) en d), van het Verdrag voorziet: de steunmaatregelen in kwestie zijn niet bestemd om de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, te bevorderen, noch om belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, noch om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.
- (44) Bijgevolg is de enige afwijking die in het onderhavige geval kan gelden, de afwijking waarin artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag voorziet: steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken kunnen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Deze afwijking is alleen van toepassing als de steunmaatregelen in overeenstemming zijn met de regels van de Unie inzake staatssteun. Voor de landbouwsector zijn die regels vastgesteld in de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013 <sup>(9)</sup> (hierna „de richtsnoeren” genoemd).
- (45) Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, werd de betrokken maatregel genomen om het hoofd te bieden aan een situatie die was ontstaan door de overproductie van granen in Griekenland in 2008. Meer bepaald erkennen de Griekse autoriteiten in hun brief van

19 maart 2010 dat een van de doelstellingen van de maatregel erin bestond „een minimuminkomen voor de producenten te garanderen”.

- (46) Voorts lijkt de steun, aangezien de leningen ten belope van 150 miljoen EUR bedoeld waren voor de aankoop door de ULC's van granen van hun leden (Ministerieel Besluit nr. 8264 van 9 december 2008), te zijn toegekend op basis van de geproduceerde hoeveelheden.
- (47) Noch de richtsnoeren, noch andere regels van de Unie ter zake voorzien in het soort steun dat Griekenland heeft toegekend en de Griekse autoriteiten spreken dat ook niet tegen. Het blijkt dus dat de steun exploitatiesteun is die bedoeld was om het inkomen van de landbouwers te verhogen via de kunstmatige verhoging van de graanprijzen. Dergelijke steun is strikt verboden krachtens de regelgeving van de Unie inzake staatssteun.
- (48) Opgemerkt zij dat volgens de rechtspraak van de bevoegde rechterlijke instanties van het Hof van Justitie van de Europese Unie, exploitatiesteun, dat wil zeggen steun waardoor een onderneming wordt bevrijd van de kosten die zij in het kader van haar gewone bedrijfsvoering normaliter zelf zou moeten dragen, de mededinging in beginsel vervalst doordat deze steun enerzijds de „ontwikkeling” van geen enkele economische sector vergemakkelijkt en anderzijds voor de begunstigde een kunstmatige financiële versterking betekent waardoor de mededinging duurzaam wordt vervalst en het handelsverkeer zodanig wordt aangetast dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (49) Met name zijn de markten van landbouwproducten in de Europese Unie exhaustief gereguleerd via de gemeenschappelijke marktordeningen (GMO's). De GMO's hebben onder meer tot doel binnen de Europese Unie een eerlijke mededinging tussen de marktdeelnemers van de betrokken sector te waarborgen. De maatregelen ter ondersteuning van de markt die Griekenland heeft ingesteld en gefinancierd, lijken niet in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van de GMO voor graan en zouden de werking daarvan ernstig kunnen verstoren.
- (50) Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk benadrukt <sup>(10)</sup> dat, afgezien van de verlening van steun waarin door een verordening van de Unie uitdrukkelijk is voorzien, elke ingreep van een lidstaat in de marktmechanismen de werking van de gemeenschappelijke marktordening dreigt te belemmeren en ongerechtvaardigde voordelen kan scheppen voor bepaalde economische groepen in de Unie. Het Hof heeft er met name in zijn recente rechtspraak <sup>(11)</sup> nogmaals aan herinnerd dat de lidstaten op de onder een gemeenschappelijke marktordening vallende gebieden, en met name indien die ordening op een gemeenschappelijke prijsregeling berust, niet meer door middel van eenzijdig vastgestelde nationale bepalingen kunnen ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme wanneer de prijzen, in dezelfde productiefase, door de gemeenschappelijke ordening worden geregeld.

<sup>(10)</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 29 november 1978 in zaak 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Jurispr. 1978, blz. 2347 (speciale Griekse uitgave deel 1978, blz. 739), punt 60.

<sup>(11)</sup> Arrest van het Hof van 26 mei 2005 in zaak C-283/03, Kuipers, Jurispr. 2005, blz. I-04255, punten 42, 49 en 53.

<sup>(9)</sup> PB C 319 van 27.12.2006, blz. 1.

- (51) Opgemerkt zij dat nationale mechanismen voor prijssteun — zoals de mechanismen waarom het in dit geval gaat — een gevaar vormen voor de gemeenschappelijke prijsregeling en meer in het algemeen voor de doelmatigheid van de mechanismen die door de verordeningen van de Unie inzake een gemeenschappelijke marktordening zijn ingesteld, zelfs wanneer zij tot doel hebben het inkomen van de landbouwers te ondersteunen.
- (52) Tot slot heeft de Commissie ook onderzocht of de steun verenigbaar kan worden geacht op grond van de mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureeringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden<sup>(12)</sup>. Het is evenwel zo dat de Griekse autoriteiten, als het al ging om begunstigden die op het ogenblik van de toekenning van de steun ondernemingen in moeilijkheden waren in de zin van deel 2 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureeringssteun (wat niet duidelijk is), geen enkele aanwijzing hebben gegeven dat in de voorliggende gevallen is voldaan aan de talrijke bepalingen van die richtsnoeren, die misschien de toekenning van steun aan bepaalde begunstigden hadden kunnen rechtvaardigen.
- IV.2.2. *De voorlopige kaderregeling*
- (53) Om de toekenning van steun te rechtvaardigen wijzen de Griekse autoriteiten op de economische crisis en het gebrek aan toegang tot financiering van de coöperaties. In 2009 heeft de Commissie, die de ernst van de economische crisis had ingezien, de zogenoemde „tijdelijke kaderregeling”<sup>(13)</sup> vastgesteld, waarbij steun ten bedrage van ten hoogste 15 000 EUR die wordt verleend aan producenten van de primaire landbouwproductie, verenigbaar met de interne markt wordt verklaard.
- (54) In hun brief van 21 januari 2011 voerden de Griekse autoriteiten aan dat zowel de rentesubsidie als de staatsgarantie voor de leningen onder de tijdelijke kaderregeling vallen. Met name werd aangevoerd dat de betrokken leningen werden toegekend tijdens de financiële en economische crisis van 2008 en 2009 en dat de betrokken maatregelen bedoeld waren om uit de crisis te geraken. Zij voegden eraan toe dat het voordeel van de renteloze lening, gezien het grote aantal eindbegunstigden (de leden van de coöperaties), voor elke begunstigde zo gering was dat het niet kan worden geacht mededingingvervalsende gevolgen te hebben. Tot slot voerden de Griekse autoriteiten aan dat overeenkomstig artikel 7 van de voorlopige kaderregeling die bepalingen ook van toepassing zijn in het geval van niet-aangemelde staatssteunregelingen.
- (55) De Commissie kan de argumenten van de Griekse autoriteiten niet aanvaarden en stelt dat de tijdelijke kaderregeling in dit geval niet van toepassing is. Ten eerste is het toepassingsgebied van de tijdelijke kaderregeling pas op 31 oktober 2009 uitgebreid tot de primaire landbouwproductie<sup>(14)</sup>. Bijgevolg kunnen de staatssteunmaatregelen die vóór de inwerkingtreding van die uitbreiding werden vastgesteld, niet onder de tijdelijke kaderregeling vallen. In verband hiermee is in artikel 1 van Ministerieel Besluit nr. 56700/B.3033 van 8 december 2008 bepaald

dat de rentesubsidie betrekking heeft op leningen die in 2008 waren toegekend of in datzelfde jaar zouden worden toegekend. Die leningen, en bijgevolg de staatssteun, waren dus vóór 31 oktober 2009 toegekend.

- (56) Ten tweede wijst de Commissie erop dat de betrokken maatregelen niet voldoen aan de in de tijdelijke kaderregeling vastgestelde voorwaarde dat een dergelijke steun, om verenigbaar te kunnen worden geacht, voor de hele landbouwsector moet gelden, en niet voor één bepaalde productensector, zoals in dit geval de graansector.

## V. CONCLUSIE

- (57) De Commissie is tot de bevinding gekomen dat Griekenland de desbetreffende steunmaatregel onrechtmatig tot uitvoering heeft gebracht, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag. Aangezien de steun onverenigbaar is met de interne markt, moet Griekenland een einde aan de maatregel maken en de toegekende steun van de begunstigden terugvorderen.
- (58) Afzonderlijke steun die in het kader van de betrokken maatregel werd toegekend, vormt geen steun als, op het ogenblik van de toekenning ervan, werd voldaan aan de voorwaarden van een op grond van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen<sup>(15)</sup> vastgestelde verordening die op het ogenblik van de toekenning van de steun van toepassing was.
- (59) Afzonderlijke steun die in het kader van de betrokken maatregel werd toegekend en op het ogenblik van de toekenning voldeed aan de voorwaarden van een verordening die was vastgesteld op grond van artikel 1 van Verordening (EG) nr. 994/98 of in het kader van een andere goedgekeurde steunregeling, is verenigbaar met de interne markt tot de maximale steunintensiteit die voor dat soort steun geldt.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

### Artikel 1

De maatregel ten gunste van graanproducenten en landbouwcoöperaties die granen collecteren, welke op grond van de Ministeriële Besluiten nr. 56700/B.3033 van 8 december 2008 en nr. 2/88675/0025 van 9 februari 2008 werd vastgesteld in de vorm van een lening met garantie van de Griekse staat en een rentesubsidie, vormt staatssteun. De betrokken staatssteun, die door Griekenland onrechtmatig werd toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is onverenigbaar met de interne markt.

### Artikel 2

Afzonderlijke steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde maatregel werd toegekend, vormt geen steun als op het ogenblik van de toekenning ervan werd voldaan aan de voorwaarden van een op grond van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 vastgestelde verordening die op het ogenblik van de toekenning van de steun van toepassing was.

<sup>(12)</sup> PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

<sup>(13)</sup> Zie voetnoot 4.

<sup>(14)</sup> Zie de wijziging van de tijdelijke kaderregeling, PB C 261 van 31.10.2009, blz. 2.

<sup>(15)</sup> PB L 142 van 14.5.1998, blz. 1.

*Artikel 3*

Afzonderlijke steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde maatregel werd toegekend en op het ogenblik van de toekenning ervan voldeed aan de voorwaarden van een verordening die was vastgesteld op grond van artikel 1 van Verordening (EG) nr. 994/98 of in het kader van een andere goedgekeurde steunregeling, is verenigbaar met de interne markt tot de maximale steunintensiteit die voor dat soort steun geldt.

*Artikel 4*

1. Griekenland vordert de op grond van de in artikel 1 bedoelde maatregel toegekende onrechtmatige steun van de begunstigden terug.

2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente die betaalbaar is vanaf de datum waarop de steun voor de begunstigden beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie <sup>(16)</sup>.

4. Griekenland annuleert met ingang van de datum van bekendmaking van dit besluit alle hangende betalingen voor de in artikel 1 bedoelde steun.

*Artikel 5*

1. De steun die in het kader van de in artikel 1 vermelde maatregel is verleend, wordt onmiddellijk en op doeltreffende wijze teruggevorderd.

2. Griekenland ziet erop toe dat dit besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving wordt uitgevoerd.

*Artikel 6*

1. Griekenland deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit de volgende informatie mee:

- a) een lijst van de begunstigden die steun in het kader van de in artikel 1 bedoelde maatregel hebben ontvangen en het door elk van hen ontvangen totaalbedrag;
- b) het totale bedrag (hoofdsom en rente) dat van elke begunstigde moet worden teruggevorderd;
- c) een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen;
- d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden werden verzocht de steun terug te betalen.

2. Griekenland houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de nationale maatregelen die worden genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen tot de dag waarop de in artikel 1 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt ook gedetailleerde gegevens over de steun- en de rentebedragen die reeds door de begunstigden zijn terugbetaald.

*Artikel 7*

Dit besluit is gericht tot de Helleense Republiek.

Gedaan te Brussel, 25 januari 2012.

Voor de Commissie

Dacian CIOLOȘ

Lid van de Commissie

---

<sup>(16)</sup> PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.