



Jurisprudentie

BESCHIKKING VAN DE PRESIDENT VAN HET GERECHT

19 september 2012*

„Kort geding — Staatssteun — Compensatiebetalingen die Organismos Ellenikon Georgikon Asfaliseon (ELGA) in 2008 en 2009 heeft gedaan — Besluit waarbij steun onverenigbaar met interne markt wordt verklaard en terugvordering ervan wordt gelast — Verzoek om opschorting van tenuitvoerlegging — Fumus boni juris — Spoedeisendheid — Belangenafweging”

In zaak T-52/12 R,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door I. Chalkias en S. Papaïoannou als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou en S. Thomas als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging van besluit 2012/157/EU van de Commissie van 7 december 2011 betreffende in 2008 en 2009 door de Organismos Ellenikon Georgikon Asfaliseon (ELGA) betaalde compensatiesteun (PB 2012, L 78, blz. 21),

geeft

DE PRESIDENT VAN HET GERECHT

de navolgende

Beschikking

Voorgeschiedenis van het geding, procesverloop en conclusies van partijen

- 1 De Organismos Ellenikon Georgikon Asfaliseon (Griekse landbouwverzekeringsmaatschappij; hierna: „ELGA”) is in 1988 bij wet opgericht. Zij behoort volledig toe aan de Staat en heeft tot doel de plantaardige en dierlijke productie en het plantaardige en dierlijke kapitaal van landbouwondernemingen te verzekeren tegen schade als gevolg van natuurlijke risico's. De verzekering bij ELGA is verplicht en de ontvangsten van ELGA zijn voornamelijk afkomstig van een bijzondere verzekeringsbijdrage – van 3 % voor producten van plantaardige oorsprong en van 0,5 % voor producten van dierlijke oorsprong –, die wordt opgelegd aan de landbouwproducenten die onder het verzekeringsstelsel vallen.

* Procestaal: Grieks.

- 2 In 2009 heeft de Griekse regering beslist dat ELGA circa 425 miljoen EUR compensatie zou betalen om tegemoet te komen aan de klachten van een groot aantal Griekse landbouwproducenten die inkomstenverlies hadden geleden doordat de opbrengst van een aantal gewassen tijdens de verkoopseizoenen 2008 en 2009 lager was als gevolg van slechte weersomstandigheden, zoals droogte, hoge temperaturen, regen en entomologische en fytopathologische ziekten bij de betrokken gewassen.
- 3 Nadat de Europese Commissie weet had gekregen van die maatregelen, heeft zij de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU ingeleid, die op 7 december 2011 resulteerde in de vaststelling van besluit 2012/157/EU betreffende in 2008 en 2009 door ELGA betaalde compensatiesteun (PB 2012, L 78, blz. 21), waarin bepaalde compensatiebetalingen, alles bij elkaar circa 425 miljoen EUR, werden aangemerkt als onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare staatssteun en werd gelast deze steun van de ontvangers ervan terug te vorderen (hierna: „bestreden besluit”).
- 4 In het bestreden besluit heeft de Commissie de Helleense Republiek een termijn van vier maanden gegeven, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving ervan, om voormeld bedrag terug te vorderen van de landbouwproducenten, vermeerderd met de rente vanaf de datum waarop de steun is betaald tot de datum van de terugbetaling ervan. Die termijn is naderhand met twee maanden verlengd.
- 5 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 februari 2012, heeft de Helleense Republiek beroep ingesteld tot nietigverklaring van het bestreden besluit.
- 6 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 mei 2012, heeft de Helleense Republiek het onderhavige verzoek in kort geding ingediend, waarmee zij de president van het Gerecht in wezen verzoekt:
 - de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit op te schorten tot de uitspraak van het arrest van het Gerecht in de hoofdzaak;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 7 In haar op 30 mei 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen verzoekt de Commissie de president van het Gerecht in wezen:
 - het verzoek in kort geding af te wijzen;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.
- 8 Op 18 juni 2012 heeft de president van het Gerecht krachtens artikel 105, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht en in het belang van een goede rechtsbedeling de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit opgeschort voor zover dit besluit de Helleense Republiek verplicht de betrokken steun terug te vorderen. Daarbij voerde hij ter motivering aan dat de verklaringen van de Helleense Republiek – in de veronderstelling dat deze juist zijn – rechtvaardigen dat het status quo wordt gehandhaafd om een nader onderzoek van de argumenten van partijen mogelijk te maken.
- 9 Op 11 september 2012 hebben partijen ter terechtzitting pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van de president van het Gerecht.

In rechte

- 10 Uit de artikelen 278 VWEU en 279 VWEU enerzijds en artikel 256, lid 1, VWEU anderzijds, in hun onderlinge samenhang gelezen, blijkt dat de kortgedingrechter opschorting van de tenuitvoerlegging van een bestreden handeling of de noodzakelijke voorlopige maatregelen kan gelasten indien naar zijn oordeel de omstandigheden dat vereisen.

- 11 Volgens artikel 104, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moeten verzoeken in kort geding een duidelijke omschrijving bevatten van het voorwerp van het geschil en van de omstandigheden waaruit het spoedeisend karakter van het verzoek blijkt, alsmede de middelen, zowel feitelijk als rechtens, op grond waarvan de voorlopige maatregel waartoe wordt geconcludeerd, aanvankelijk gerechtvaardigd voorkomt. Opschorting van de tenuitvoerlegging en andere voorlopige maatregelen kunnen aldus door de kortgedingrechter worden gelast indien vaststaat dat zij op het eerste gezicht feitelijk en rechtens gerechtvaardigd voorkomen (*fumus boni juris*) en spoedeisend zijn in die zin dat het ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade aan de belangen van de partij die daarom verzoekt, noodzakelijk is dat zij reeds vóór de beslissing in de hoofdzaak worden gelast en effect sorteren [beschikking president Hof van 19 juli 1995, Commissie/Atlantic Container Line e.a., C-149/95 P(R), Jurispr. blz. I-2165, punt 22]. Deze voorwaarden zijn cumulatief, zodat het verzoek om voorlopige maatregelen moet worden afgewezen wanneer aan een van deze voorwaarden niet wordt voldaan [beschikking president Hof van 14 oktober 1996, SCK en FNK/Commissie, C-268/96 P(R), Jurispr. blz. I-4971, punt 30]. In voorkomend geval weegt de rechter in kort geding ook de betrokken belangen tegen elkaar af (beschikking president Hof van 23 februari 2001, Oostenrijk/Raad, C-445/00 R, Jurispr. blz. I-1461, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking president Gerecht van 4 april 2002, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissie, T-198/01 R, Jurispr. blz. II-2153, punt 50).
- 12 In het kader van dit algemene onderzoek beschikt de kortgedingrechter over een ruime beoordelingsbevoegdheid en kan hij, met inachtneming van de bijzonderheden van de zaak, vrij bepalen hoe en in welke volgorde deze verschillende voorwaarden moeten worden onderzocht, aangezien geen enkele regel hem voor de beoordeling van de noodzaak van voorlopige maatregelen een vooraf vastgesteld onderzoeksschema voorschrijft [beschikking president Hof Commissie/Atlantic Container Line e.a., reeds aangehaald, punt 23, en beschikking president Hof van 3 april 2007, Vischim/Commissie, C-459/06 P(R), niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 25].

Fumus boni juris

- 13 Volgens vaste rechtspraak is voldaan aan de voorwaarde van de *fumus boni juris* wanneer minstens één door de verzoekende partij in het beroep in de hoofdzaak aangedragen middel op het eerste gezicht relevant en in elk geval niet ongegrond lijkt, omdat daaruit blijkt dat er sprake is van een moeilijke juridische kwestie waarvan de oplossing niet voor de hand ligt en dus een nader onderzoek verdient, dat niet door de kortgedingrechter maar in de hoofdprocedure dient te worden uitgevoerd, en het beroep dus niet op het eerste gezicht redelijke grond mist (zie in die zin beschikking president Hof van 8 mei 2003, Commissie/Artegodan e.a., C-39/03 P-R, Jurispr. blz. I-4485, punt 40, en beschikkingen president Gerecht van 10 maart 1995, Atlantic Container Line e.a./Commissie, T-395/94 R, Jurispr. blz. II-595, punt 49, en 30 april 2010, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, T-18/10 R, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 14 In casu verwijt de Helleense Republiek de Commissie in het kader van haar tweede en derde middel tot nietigverklaring van het bestreden besluit, dat zij inbreuk heeft gemaakt op artikel 107, lid 1, VWEU door ten onrechte te oordelen dat de litigieuze betalingen „het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig [beïnvloedden]” en „de mededinging [...] [dreigden] te vervalsen”, hoewel het bedrag van de schadevergoeding gemiddeld slechts 500 EUR per landbouwer bedroeg en alle bedragen werden betaald als compensatie voor reële verliezen in de landbouwproductie die niet te wijten waren aan de producenten. Dergelijke lage vergoedingen kunnen de Griekse landbouwers geen concurrentievoordeel geven ten opzichte van de producenten van andere lidstaten.
- 15 De Helleense Republiek voegt daaraan toe dat ofschoon in punt 59 van het bestreden besluit wordt verklaard dat „[d]e landbouwsector [open] staat voor mededinging binnen de Unie [...] en derhalve gevoelig [is] voor elke maatregel ten gunste van de productie in een van de lidstaten”, niets erop wijst dat de Commissie rekening heeft gehouden met de kenmerken van de betrokken markt en de

economische situatie van de begunstigde Griekse landbouwers. De Commissie verwijst slechts naar een aantal arresten van het Hof waarin is erkend dat de landbouwsector in het algemeen aan mededinging onderhevig is. In casu hebben de litigieuze betalingen de mededinging echter hersteld in plaats van ze te vervalsen, aangezien daarmee werd beoogd de reële verliezen van de landbouwers te compenseren.

- 16 De Helleense Republiek betoogt voorts dat de Commissie ten onrechte een bedrag van 186 miljoen EUR heeft opgenomen in het bedrag van de vermeende staatssteun, terwijl het daarbij ging om de bijdragen die de landbouwers in 2008 en in 2009 zelf hadden gestort in het kader van de verplichte verzekering van ELGA. Dat bedrag dient in mindering te worden gebracht op het terug te vorderen steunbedrag.
- 17 De Commissie antwoordt dat het feit dat de litigieuze betalingen een vergoeding vormen, geen enkele rol speelt voor de kwalificatie ervan als staatssteun. Wat de criteria van verstoring van de mededinging en van ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten betreft, is het vaste rechtspraak dat er geen kwantitatieve drempel bestaat waaronder niet is voldaan aan die criteria, wanneer de begunstigten van staatssteun actief zijn op een markt die openstaat voor mededinging en dus gevoelig is voor elke maatregel ten gunste van de productie in een van de lidstaten. Wat de verplichte bijdragen betreft die door de Griekse landbouwers zijn betaald en onder controle van de Griekse Staat kwamen, meent de Commissie dat het betrokken bedrag, dat zij raamt op 145 miljoen EUR, niet in mindering hoeft te worden gebracht van de terug te vorderen steun, aangezien de aanvankelijk particuliere aard van dat bedrag niet eraan in de weg staat dat de litigieuze betalingen volledig als staatssteun worden aangemerkt.
- 18 In het kader van haar vierde middel tot nietigverklaring benadrukt de Helleense Republiek dat de Commissie artikel 107, lid 3, sub b, VWEU onjuist heeft toegepast en een onjuist gebruik heeft gemaakt van haar beoordelingsbevoegdheid op het gebied van staatssteun, aangezien de litigieuze betalingen als verenigbaar met de interne markt hadden moeten worden beschouwd daar alle sectoren van de Griekse economie ernstig verstoord waren. Deze bepaling van primair recht moet immers rechtstreeks worden toegepast indien is voldaan aan de daarin gestelde voorwaarden, wat in casu het geval is: de sinds 2008 woedende internationale financiële en economische crisis heeft alle sectoren van de Griekse economie hard getroffen en een zeer ernstige financiële crisis teweeggebracht die met name heeft geleid tot een significante verlaging van de liquide middelen op de Griekse markt, een recessie die reeds vijf jaar aanhoudt en een verarming van grote delen van de bevolking. Het gebrek aan liquide middelen waarmee de landbouwsector te kampen heeft, dreigt systeemrisico's op te leveren voor de gehele Griekse economie, gelet op het feit dat deze grotendeels gebaseerd is op de primaire productie en de landbouwproducenten een zodanig belangrijk deel van de productiestructuur van de Griekse economie vormen dat hun aantal, circa 860 000 op een totaal van nagenoeg 5 miljoen, een belangrijk percentage van de actieve bevolking vormt.
- 19 De Commissie antwoordt dat artikel 107, lid 3, sub b, VWEU haar een marge laat bij de beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt, en dat zij van die beoordelingsmarge gebruik heeft gemaakt toen zij de mededeling die voorziet in een tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis (PB 2009, C 83, blz. 1) vaststelde. In punt 4.2.2, derde alinea, sub h, van die mededeling waren de ondernemingen uit de sector van de primaire landbouwproductie aanvankelijk uitgesloten omdat zich in die sector verstoringen van de mededinging kunnen voordoen, zelfs indien de steunbedragen gering zijn, en daarom was de Commissie tot de slotsom gekomen dat de litigieuze betalingen indruisten tegen die mededeling en niet in aanmerking kwamen voor de afwijking waarin is voorzien bij artikel 107, lid 3, sub b, VWEU.
- 20 Met het zesde middel verwijt de Helleense Republiek de Commissie dat zij de terug te vorderen bedragen onjuist heeft berekend, omdat zij daarop niet de de-minimissteun in mindering heeft gebracht die is bedoeld in haar verordeningen nr. 1860/2004 van 6 oktober 2004 betreffende de toepassing van de artikelen 87 [EG] en 88 [EG] op de de-minimissteun in de landbouwsector en de

visserijsector (PB L 325, blz. 4) en (EG) nr. 1535/2007 van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 [EG] en 88 [EG] op de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PB L 337, blz. 35). Voor het verkoopseizoen 2008 moet een bedrag van 25 miljoen EUR worden beschouwd als goedgekeurde en dus niet-terugvorderbare de-minimissteun, terwijl het overeenkomstige bedrag in de drie verkoopseizoenen 2009 tot en met 2011 bijna 67 miljoen EUR bedroeg.

- 21 Zonder zich uit te laten over de door de Helleense Republiek overgelegde cijfers antwoordt de Commissie dat zij het beginsel van aftrek van de-minimissteun geenszins uitsluit in het geval van de Griekse landbouwers.
- 22 In dat verband zij opgemerkt dat de Helleense Republiek met haar betoog in wezen wil aantonen dat de litigieuze betalingen niet mogen worden geacht het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te kunnen beïnvloeden en de concurrentie te vervalsen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en dat de in december 2011 opgelegde verplichting om de toegekende bedragen terug te vorderen van de ontvangers ervan in elk geval veel te ver gaat. In het kader van het onderzoek van dat betoog mag niet worden voorbijgegaan aan de bijzondere omstandigheden die de economische en financiële situatie in Griekenland sinds 2008 kenmerken.
- 23 In dat verband dient ter zake van de gevolgen van de litigieuze betalingen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten, in herinnering te worden gebracht dat het totaalbedrag van die betalingen volgens de Commissie 425 miljoen EUR bedraagt. Het bedrag van 425 miljoen EUR moet op het eerste gezicht echter aanzienlijk neerwaarts worden bijgesteld.
- 24 Enerzijds staat immers vast dat dat bedrag ten dele – ten belope van meerdere tientallen miljoenen euro – kan worden geacht de-minimissteun te zijn. Volgens de Commissie is het zelfs zeer waarschijnlijk dat „vele begunstigden” van betalingen van ELGA dergelijke steun hebben ontvangen, zodat zij zijn vrijgesteld van de terugbetalingsverplichting. Overigens beogen de punten 97, 98 en 104 van het bestreden besluit uitdrukkelijk het geval van de niet-terugvordering van bedragen die de-minimissteun kunnen zijn. Indien de de-minimissteun niet wordt teruggevorderd van de begunstigden ervan, en de toekenning ervan dus wordt goedgekeurd, dan is dat omdat deze steun wordt geacht de mededinging niet te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig te beïnvloeden.
- 25 Anderzijds staat vast dat de Griekse landbouwers in het kader van het stelsel van verplichte verzekering van ELGA bijdragen hebben betaald die, althans indirect, in 2008 en 2009 minstens 145 miljoen EUR bijdroegen tot de ontvangsten van ELGA. Ofschoon het feit dat de door ELGA verrichte litigieuze betalingen gedeeltelijk met dergelijke particuliere bijdragen waren gefinancierd, niet eraan in de weg staat dat zij als staatssteun kunnen worden aangemerkt, blijft het een feit dat de financiële gevolgen van die betalingen voor de mededinging en voor het handelsverkeer tussen de lidstaten kleiner zijn doordat de landbouwers zelf, en binnen deze groep de begunstigden van de steun, die bijdragen hebben moeten betalen. Bovendien heeft de Commissie in punt 22 van het bestreden besluit erkend dat de vergoedingen die ELGA in het kader van het stelsel van verplichte verzekering heeft betaald, voor zover zij waren gefinancierd met inkomsten afkomstig van de bijzondere verzekeringsbijdrage, de begunstigden geen onverschuldigd voordeel hebben opgeleverd.
- 26 Aangezien de financiële gevolgen van de litigieuze betalingen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten dus op het eerste gezicht veel kleiner lijken te zijn dan die van het bedrag van 425 miljoen EUR waarvan de Commissie is uitgegaan, kan niet worden uitgesloten dat die betalingen uitsluitend zijn gebruikt als vergoeding voor de Griekse landbouwers die inkomstenverlies hadden geleden doordat de opbrengst van een aantal gewassen lager was als gevolg van slechte weersomstandigheden, en niet om de productie en de uitvoer kunstmatig te bevoordelen.

- 27 Zoals partijen ter terechtzitting hebben bevestigd, gaat de Helleense Republiek sinds een aantal jaren gebukt onder een zware economische en financiële crisis. Die crisis, die het land in zekere mate economisch heeft geïsoleerd, heeft de Griekse landbouwsector niet gespaard. Dienaangaande preciseert de Helleense Republiek, daarin niet tegengesproken door de Commissie, het volgende:
- tussen 2006 en 2011 is het landbouwkomen in Griekenland met 22,6 % gedaald, terwijl het in dezelfde periode in de Europese Unie met 19 % is gestegen;
 - de waarde van de productie van landbouwgewassen is tussen 2005 en 2011 met meer dan 15 % gedaald;
 - de productiekosten zijn in 2008 met 11 % gestegen, in 2010 met 4 % en in 2011 met 7,5 %, terwijl de productieprijzen sterk zijn gedaald (33,9 % voor tomaten, 27,5 % voor kool, 11,7 % voor katoen, 11 % voor tabak en 21,5 % voor bonen);
 - de banken hebben 49 % minder financieringen verleend aan landbouwondernemingen en de landbouwers hebben thans slechts beperkte financieringsmogelijkheden.
- 28 Bovendien wordt de Griekse landbouwsector gekenmerkt door het feit dat hij vooral uit kleine familiale landbouwondernemingen bestaat. De Commissie heeft deze versnippering van de sector impliciet erkend waar zij heeft gesteld dat de litigieuze betalingen zo waren verdeeld dat iedere Griekse landbouwer gemiddeld ongeveer 500 EUR heeft ontvangen. Overigens betoogt zij niet dat de Griekse landbouwsector zich onderscheidt door zijn bijzondere agressiviteit bij de handel en uitvoer, en evenmin dat niet-Griekse ondernemingen die actief zijn op de markt voor landbouwproducten hebben geklaagd dat zij als gevolg van de litigieuze betalingen te maken kregen met een bijzonder verbeterde mededinging door de Griekse landbouwers.
- 29 Met het betoog van de Helleense Republiek rijst dus de rechtsvraag of, in de uitzonderlijke omstandigheden van het geval, de financiële gevolgen van de litigieuze betalingen, bestaande in de vergoeding van de Griekse landbouwers, daadwerkelijk ongunstige gevolgen konden hebben voor het handelsverkeer tussen de lidstaten en de mededinging dreigden te vervalsen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Bijgevolg moet meer in het bijzonder worden vastgesteld of die uitzonderlijke omstandigheden van invloed zijn op de toepassing van de overwegingen die zijn aanvaard in de context van de regeling inzake de-minimissteun en het mogelijk maken steun die geen merkbare invloed heeft op het handelsverkeer en de mededinging tussen de lidstaten, van de werkingssfeer van die bepaling uit te sluiten (zie in die zin arrest Hof van 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 10).
- 30 Deze vraag is nog niet definitief beslecht in de rechtspraak van het Hof. Het Hof gebruikt immers de voorzichtige formulering volgens welke de omstandigheid dat het steunbedrag betrekkelijk gering is of de begunstigde onderneming vrij klein, „[...] niet a priori de mogelijkheid uit[sluit] dat” het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed, aangezien steun van betrekkelijk geringe omvang dit handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen, wanneer de mededinging in de sector waarin de steunontvangende ondernemingen werkzaam zijn, intens is (zie in die zin arresten Hof van 29 april 2004, Griekenland/Commissie, C-278/00, Jurispr. blz. I-3997, punten 69 en 70; Italië/Commissie, C-372/97 P, Jurispr. blz. I-3679, punten 53 en 54, en Italië/Commissie, C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087, punt 54, en aldaar aangehaalde rechtspraak) of wanneer de ontvangende onderneming op de internationale handel is gericht (zie in die zin arrest Hof van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 11).
- 31 Deze rechtspraak biedt dus geen antwoord op de vraag of de Griekse landbouwsector, gelet op de zeer specifieke en buitengewone moeilijkheden als gevolg van de besparingsmaatregelen die sinds een aantal jaren de Griekse economie kenmerken, in casu kan worden geacht niet bloot te staan aan een intense

mededinging en evenmin op de internationale handel te zijn gericht, hetgeen eventueel zou kunnen uitsluiten dat de litigieuze betalingen merkbare invloed konden hebben op het handelsverkeer en de mededinging tussen de lidstaten.

- 32 Hieraan zij toegevoegd dat het betoog van de Helleense Republiek een andere rechtsvraag aan de orde stelt, namelijk of, gesteld dat de litigieuze betalingen voldeden aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU op de datum waarop zij werden toegekend, het bestreden besluit moet worden geacht te ver te gaan, voor zover daarbij op 7 december 2011 de terugvordering van de betaalde bedragen is voorgeschreven, hoewel de uiterst benarde situatie van de Griekse landbouwsector nog verder is verslechterd sinds de toekenning ervan.
- 33 Dienaangaande is het inderdaad vaste rechtspraak dat de op een lidstaat rustende verplichting om een door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt aangemerkte steun ongedaan te maken, beoogt de vroegere toestand te herstellen (zie arresten Hof van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 65, en 7 maart 2002, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 98). Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat de Commissie slechts „[in de regel], behoudens uitzonderlijke omstandigheden,” gerechtigd is de betrokken lidstaat te verzoeken over te gaan tot een dergelijke terugvordering om de vroegere toestand te herstellen (arrest België/Commissie, punt 66; arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie, punt 99, en arresten van 29 april 2004, Italië/Commissie, C-372/97 P, punt 104, en Italië/Commissie, C-298/00 P, punt 76, alle reeds aangehaald).
- 34 Bijgevolg biedt die rechtspraak geen antwoord op de vraag of de Helleense Republiek in casu uitzonderlijke omstandigheden kan aanvoeren op grond waarvan de door het bestreden besluit voorgeschreven terugvordering van de litigieuze betalingen van de begunstigden te ver gaat, gelet op het feit dat de Helleense Republiek ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit, op 7 december 2011, het hoofd moest bieden aan een ernstige verstoring van haar nationale economie – met inbegrip van haar landbouwsector – in de zin van artikel 107, lid 3, sub b, VWEU, en evenmin op de vraag of de Commissie in het licht van die bepaling van primair recht de terugvordering niet had mogen eisen in een door die verstoring sterk verzwakte sector.
- 35 De antwoorden op die rechtsvragen liggen niet voor de hand en verdienen een nader onderzoek dat met name aan de orde is in de hoofdprocedure. Zonder vooruit te lopen op het standpunt van het Gerecht ter zake van het beroep in de hoofdzaak, mag het beroep in dit stadium dus niet kennelijk ongegrond worden verklaard. Bijgevolg lijken de betrokken vragen op het eerste gezicht voldoende ter zake dienend en ernstig te zijn om een *fumus boni juris* op te leveren, die de toekenning van de gevraagde opschorting van tenuitvoerlegging rechtvaardigt voor zover de Helleense Republiek op grond van het bestreden besluit de litigieuze betalingen dient terug te vorderen van de landbouwproducenten.

Spoedeisend karakter en belangenafweging

- 36 Volgens vaste rechtspraak geldt bij de beoordeling van het spoedeisend karakter van een verzoek in kort geding als maatstaf, of een voorlopige beslissing noodzakelijk is ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade voor de partij die om de voorlopige maatregelen verzoekt. Die partij moet substantieel bewijs aandragen dat zij niet op de uitkomst van de procedure in de hoofdzaak kan wachten zonder dergelijke schade te lijden. Het is weliswaar niet nodig dat met volstreekte zekerheid wordt aangetoond dat er onmiddellijk schade dreigt te ontstaan, doch het ontstaan van die schade dient met een voldoende mate van waarschijnlijkheid voorzienbaar te zijn. De partij die om de voorlopige maatregelen verzoekt, blijft in elk geval gehouden de feiten te bewijzen waarop zij haar verwachting van ernstige en onherstelbare schade baseert en die de kortgedingrechter in staat moeten stellen te beoordelen, wat waarschijnlijk de concrete gevolgen zullen zijn indien de gevraagde maatregelen niet worden getroffen, met dien verstande dat schade die louter hypothetisch is, daar zij uitgaat van toekomstige en onzekere gebeurtenissen, de gevorderde voorlopige maatregelen niet kan

rechtvaardigen (zie beschikkingen president Gerecht van 26 maart 2010, SNF/ECHA, T-1/10 R, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 47 en 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 7 mei 2010, Almamet/Commissie, T-410/09 R, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 37 Aangezien het onderhavige verzoek in kort geding uitgaat van de Helleense Republiek, zij eraan herinnerd dat de lidstaten de belangen moeten behartigen die op nationaal vlak als algemene belangen gelden, en die belangen in het kader van een kortgedingprocedure in rechte kunnen verdedigen (zie in die zin beschikkingen Hof van 29 juni 1993, Duitsland/Raad, C-280/93 R, Jurispr. blz. I-3667, punt 27, en 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96 R, Jurispr. blz. I-3903, punt 85). De lidstaten kunnen met name verzoeken om de toekenning van voorlopige maatregelen op grond dat de betwiste maatregel een ernstige bedreiging vormt voor de vervulling van hun overheidstaken en voor het verzekeren van de openbare orde.
- 38 In casu dreigt de terugvordering van 425 miljoen EUR van alle Griekse landbouwers, ongeveer 800 000 personen – die met hun gezinnen één derde van de totale Griekse bevolking uitmaken – een groot aantal reacties los te maken bij de landbouwbevolking, die wordt getroffen door de crisis en door uitzonderlijke besparingsmaatregelen, te meer daar stakingen in de overheidssector en in het bedrijfsleven schering en inslag zijn geworden, de sociale spanningen steeds verder oplopen en zich steeds meer confrontaties voordoen tussen betogers en de politie.
- 39 De Helleense Republiek preciseert dat met het oog op de uitvoering van het bestreden besluit de bevoegde autoriteiten in januari 2012 alle landbouwers in kennis hebben gesteld van de terugvordering van de onrechtmatig verklaarde steun. De panhellenistische bond van federaties van landbouwcoöperaties, die alle Griekse landbouwers vertegenwoordigt, heeft terstond geantwoord dat de financiële situatie van de Griekse landbouwers moeilijk was en dat zij thans niet in staat waren om de ontvangen bedragen terug te betalen, rekening houdend met de economische crisis en de vaststelling van een groot aantal besparingsmaatregelen, die sterk drukten op het landbouwincome.
- 40 De Helleense Republiek voegt daaraan toe dat de omstandigheid dat ongeveer 800 000 landbouwers worden verzocht om thans de toegekende bedragen terug te betalen, en hun bewezen en verklaarde onvermogen om dit te doen, noodzakelijkerwijs ertoe zullen leiden dat die bedragen worden opgenomen in de boeken van de bevoegde belastingdiensten, hetgeen gepaard zal gaan met aanzienlijke administratiekosten, een negatieve administratieve impact zal hebben en zal resulteren in conflicten met de overheid wegens de inleiding van duizenden gedwongen terugvorderingsprocedures. Thans dient de overheidssector echter uitvoering te geven aan nieuwe maatregelen voor de belastinginning, de behandeling van belastingaangiften en de vaststelling van opeisbare financiële verbintenissen.
- 41 De Commissie concludeert dat er geen sprake is van spoedeisendheid en merkt in dat verband op dat de economische malaise die de hele Griekse bevolking raakt geen enkel verband houdt met de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, en dat het eventuele onvermogen van de landbouwers om de steun terug te betalen als zodanig geen ernstige en onherstelbare schade vormt voor de Helleense Republiek. Wat de schade betreft die in verband met de openbare orde wordt aangevoerd, zij opgemerkt dat deze theoretisch en onzeker is. Het feit dat bepaalde landbouwers onrechtmatige steun moeten terugbetalen betekent niet automatisch dat zij rellen zullen veroorzaken. Overigens is niet bewezen dat de landbouwers aan de basis lagen van de rellen in Athene in het begin van het jaar, die hoogstwaarschijnlijk waren veroorzaakt door de inwoners van die stad, die per definitie geen landbouwers zijn. Algemene en vage angsten betreffende hypothetische gebeurtenissen die zich in de toekomst zouden kunnen voordoen, kunnen evenwel niet de vereiste ernstige en onherstelbare schade vormen. Wat de administratieve last betreft die de terugvordering van de steun van een groot aantal ontvangers meebrengt, zij opgemerkt dat deze last voor de Helleense Republiek geen ernstige en onherstelbare schade kan vormen, aangezien het onlogisch zou zijn dat de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit worden beschouwd als schade.

- 42 Wat de door de Helleense Republiek aangehaalde administratieve moeilijkheden betreft, die in de weg zouden staan aan de onmiddellijke terugvordering van de litigieuze betalingen, is het juist dat volgens vaste rechtspraak inzake niet-nakoming, de vrees voor binnenlandse, zelfs onoverkomelijke moeilijkheden niet rechtvaardigt dat een lidstaat de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet nakomt (arrest Hof van 27 juni 2000, Commissie/Portugal, C-404/97, Jurispr. blz. I-4897, punt 52). Die rechtspraak vindt evenwel geen toepassing indien een lidstaat langs de geëigende rechtswegen opkomt tegen een dergelijke verplichting en hij het nodige doet om niet onrechtmatig te handelen.
- 43 In het kader van de kortgedingprocedure dient dus met name te worden nagegaan of de verzoekende partij op het eerste gezicht inderdaad een krachtens het Unierecht op haar rustende verplichting in acht dient te nemen. In casu is er sprake van een *fumus boni juris* die grond oplevert voor de opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, met andere woorden voor de tijdelijke niet-naleving door de Helleense Republiek van dat besluit voor zover zij daarbij wordt gelast de litigieuze betalingen terug te vorderen van de landbouwproducenten. De Helleense Republiek kan dus aanvoeren dat een dergelijke onmiddellijke terugvordering gepaard zou gaan met administratieve moeilijkheden die haar ernstige en onherstelbare schade kunnen berokkenen.
- 44 In dat verband heeft de Helleense Republiek ter terechtzitting gesteld – zonder dat zij is tegengesproken – dat de bestrijding van belastingontduiking één van haar topprioriteiten is in de huidige economische toestand. Met het oog daarop is de Helleense Republiek bezig met een fundamentele hervorming van de belastingdiensten om de belastinginning te moderniseren en te verbeteren en om de aanzienlijke administratieve hinderpalen uit de weg te ruimen die dat gebied van het openbaar bestuur kenmerken. Daarbij is het de legitieme wens van de Helleense Republiek om op korte en middellange termijn haar middelen te concentreren op de invoering van een goed presterende belastingadministratie die met name in staat is de „grote belastingontwijkers” op te sporen en te vervolgen, en de belastingontduiking te bestrijden, waarvan de omvang, uitgedrukt in gederfde ontvangsten, ter terechtzitting op 20 miljard EUR is geschat.
- 45 Zouden de Griekse bestuursorganen het bestreden besluit ten uitvoer moeten leggen, waarvan de wettigheid slechts definitief zal komen vast te staan na afloop van de hoofdprocedure, en in voorkomend geval na de uitspraak van het Hof op de hogere voorziening, dan zou naar alle waarschijnlijkheid de bestrijding van de belastingontduiking daardoor – minstens gedeeltelijk – worden geraakt.
- 46 Zoals de Helleense Republiek heeft opgemerkt zonder door de Commissie te zijn tegengesproken, zou de terugvordering van de litigieuze betalingen van de betrokken landbouwers immers vereisen dat een aantal diensten optreedt, met name ELGA en de belastingdiensten, en dit op een tijdstip waarop de Staat niet over het daartoe noodzakelijke personeel beschikt. Meer in het bijzonder dient, wanneer de terug te betalen steun niet vrijwillig aan ELGA wordt overgemaakt, de belastingdienst over te gaan tot de gedwongen invordering van de betrokken bedragen. Ook al zou worden aangenomen dat dergelijke maatregelen niet ten aanzien van alle 800 000 Griekse landbouwers zouden worden genomen, aangezien daarop het aantal begunstigen van de-minimissteun in mindering moet worden gebracht, blijkt uit de cijfers die dienaangaande beschikbaar zijn – te weten de-minimissteun voor een bedrag van 92 miljoen EUR in 2008 en 2009 (zie punt 20 supra) en een gemiddeld steunbedrag per landbouwer van 500 EUR (zie punten 14 en 28 supra) – dat waarschijnlijk nog steeds meerdere honderdduizenden Griekse landbouwers betrokken zouden zijn.
- 47 Gelet op de hierboven beschreven uiterst moeilijke algemene financiële situatie en voormelde reactie van de panhellenistische bond van federaties van landbouwcoöperaties, zal hoogstwaarschijnlijk een aanzienlijk deel van de honderdduizenden steunontvangers weigeren de gevorderde bedragen te betalen, hetgeen de inzet van een zeer groot aantal beambten van de belastingdiensten noodzakelijk zou maken, wier aantal evenwel niet is gestegen. Het spreekt voor zich dat een dergelijke massale gedwongen invordering de belastingdiensten in belangrijke mate zou verhinderen om zich bezig te

houden met een van hun topprioriteiten, namelijk de strijd tegen de belastingontwijking en de inning van bedragen die aan het oog van de fiscus zijn onttrokken en bijna vijftig keer groter zijn dan de litigieuze betalingen.

- 48 Wat het gevaar betreft van verstoring van de openbare orde in geval van onmiddellijke terugvordering van de litigieuze betalingen van de Griekse landbouwsector, staat vast dat het sociale klimaat in Griekenland thans wordt gekenmerkt door een dalend vertrouwen in de overheid, een algemene ontevredenheid en een gevoel van onrechtvaardigheid. Zoals de Helleense Republiek heeft uiteengezet zonder door de Commissie te zijn tegengesproken, zijn er inzonderheid steeds meer gewelddadige protesten tegen de draconische besparingsmaatregelen van de Griekse overheid. Ter terechtzitting heeft de Helleense Republiek nogmaals gewezen op de duidelijke vooruitgang van bepaalde extreemrechtse en extreemlinkse partijen tijdens de laatste parlementsverkiezingen in Griekenland.
- 49 Bijgevolg is het door de Helleense Republiek aangevoerde risico dat de onmiddellijke terugvordering van de litigieuze betalingen in de landbouwsector kan leiden tot protesten die in geweld kunnen ontaarden, niet louter hypothetisch en evenmin theoretisch of onzeker. Er kan immers niet worden voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat de terugvorderingsoperatie van de litigieuze betalingen door bepaalde kringen publiekelijk wordt gebruikt als voorbeeld van de onrechtvaardige wijze waarop de landbouwbevolking wordt behandeld, en dat, in de huidige met intense emoties geladen situatie, een dergelijk publiek discours resulteert in gewelddadig protest, waarbij niet van belang is welke bevolkingsgroep verantwoordelijk zou kunnen zijn voor het geweld, waarvoor een steeds grotere politiemacht op de been moet worden gebracht. Het is duidelijk dat de verstoring van de openbare orde door dergelijke protesten en door de ontsporingen waartoe deze blijkens de recente dramatische gebeurtenissen kunnen leiden, kan resulteren in ernstige en onherstelbare schade, die door de Helleense Republiek mag worden aangevoerd.
- 50 Gelet op hetgeen in punt 48 supra is uiteengezet, dient de onderhavige zaak te worden onderscheiden van die welke heeft geleid tot de beschikking van de president van het Hof van 12 oktober 2000, Griekenland/Commissie (C-278/00 R, Jurispr. blz. I-8787, punten 8, 16 en 18), waarin het argument ontleend aan „zeer ernstige sociale onrust” van de hand werd gewezen omdat de betrokken lidstaat slechts algemene overwegingen zonder concrete elementen had geformuleerd, en zich niet had uitgelaten over de mogelijkheid van de gestelde ernstige gebeurtenissen. Anders dan in de context van zaak C-278/00 R, is het in casu immers een algemeen bekend feit dat verstoringen van de openbare orde, zoals die welke door de Helleense Republiek zijn aangevoerd als het voorzienbare gevolg van de gelaste terugvordering, zich reeds voorgedaan in soortgelijke situaties, te weten in het kader van protestbewegingen tegen de besparingsmaatregelen die de Griekse overheid sinds de economische crisis heeft genomen.
- 51 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het onderhavige geval bijzonderheden vertoont waardoor er sprake is van spoedeisendheid.
- 52 Deze oplossing is in overeenstemming met de afweging van de verschillende betrokken belangen, in het kader waarvan de kortgedingrechter met name dient te onderzoeken of het belang van de verzoekende partij bij de gevraagde voorlopige maatregelen zwaarder weegt dan het belang dat door onverwijlde tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt gediend (zie in die zin beschikking president Hof van 26 juni 2003, België en Forum 187/Commissie, C-182/03 R en C-217/03 R, Jurispr. blz. I-6887, punt 142).
- 53 De Helleense Republiek heeft immers de spoedeisendheid en de fumus boni juris van haar verzoek in kort geding aangetoond. Bijgevolg dient te worden erkend dat zij een gewettigd belang heeft bij de gevraagde opschorting, temeer daar de Commissie slechts stelt dat de noodzaak om de mededingingsregels in acht te nemen voorrang dient te krijgen boven de „vage en onzekere” bedreiging voor de openbare orde. Zoals hierboven is uiteengezet, staat niet vast dat de litigieuze betalingen voldoen aan alle voorwaarden van artikel 107 VWEU en kan de spoedeisendheid,

bestaande in het risico van een verstoring van de openbare orde, niet worden aangemerkt als vaag of onzeker. Wat het risico betreft, dat afbreuk wordt gedaan aan de inspanningen van de Griekse overheid om elke belastingontduiking doeltreffend te bestrijden, mag overigens niet uit het oog worden verloren dat het welslagen van die inspanningen indirect ook in het belang van de Unie is, aangezien een deel van de Griekse belastinginkomsten, net zoals de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, ten goede kan komen aan de algemene begroting van de Unie.

- 54 In de uitzonderlijke omstandigheden die de huidige economische en sociale situatie in Griekenland kenmerken, dient dus voorrang te worden gegeven aan de door de Helleense Republiek aangevoerde belangen, te weten enerzijds het bewaren van de sociale vrede en het voorkomen van sociale onrust, en anderzijds het kunnen concentreren van de capaciteiten van haar belastingdiensten op de taken die naar haar mening essentieel zijn voor het land. Indien de opschorting van de tenuitvoerlegging wordt toegekend, lopen de belangen van de Unie daarentegen enkel het risico dat de nationale invorderingsmaatregelen naar een later tijdstip worden uitgesteld, zonder dat er aanwijzingen voorhanden zijn dat dit uitstel als zodanig zou afdoen aan de slaagkansen van die maatregelen.
- 55 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit moet worden toegewezen voor zover de Helleense Republiek op grond daarvan de betaalde bedragen dient terug te vorderen van de ontvangers ervan.
- 56 Overigens voorziet artikel 108 van het Reglement voor de procesvoering in de mogelijkheid voor de kortgedingrechter om zijn beschikking te allen tijde op grond van een wijziging in de omstandigheden in te trekken of te wijzigen, waarbij dient te worden gepreciseerd dat onder „wijziging in de omstandigheden” in het bijzonder feitelijke aspecten moeten worden verstaan die in het concrete geval kunnen leiden tot een andere beoordeling van de spoedeisendheid [beschikking Hof van 14 februari 2002, Commissie/Artegodan, C-440/01 P(R), Jurispr. blz. I-1489, punten 62-64]. Het staat in voorkomend geval dus aan de Commissie om zich tot het Gerecht te wenden indien zij meent dat de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat zij grond kunnen opleveren voor een wijziging van de onderhavige beschikking in kort geding.

DE PRESIDENT VAN HET GERECHT

beschikt:

- 1) **De tenuitvoerlegging van besluit 2012/157/EU van de Commissie van 7 december 2011 betreffende in 2008 en 2009 door de Organismos Ellenikon Georgikon Asfaliseon (ELGA) betaalde compensatiesteun wordt opgeschort voor zover dit besluit de Helleense Republiek verplicht de betaalde bedragen terug te vorderen van de ontvangers ervan.**
- 2) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

Luxemburg, 19 september 2012.

De griffier
E. Coulon

De president
M. Jaeger