

## FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

L.A. Geelhoed

föredraget den 25 september 2003<sup>1</sup>

### I — Inledning

1. Den grekiska regeringen har i detta mål yrkat att domstolen i dess helhet skall ogiltigförklara kommissionens beslut av den 1 mars 2000 om den stödordning som Grekland har genomfört till förmån för avskrivning av jordbrukskooperativens skulder under 1992 och 1994, inklusive stödet till omorganisation av mejerikooperativet AGNO<sup>2</sup> (nedan kallat beslutet), i vilket de stödordningar som Grekland hade vidtagit under åren 1992 och 1994 för att omlägga ett antal jordbrukskooperativs skulder förklarades oförenliga med den gemensamma marknaden. Den grekiska regeringen har i andra hand yrkat att artikel 2 i ovannämnda beslut, i vilket Grekland åläggs att återvinna det rättsstridiga stödet med ränta, skall ogiltigförklaras.

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — Kommissionens beslut av den 1 mars 2000 om den stödordning som genomförts till förmån för avskrivning av jordbrukskooperativens skulder under 1992 och 1994, inklusive stödet till omorganisation av mejerikooperativet AGNO [delgivet med K(2000)686], EGT L 159, 2002 s. 1.

### II — Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

2. Såsom det framgår av talan och av det omtvistade kommissionsbeslutet är de jordbrukskooperativ som avses i detta mål juridiska personer, där medlemmarna är solidariskt ansvariga för skulderna. Medlemmarna är framför allt producenter av oförädlade jordbruksprodukter. De samarbetar i kooperativet avseende produktion, bearbetning samt saluföring av sina produkter.

3. Det gäller en särskild rättslig ordning för dessa kooperativ. De är skyldiga att köpa upp medlemmarnas hela produktion och de används av de grekiska myndigheterna som mellanled för att genomföra socialpolitiska åtgärder och andra politiska interventioner. Av de grekiska bestämmelserna som anges nedan i punkterna 6 och 7 framgår att jordbrukskooperativets verksamhet kan ha en stor omfattning för att genomföra politiska mål.

4. Utnyttjandet av kooperativen för de grekiska myndigheternas socialekonomiska politik har haft tydliga negativa följder för kooperativens ekonomiska situation som lett till att den grekiska regeringen vid två tillfällen har tvingats anta bestämmelser om saneringsförvaltning.

5. De första av dessa bestämmelser återfinns i den grekiska lagen nr 2008/92 och de centrala bestämmelserna som är relevanta i detta mål återfinns i artikel 32.2 och 32.3.

6. I artikel 32.2 i nämnda lag föreskrivs att den grekiska staten kan ta över och reglera skulder till den grekiska jordbruksbanken (nedan kallad ABG) från kooperativa organisationer, kooperativ och företag inom jordbruks-, industri- och tjänstesektorn för åren 1982-1989, förutsatt att och i den omfattning som dessa har ådragit sig skulderna till följd av genomförandet av socialpolitiska åtgärder eller andra politiska interventioner enligt statens anvisningar och för statens räkning.

7. I artikel 32.3 i lagen föreskrivs att övertagande och reglering av nämnda skuldförbindelser skall ske med förbehåll för det väsentliga kravet att den kooperativa organisationen, kooperativet eller företaget skall anses vara livskraftigt.

8. De grekiska myndigheterna har i skrivelse till kommissionen av den 7 juni 1993 (se närmare punkterna 23-24) hänvisat till att dessa skulder var en följd av minskningar av detaljhandelspriset på varor, vilket gynnade konsumenterna. Till följd av detta var det omöjligt att återkräva de aktuella beloppen. En tidig bedömning av stödordningen visade vidare att också skulder som uppstått av andra orsaker kan täckas, såsom marknadsföring, investeringar, på grund av brist på eget kapital och på grund av förluster som orsakats av exceptionella händelser.

9. Det framgår av samma skrivelse att den grekiska regeringen vid tillämpningen av denna bestämmelse har åtagit sig att kompensera ABG för en del av den utestående skulden till 61 jordbrukskooperativ. Denna del uppgick till 91,769 miljarder GRD av ett totalbelopp på 266,126 miljarder GRD.

10. Den andra grekiska bestämmelse som är av betydelse i detta sammanhang är artikel 5 i lag nr 2237/94. Genom denna lag genomförs rådets förordning (EEG) nr 2079/92 av den 30 juni 1992 om införande av en stödordning i gemenskapen för förtidspensionering från jordbruk.<sup>3</sup> I denna lag finns dessutom några bestämmelser om jordbrukskooperativs skulder. Enligt nämnda artikel 5 kan ABG inom angivna ramar bistå jordbrukskooperativ med betalningen av utestående skulder. Artikeln gäller alla utestående skulder per den 31 december 1993 som berodde på "objektiva och externa omständigheter".

3 — EGT L 215, s. 91; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 229.

11. Enligt denna lag utgår vidare ingen ränta på lånet under den första hälften av dess löptid. Därefter utgår en ränta på 50 procent av den normala marknadsräntan för sådana lån. Lånets löptid har fastställts till 10 år. ABG har dock möjlighet att i exceptionella fall, där underskotten är särskilt stora, utöka återbetalningsperioden till 15 år, med 3 amorteringsfria år, eller att sänka räntan till under 50 procent av marknadsräntan.

12. Enligt nämnda lag förutsätter stödet till kooperativen att det tidigare skickats in en genomförandestudie, av vilken det framgår att kooperativen kan betala tillbaka de omlagda lånen. Dessutom kan det föreskrivas villkor för skuldomläggningen, såsom organisatorisk modernisering, personalminskningar, ökning av egenkapitalet etc.

13. Även beslut nr 1620, som fattades av direktören för Greklands centralbank den 5 oktober 1989 har betydelse för bedömningen av det kommissionsbeslut som har bestridits av den grekiska regeringen. Centralbankschefens beslut tillåter kreditinstitut i Grekland att reglera sina skulder i form av varje typ av lån i GRD eller utländska valutor. Samma beslut ger vidare bankerna

möjlighet att omvandla lån till eget kapital. Denna bestämmelse gäller alla banker, såväl offentliga som privata.

14. Genom beslut nr 2091 som fattades av direktören för Greklands centralbank den 11 juni 1992 infördes minimiräntor för dessa konsolideringar: 18 procent för lån med kort löptid och 17 procent för lån med medellång eller lång löptid. Dessa minimiräntor har senare avskaffats genom den grekiske centralbankschefens beslut nr 2326 av den 4 augusti 1994.

### III — Det omtvistade beslutet

15. Kommissionen har i sitt beslut, som delgavs den grekiska ständiga representationen den 5 maj 2000, bland annat bedömt att artikel 32.2 i lag nr 2008/92 är en statlig stödåtgärd som är oförenlig med den gemensamma marknaden. Kommissionen bedömde även att artikel 5 i lag nr 2237/94 utgjorde en stödåtgärd som inte uppfyllde villkoren för så kallat omstruktureringsstöd. Kommissionen har även, i syfte att motbevisa de grekiska myndigheternas argument, granskat skuldomläggningen i det enskilda fallet kooperativet AGNO. Denna granskning bekräftade kommissionens bedömning av de två stödordningar som nämnts ovan (artikel 1 i beslutet). Kommissionen har på grund av dessa iakttagelser anmodat de grekiska myndigheterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att inom två månader från delgivningen av beslutet återvinna det rättsstridigt utbe-

talda stödet i enlighet med de förföranden som föreskrivs i grekisk lagstiftning. Det stöd som skall återvinnas skall inbegripa ränta som skall löpa från den dag stödet faktiskt var mottagarna till handa fram till den dag det faktiskt återbetalats (artikel 2 i beslutet).

18. Den grekiska regeringen har den 13 juli 2000 även, med tillämpning av artikel 242 EG, i första hand yrkat uppskov med verkställighet av beslutet i dess helhet eller i andra hand uppskov med verkställighet av artikel 2 i beslutet. Domstolens ordförande har i beslut av den 12 oktober 2000 ogillat yrkandet.

16. Kommissionen anmodade slutligen den grekiska regeringen att inom två månader från delgivningen av beslutet meddela kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att genomföra beslutet. Inom samma tidsfrist skall den grekiska regeringen lämna en fullständig förteckning över mottagarna av de relevanta stödordningarna, de belopp som skall återvinnas samt upplupen ränta. Kommissionen har vidare begärt närmare upplysningar om ABG:s övertagande av AGNO, om förbindelserna mellan den grekiska staten och ABG och om alla skuldomläggningsbeslut som ABG har fattat i enlighet med den grekiske centralbankschefens beslut nr 1620 av den 5 oktober 1989 (artikel 3 i beslutet).

19. Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas och att klaganden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Den grekiska regeringen och kommissionen har vid förhandling i domstolen den 17 oktober 2002 muntligen framfört sina ståndpunkter.

#### IV — Förfarandet

17. Den grekiska regeringen har den 13 juli 2000 väckt talan om ogiltigförklaring av beslutet enligt artikel 230 EG. Den grekiska regeringen har yrkat att domstolen i första hand skall ogiltigförklara nämnda beslut i dess helhet eller i andra hand ogiltigförklara artikel 2 i beslutet.

#### V — Inledande anmärkningar

21. Kommissionen har i sitt uttömmande beslut behandlat tre separata förfaranden som kommissionen har inlett enligt artikel 88.2 EG.

22. Genom skrivelse SG (97) D/10773 av den 19 december 1997 underrättade kommissionen inledningsvis Grekland om sitt beslut att inleda ett förfarande avseende avskrivningen av jordbrukskooperativens skulder enligt artikel 32.2 i lag nr 2008/92.

23. Den grekiske jordbruksministern hade redan genom skrivelse av den 7 juni 1993 underrättat kommissionen om avsikten att tillämpa nämnda bestämmelse i lag nr 2008/92 i syfte att avskrivna de skulder som flera olika typer av jordbrukskooperativ hade gentemot ABG.

24. Kommissionen ansåg inledningsvis att denna skrivelse var en underrättelse i den mening som avses i artikel 88.3 EG. Vid ett senare tillfälle underrättades kommissionen om att det stöd som föreskrivs i artikel 32.2 i lag nr 2008/32 redan hade beviljats mejerikooperativet AGNO utan kommissionens förhandsgodkännande, varvid kommissionen beslutade att registrera denna bestämmelse som en icke anmäld stödåtgärd.

25. Kommissionen inledde det andra förfarandet genom skrivelse SG (97) D/10775 av den 19 december 1997 till följd av anmärkningar avseende stöd till mejerikooperativet AGNO i norra Grekland.

26. Det framgick av anmärkningarna att AGNO hade kommit i åtnjutande av följande åtgärder som samtliga tillhandahållits av ABG:

- 851 miljoner GRD enligt artikel 32.2 i lag nr 2008/92 och 529,89 miljoner GRD inom ramen för artikel 19.1 i den icke anmälda lag nr 2198/94 som kompensation för förluster som orsakats av kärnkraftsolyckan i Tjernobyl.
- 10,145 miljarder GRD enligt artikel 5 i den icke anmälda lag nr 2237/94 i form av ett konsolideringslån för en skuld som berodde på avsevärda förseningar i genomförandet av ett investeringsprojekt.
- 1,899 miljarder GRD inom ramen för det icke anmälda beslutet som fattades av direktören för Greklands centralbank den 5 oktober 1989, i vilket det föreskrevs att offentliga och privata banker fick konsolidera sina kundlån.

27. Kommissionen inledde ett tredje förfarande genom skrivelse SG (98) D/4020 av den 20 maj 1998 avseende artiklarna 14-17 d i lag nr 2538/97 av den 1 december 1997,

som gör det möjligt för den grekiska staten att genom ABG skriva av skulder för mer än 200 kooperativ och dess föreningar samt för företag och jordbrukare. Det totala skuldbelopp som kunde skrivas av fastställdes till 163 miljarder GRD.

bedömt det stöd som AGNO, bland annat, har mottagit med stöd av dessa bestämmelser.

28. Grekland begärde senare att rådet skulle godkänna sistnämnda åtgärder enligt bestämmelserna i artikel 88.2 tredje stycket EG. I beslut av den 15 december 1998 godkände rådet denna begäran.<sup>4</sup> Kommissionen har i punkt 11 i det omtvistade beslutet fastslagit att detta beslut "följaktligen" inte omfattar bestämmelserna i artiklarna 14-17 d i lag nr 2538/97. Den grekiska regeringen har likväl åberopat argument från rådets beslut av den 15 december 1998 till stöd för förevarande talan. Det tredje förfarandet har, trots att det omtvistade beslutet saknar betydelse för detta förfarande, ändå en viss relevans för bedömningen av talan.

30. Detta tillvägagångssätt har medfört att analysen och bedömningen i beslutet är invecklad och inte helt öppen för insyn.

31. Det sistnämnda återspeglas i den grekiska regeringens mycket omfattande talan, i vilken varje del av beslutet bestrids med stöd av ett stort antal grunder.

32. För att detta förslag till avgörande skall vara överblickbart grupperas och bedöms nedan de åberopade grunderna enligt följande:

29. Kommissionen har i det omtvistade beslutet i första hand granskat förenligheten hos de allmänna bestämmelserna i artikel 32.2 i lag nr 2008/92 och artikel 5 i lag nr 2237/94 med artikel 87 EG. Kommissionen har därefter granskat och

— Grunder som avser kommissionens bedömning avseende artikel 32.2 i lag nr 2008/92: (VI)

<sup>4</sup> — Beslut nr 1620, inte offentliggjort, se emellertid meddelande från kommissionen om stöd C-32/98 (ex NN 22/98) om grekiska jordbruksbankens reglering av skulder i jordbrukskooperativ och andra företag, EGT C 120, 1999, s. 16.

— Grunder som avser kommissionens bedömning avseende artikel 5 i lag nr 2237/94: (VII)

- Grunder som avser kommissionens bedömning avseende det stöd som AGNO beviljats: (VIII)
- Kommissionen har felaktigt bedömt att en tillämpning av stödordningen inte kan motiveras med hänvisning till artikel 87.2 b EG.
- Diverse grunder, bland annat avseende skyldigheten i artikel 3 i beslutet att återkräva beviljat stöd: (IX).
- Kommissionens bedömning att det stöd som utbetalats enligt stödordningen inte kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden är inte heller hållbar.

#### VI — Artikel 32.2 i lag nr 2008/92

- Den långa tid som kommissionen tagit på sig för att handlägga detta mål medför slutligen att det stöd som har utbetalats enligt stödordningen inte kan återkrävas.

33. Den grekiska regeringen har huvudsakligen åberopat fyra grunder mot kommissionens bedömning att artikel 32.2 i lag nr 2008/92 är oförenlig med artikel 87 EG och att det statliga stöd som har beviljats enligt denna bestämmelse skall återkrävas:

34. Den grekiska regeringens grunder avser särskilt följande skäl i beslutet:

”a. Tillämpningen av artikel 87.2 b EG:

- Kommissionen har felaktigt kvalificerat den ifrågavarande stödordningen som en allmän stödordning och har underlåtit att bedöma de upplysningar avseende tillämpningen av ordningen i enskilda fall som har lämnats av den grekiska regeringen.
- (155) För det första noterade kommissionen att artikel 32.2 i den grekiska lagen nr 2008/92 i första hand rör avskrivning av sådana skulder som jordbrukskooperati-

ven ådragit sig till följd av socialpolitiska åtgärder och andra interventioner från statens sida. Även om Grekland hävdar att den grekiska statens interventioner grundade sig på skador som orsakats av de 24 naturkatastrofer som uppges ha påverkat Grekland mellan 1982 och 1989, lyckas Grekland inte påvisa något orsakssamband mellan dessa naturkatastrofer och de statliga interventioner som rörde prisbildningen för aktuella produkter. Sambandet är minst sagt oklart mellan de naturkatastrofer som omfattas av artikel 87.2 b EG och kompensation för skador som exempelvis orsakats genom export av apelsiner, försäljning av aprikoser, konstruktion av en kylenhet eller lagring av bordsoliver.

(158) För det tredje noterar kommissionen att den grekiska staten först efter 1992 kompenserade kooperativen för skador som jordbrukskooperativen skulle ha åsamkats av naturkatastrofer och andra exceptionella händelser som inträffade mellan 1982 och 1989. Följaktligen kan kompensation i vissa fall ha betalats ut i upp till tio år efter händelsen.

(157) För det andra visar en analys av de 116 utvärderingar som Grekland skickat in med skälen för att skriva av enskilda kooperativs skulder att skadan inte i något av dessa fall orsakats av naturkatastrofer eller ogynnsamma väderförhållanden. Endast sex kooperativ (inbegripet mejerikooperativet AGNO) hade kommit i åtnjutande av avskrivningar som var kopplade till kärnkraftsolyckan i Tjernoby.

(159) Enligt fast praxis anser kommissionen att det — då stöd betalats ut flera år efter att den aktuella händelsen inträffade — finns en verklig risk för att betalningen av detta stöd kommer att få samma effekter som driftsstöd. I brist på en specifik motivering av skadeståndsanspråket, till exempel till följd av händelsens karaktär eller omfattning eller på grund av att skadorna uppstått senare än själva händelsen eller om skadorna är bestående, godkänner kommissionen följaktligen inte nationellt stöd som anmäls mer än tre år efter att händelsen inträffade. Denna praxis har kodifierats i punkt 11.1.2 i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd inom jordbrukssektorn. De administrativa problem som de grekiska myndigheterna åberopar kan inte anses vara en godtagbar motivering, eftersom det redan i den lag som antogs 1992 föreskrivs att skador före 1982 kan regleras.



## b. Tillämpningen av artikel 87.3 EG.

(162) ... Det är därför nödvändigt att överväga huruvida de aktuella åtgärderna kan omfattas av ett undantag enligt artikel 87.3 a eller artikel 87.3 c i fördraget.

(163) Skuldavskrivningarna inom ramen för artikel 32.2 i den grekiska lagen nr 2008/92 har gjorts i den mån som skulderna uppstått till följd av genomförandet av socialpolitiska åtgärder eller andra interventioner enligt den grekiska statens anvisningar. Trots att kommissionen då den inledde det förfarande som anges i artikel 88.2 i fördraget uppmanade de grekiska myndigheterna att inkomma med alla detaljer kring denna social- och interventionspolitik, inbegripet en bedömning av denna nationella politikens överensstämmelse med den gemensamma jordbrukspolitiken, har de grekiska myndigheterna inte lämnat begärda upplysningar.

(164) Vid en analys av texten till lagförslaget och de 116 fall där en skuldavskrivning faktiskt godkänts kan man konstatera att dessa fall rörde avskrivningar av skulder som berodde på utgifter som kooperativen ådragit sig då de utfört vissa funktioner. Kommissionen

betraktar alla skäl för att avskriva skulderna (produktionsstöd, insamling och saluföring av jordbruksprodukter, lagring av jordbruksprodukter, inköp av material som behövs för tillverkningsprocessen, löpande driftskostnader, förvaltning av bekämpningsmedel och foder, skulder till ABG, förluster orsakade av statens prisinterventionspolitik, kompensation för administrativa åtgärder, kompensation för skador som orsakats av kärnkraftsolyckan i Tjernobyli samt investeringar) som driftsstöd. Kommissionen kan därför inte godkänna detta stöd enligt artikel 87.3 c i fördraget.

(165) Framför allt måste de stödåtgärder som syftade till att kompensera för de skador som orsakats av kärnkraftsolyckan i Tjernobyli betraktas som driftsstöd eftersom de inte uppfyller villkoren i artikel 87.2 b i EG-fördraget. På samma sätt måste de stödåtgärder som syftade till att kompensera kooperativen för genomförandet av investeringar betraktas som driftsstöd eftersom det faktum att kompensationen betalats ut retroaktivt innebär att detta stöd bara förbättrar kooperativens finansiella tillstånd efter det att de genomfört investeringarna. Dessa stödåtgärder har därmed inte utgjort något investeringsincitament och på så sätt främjat sektorns utveckling.

- (166) De grekiska myndigheternas kommentarer bekräftar att målet för åtgärden var att lätta på mottagarnas skuldbörda, och att det inte förekom någon motprestation från deras sida som skulle kunna anses underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner. I detta avseende kan ett rent utlåtande om kooperativets 'överlevnad' inte betraktas som en motprestation. Det faktum att kooperativen enligt lag måste ta hand om sina medlemmars hela produktion kan inte förmodas ändra denna slutsats eftersom det inte är obligatoriskt att godkänna kooperativens stadgar. Med tanke på de principer som fastställts genom rättspraxis måste kommissionen sålunda konstatera att åtgärden inte kan omfattas av undantaget enligt artikel 87.3 c i fördraget.
- (167) Även om de grekiska myndigheterna inte uttryckligen åberopat artikel 87.3 a i fördraget hävdade de att dessa åtgärder hade en regional räckvidd eftersom kooperativen företräder stora grupper av jordbrukare som verkar i bergsområden och andra mindre gynnade områden.
- (168) I kommissionens meddelande från 1988 om metoden för tillämpning av artikel 87.3 a och på regionalstöd anges i punkt I.6 att kommissionen som ett erkännande av deras särskilda svårigheter undantagsvis kan godkänna ett visst driftstöd i dessa regioner enligt särskilda villkor som anges i underpunkterna i-v. I underpunkt ii i dessa villkor specificeras att "stödet skall utformas för att främja en varaktig och balanserad utveckling av den ekonomiska verksamheten och får inte skapa någon överkapacitet inom sektorn på gemenskapsnivå med följd att de problem som gemenskapen drabbas av inom sektorn är värre än det ursprungliga regionala problemet. I detta sammanhang krävs en sektoriell strategi, och framför allt skall man iakttä de gemensamma regler, direktiv och riktlinjer som är tillämpliga inom vissa industri-sektorer (stål, varv, syntetiska fibrer, textil- och beklädnads-industrin) och jordbrukssektorer samt på industriföretag som ägnar sig åt bearbetning av jordbruks-produkter.
- (169) Inom jordbrukssektorn, som omfattar produktion, bearbetning och saluföring av produkter som anges i bilaga I, har kommissionen i många år konsekvent förbjudet betalning av driftstöd i alla regioner, inklusive regioner som omfattas av artikel 87.3 a i fördraget."

A — *Den första grunden: karaktären av den ordning som föreskrivs i artikel 32.2 i lag nr 2008/92*

## 1. Parternas argument

35. Den grekiska regeringen har kritiserat kommissionen för att felaktigt ha betecknat artikel 32.2 i lag nr 2008/92 som en allmän stödordning. När kommissionen till slut granskade ärendet år 1997 hade artikel 32 redan tillämpats i enskilda fall. Artikel 32 avsåg beviljande av stöd som var avsett som kompensation för skador som berodde på händelser som hade skett åtskilliga år innan lag nr 2008/92 antogs. Kommissionen kände således till antalet företag som mottagit stöd och företagens identitet.

36. Kommissionen hade för övrigt använt de upplysningar om de enskilda kooperativen som den grekiska regeringen lämnat till kommissionen genom skrivelse av den 9 juni 1997. Detta framgår av punkterna 147-160 i det omtvistade beslutet. De påståenden som görs där är tydligt grundade på en studie av 116 bifogade utvärderingar.

37. Den grekiska regeringen har dessutom hävdats att om kommissionen ansåg att de upplysningar som Grekland lämnat var otillräckliga för att i detalj kunna bedöma det stöd som beviljats i fallet hade kommissionen kunnat begära kompletterande upplysningar med stöd av den behörighet som domstolen har givit kommissionen att begära alla nödvändiga upplysningar från medlemsstaterna om beviljat statligt stöd. Det har kommissionen emellertid avstått från.

38. Kommissionen har emellertid hävdats att artikel 32.2 i lag nr 2008/92 inte avser ett individuellt stöd utan en allmän stödordning. Behörigheten att bedöma, godkänna eller förbjuda allmänna stödssystem skall vara uttryckligen godkänd av domstolen. Som system innebär bestämmelsen i artikel 32.2 att det införs en generell och abstrakt ordning som har ett obegränsat antal mottagare. Mot bakgrund av ordningens generella karaktär kan kommissionens beslut endast avse denna ordning. Beslutet avser således inte de enskilda fall i vilka artikel 32.2 har tillämpats. Kommissionen har hävdats att en generell stödordning endast kan anses förenlig med EG-fördraget när det är tillräckligt fastställt att även tillämpningen av den i enskilda fall är förenlig med EG-fördraget. Att godkänna stödordningar som omöjliggör insyn till följd av antalet mottagare, stödets omfattning och varaktighet och till följd av syftet med ordningarna skulle innebära att det gavs en blanco-check till de berörda medlemsstaterna och därmed kunna påverka den ändamålsenliga verkan av artiklarna 87 EG och 88 EG.

39. Kommissionen har hänvisat till punkt 139 i sitt beslut. Därav framgår att kommissionen har lagt vikt vid den generella innebörden av artikel 32.2 i lag nr 2008/92: ”... att artikel 32.2 ... i första hand rör avskrivning av sådana skulder som jordbrukskooperativen ådragit sig till följd av socialpolitiska åtgärder och andra interventioner från (grekiska) statens sida.” Den omständigheten att relevanta nationella ordningar redan har trätt i kraft och att mottagarna känner till detta saknar betydelse för kommissionens skönsmässiga bedömning när den fattar beslut med generell räckvidd. Detta har bekräftats i domstolens rättspraxis.

40. Klagandens uppfattning, enligt vilken det skall göras en individuell bedömning av varje fall i vilket ordningen tillämpats, skulle medföra att kommissionen överbelastades och lamslogs. Detta utesluter inte att det skall finnas en möjlighet att anmäla och bedöma enskilda fall, men i så fall skall dessa fall anmälas separat. Detta följer av rättspraxis avseende artikel 88.3 EG som nu gäller enligt förordning (EG) nr 659/99.<sup>5</sup> Syftet med det aktuella förfarandet inför kommissionen var dock att bedöma stödordningen som sådan.

5 — Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, EGT L 83, s. 1.

## 2. Bedömning

41. Frågan om kommissionen borde ha kvalificerat och bedömt artikel 32.2 i lag nr 2008/92 som en allmän stödordning bör, enligt min mening, besvaras jakande.

42. Kommissionens behörighet att bedöma allmänna stödordningar är oomstridd sedan domstolens dom i målet *Italgrani*.<sup>6</sup> Användandet av behörigheten har sedermera blivit fast praxis. Såsom kommissionen korrekt har påpekat är det också en nödvändig praxis. Det är endast så som kommissionen kan fullgöra den kontroll av nationella stödåtgärder som kommissionen har tilldelats i fördraget.

43. I det aktuella fallet uppstår därefter frågan om kommissionen kan kvalificera artikel 32.2 i lag nr 2008/92 som en allmän stödordning. Härvidlag föreligger mot bakgrund av ordningens ordalydelse och innebörd inget tvivel:

6 — Dom av den 5 oktober 1994 i mål C-47/91, *Italgrani* (REG 1994, s. I-4635; svensk specialutgåva, volym 16, s. 145).

— Ordningen har en allmän omfattning avseende antalet möjliga mottagare (kooperativa organisationer, kooperativ och företag inom jordbruks-, industri- och tjänstesektorn) som har det gemensamt att de har skulder till ABG.

— Ordningen har en allmän materiell verkan (skulderna kan tas över av den grekiska staten förutsatt att och i den omfattning som skulderna har uppkommit för att genomföra socialpolitiska åtgärder eller andra politiska interventioner för den grekiska statens räkning).

— Även det villkor som definieras i artikel 32.3 i lag nr 2008/92 är av allmän karaktär (den kooperativa organisationen eller företaget skall vara livskraftigt).

44. Slutligen skall frågan besvaras om kommissionen hade kunnat bedöma att den omtvistade ordningen var oförenlig med fördraget.

45. Härvidlag skall det påpekas att innan kommissionen kan göra en materiell bedömning av en allmän ordning för beviljande av statligt stöd skall stödets omfattning och varaktighet, de sakliga

motiveringarna för stödet, antalet möjliga mottagare samt den administrativa praxisen avseende den anmälda ordningen framgå med tillfredsställande tydlighet. Ordningen skall med andra ord vara öppen för insyn och vara "vattentät".

46. Det är endast om en anmäld allmän stödordning uppfyller kraven som kommissionen kan pröva dess förenlighet med gemenskapsrätten. Endast då kan kommissionen, om nämnda prövning ger ett positivt resultat, vara säker på att tillämpningen av ordningen i enskilda fall sker med beaktande av gemenskapsrätten. Jag delar kommissionens uppfattning att godkännande av en nationell ordning som inte uppfyllde kraven på insyn och noggrannhet skulle innebära att kommissionen beviljat en blanco-check.

47. Det är emellertid så att det, obestriddbart, framgår av det omtvistade beslutet (punkterna 19-24) att artikel 32.2 i lag nr 2008/92 har tillämpats i många olika enskilda fall, där skälen till att skulderna har uppkommit skiljer sig åt (från prisåtgärder till gagn för konsumenterna till olyckan vid kärnkraftverket i Tjernoby). De ekonomiska aktiviteter på vilka stödordningen är tillämplig uppvisar samma spännvidd: tillverkning, förädling, export, förvaring och investeringar.

48. Mot bakgrund av enbart de upplysningar som meddelats kommissionen dels år 1993, dels successivt under år 1997, har kommissionen inte kunnat göra någon annan bedömning än att ordningen i artikel 32.2 i lag nr 2008/92 inte kunde godkännas som en allmän stödordning.

*B — Den andra grunden: Huruvida stödet är förenligt med artikel 87.2 b EG*

#### 1. Parternas argument

49. Den grekiska regeringen har huvudsakligen åberopat tre argument till stöd för denna grund.

50. För det första har kommissionen i punkterna 155 och 157 i det omtvistade beslutet bedömt de av den grekiska regeringen överlämnade uppgifterna och informationen felaktigt genom att konstatera att det inte fanns något orsakssamband mellan de naturkatastrofer som har drabbat Grekland och statens interventioner i prisbildningen för de berörda produkterna. Den grekiska staten har grundligt beaktat händelserna i sitt agerande. Syftet med interventionerna var nämligen att hindra att naturkatastroferna fick ödesdiga följder för producenterna, kooperativen och konsumenterna.

51. Klaganden har för det andra åberopat att kommissionen felaktigt har konstaterat att det saknas ett orsakssamband mellan omläggningen av kooperativens skulder och skada till följd av exceptionellt ogynnsamma väderförhållanden. Enligt klaganden förelåg verkligen ett sådant samband, eftersom den grekiska staten hade ålagt kooperativen att i sådana fall agera till jordbrukarnas förmån. Klaganden har närmare belyst detta med kooperativet AGNO:s agerande efter kärnkraftsolyckan i Tjernobyli. AGNO subventionerade vid den tidpunkten de priser som producenterna fick för sin mjölk, eftersom marknaden för mjölk och andra mejeriprodukter i dess helhet hade rasat samman. Med detta betraktelsesätt fanns det ett orsakssamband mellan en naturkatastrof eller exceptionell händelse, kooperativets skuld och omläggningen av skulden enligt artikel 32.2 i lag nr 2008/92.

52. Kommissionen har för det tredje i punkt 141 i det omtvistade beslutet motiverat varför den inte ansåg att de grekiska myndigheternas argument för den långa tidsperioden mellan de skador som antogs ha åsamkats av dessa omständigheter och åtgärden att skriva av de skulder som följde av dessa omständigheter var godtagbar. Det är korrekt att en grundlig och objektiv bedömning av den skada som kooperativen hade åsamkats hade begärts någon tid, framför allt eftersom detta var nödvändigt för att involvera två typer av undersökningskommissioner. För övrigt kunde det ur punkt 11.1.2 i de nyligen antagna riktlinjerna för statligt stöd inom jordbrukssektorn, i vilken existerande praxis på området har lagfästs, hämtas ett argument för att

administrativa och ekonomiska begränsningar skall beaktas vid bedömningen av tidsperioden mellan den omständighet som åsamkat skadan och kompensationen för den. Sådana omständigheter förelåg i det aktuella fallet.

53. Kommissionen har huvudsakligen anfört två motargument. För det första framgår det av ordalydelsen av artikel 87.2 b EG att det undantag från förbudet mot statligt stöd som föreskrivs i denna artikel enbart avser stödåtgärder som syftar till att kompensera för skada som är en direkt följd av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser. I det aktuella fallet saknades ett sådant direkt samband, eftersom de kooperativ som hade mottagit stöd inte själva hade lidit någon skada, utan det var producenterna av fyra produkter som hade drabbats av naturkatastroferna. Att kooperativen hade lidit skada på grund av att de av sociala skäl ändå tagit hand om jordbrukarnas i värde i förhållande till gällande riktpriiser starkt reducerade produkter har på sin höjd ett indirekt samband med händelserna. Kooperativens "skada" följer direkt av de skyldigheter kooperativen har ålagts av de grekiska myndigheterna. Vid tillämpningen av artikel 32.2 i lag nr 2008/92 på kooperativen finns det inte någon hänvisning till att jordbrukarna lidit någon verklig skada.

54. Med den konstruktion som har valts av den grekiska regeringen skulle det även vara omöjligt att noggrant kvantifiera hur stor den verkliga skadan var för producen-

ten och om kompensationen för att produkterna togs över till fasta priser var rimlig. Därmed bortfaller den nödvändiga insynen i tillämpningen av artikel 87.2 b EG. Det har även medfört, hävdar kommissionen i sitt utlåtande om kooperativens utgifter för stöd, att pengar ibland används för investeringar och i andra fall för subventioner. Därmed har man helt frångått den begränsade och exakta innebörden av det förbud mot statligt stöd som föreskrivs i artikel 87.1 EG.

55. Enligt kommissionens uppfattning gör för det andra tidsperioden mellan de skador som åsamkats av dessa omständigheter och kompensationen för dem i lag nr 2008/92 att det är svårt att fastställa ett direkt och tvingande samband mellan dem. I stället för kompensation för skada som åsamkats av exceptionella händelser kan då den med kraftig fördröjning beviljade kompensationen få karaktär av ett produktions- eller investeringsstöd, som allvarligt kan påverka konkurrensförhållandena.

## 2. Bedömning

56. Jag har ovan i punkterna 44-48 redan konstaterat att artikel 32.2 i lag nr 2008/92 inte kan godkännas som en allmän stödordning. Samma argument är även giltiga

mot att använda den omtvistade åtgärden som ett allmänt undantag från förbudet mot statligt stöd enligt artikel 87.2 b EG.

57. Tillämpningspraxis för denna åtgärd har visat att den i vissa fall har använts när det inte fanns något samband med en tidigare naturkatastrof eller exceptionell händelse. Vid andra tillfällen har åtgärden tillämpats för att skriva av skulder som kooperativen hade tagit för investeringar eller för att finansiera vissa aktiviteter för att vidareutveckla företagen, såsom exportsatsningar eller lagerhållning. Det framgår inte av detta att det skulle vara fråga om något egentligt orsakssamband mellan de naturkatastrofer eller de exceptionella händelser som åsamkat skadan och de aktiviteter som skulderna avsåg. I vissa andra fall föreligger förvisso ett sådant orsakssamband, men sambandet är endast indirekt. En sådan olikhet i tillämpningen utgör, bland annat, ett hinder för att artikel 32.2 i lag nr 2008/92, i dess egenskap av allmän stödordning, skulle vara förenlig med det särskilda undantaget i artikel 87.2 b EG. Den grekiska regeringens åberopande av undantaget skall avfärdas redan till följd av detta.

58. Jag påpekar för fullständighetens skull att de argument som den grekiska regeringen har åberopat till stöd för denna grund inte motbevisar kommissionens synpunkter i punkterna 155-159 i det omtvistade beslutet. För det första medför karaktären av undantag i artikel 87.2 b EG att det skall finnas ett tydligt och direkt samband mellan den händelse som åsamkat

skadan och den kompensation som myndigheterna lämnar. Skulle ekonomiska bördor som har ett indirekt eller avlägset samband med de händelser som åsamkat skadan kunna beaktas skulle antalet möjliga mottagare av ett sådant ekonomiskt stöd i det närmaste kunna bli obegränsad, liksom den ”skada” som kunde beaktas för kompensation. För det andra har den grekiska regeringen inte motbevisat kommissionens konstaterande i punkt 157 i beslutet att det endast i 6 av 116 insända utvärderingar framgick ett orsakssamband med en naturkatastrof eller exceptionell händelse. Den grekiska regeringen har slutligen inte visat varför det var nödvändigt med en så lång tidsperiod mellan den händelse som åsamkat skadan och kompensationen. Den grekiska regeringens förklaringar har begränsat sig till några allmängiltigheter som per definition inte är tillräckliga för att i det enskilda fallet förklara varför tidsförloppet mellan den händelse som åsamkat skadan och kompensationen för den har varit så lång.

*C — Den tredje grunden: Huruvida stödet är förenligt med artikel 87.3 a EG*

#### 1. Parternas argument

59. Den grekiska regeringen har huvudsakligen åberopat tre argument till stöd för denna grund.



60. För det första skall enligt den grekiska regeringen stödet, som har beviljats enligt artikel 32 i lag nr 2008/92, omfattas av undantagsbestämmelsen i artikel 87.3 a EG, eftersom stödåtgärderna har vidtagits för att stödja den ekonomiska utvecklingen i vissa grekiska regioner där levnadsstandarden är onormalt låg och där det finns en allvarlig brist på arbetstillfällen. Kommissionen har i punkterna 164-175 i det omtvistade beslutet gjort en felaktig bedömning genom att förklara att artikel 32 i lag nr 2008/92 inte kan komma i fråga för det undantag som föreskrivs i artikel 87.3 EG.

61. Skuldomläggningarna för 116 kooperativ var nödvändiga för att reparera den skada som följde av 116 olika exceptionella händelser, såsom kärnkraftsolyckan i Tjernobyl. I det fall att dessa skulder motsvarade utgifterna för olika investeringar som kooperativen gjort var dessa investeringar enligt de grekiska myndigheterna nödvändiga inom ramen för myndigheternas politik för att omorganisera, omstrukturera och för att ekonomiskt och socialt modernisera den kooperativa sektorn.

62. De grekiska myndigheterna har medgivit omläggning av skulderna för endast 116 kooperativ, eftersom dessa kooperativ var väsentliga för den ekonomiska utvecklingen i de regioner i vilka de var verksamma (underutvecklade regioner med hög arbetslöshet). Villkoret om kooperativens livsduglighet skall ses mot denna bakgrund. Det medför att skuldomläggningen bidrog till att säkerställa den regionala utvecklingen.

63. Kommissionen har tvingats erkänna att låneomläggningarna i den ekonomiskt sunda utvecklingens intresse var nödvändiga i de berörda regionerna och att åtgärden var förenlig med artikel 87.3 a EG.

64. Kommissionen har underlåtit att beakta de positiva följder för den regionala ekonomiska utvecklingen som följde av kooperativens skuldomläggningar. Dessa följder berodde på att kooperativen har en central roll i Greklands svagare regioner, som huvudsakligen är jordbruksregioner. Utanför jordbrukssektorn är sysselsättningen inte stor i dessa regioner. Jordbrukets ekonomiska ställning är i dessa regioner av avgörande betydelse för deras utveckling. Att underlåta att lägga om skulderna skulle ha inneburit att kooperativen gick i konkurs med katastrofala följder för utvecklingsmöjligheterna i de berörda regionerna.

65. Kommissionen borde mot denna bakgrund ha gjort en avvägning mellan åtgärdernas gynnsamma följder för den regionala ekonomiska utvecklingen och deras möjliga skadliga följder för handeln mellan medlemsstaterna, konkurrensförhållandena och marknadsordningarna på jordbruksområdet. Detta har kommissionen underlåtit.

66. För det andra borde kommissionen ha bedömt om det stöd som beviljats för investeringar i enskilda fall kan anses som ett stöd för att främja ekonomisk utveckling, såsom det definieras i artikel 87.3 a EG.

67. Den grekiska regeringen har därvidlag hänvisat till domstolens dom av den 14 september 1994<sup>7</sup> i vilken domstolen fastställde att: "...ad hoc-stödåtgärder, det vill säga stödåtgärder som inte är en del av ett nationellt program av gemensamt intresse, i princip inte uppfyller kriteriet att vara regionspecifika. Dessa stödåtgärder är nämligen inte i första hand avsedda för att främja utvecklingen i vissa ekonomiska regioner, utan beviljas i form av exploateringsstöd till företag som har svårigheter. Under dessa omständigheter skall den berörda medlemsstaten visa att stödåtgärderna verkligen uppfyller kravet om att vara regionspecifika. Det faktum att det aktuella stödet har beviljats enligt ad hoc beslut kan i det aktuella fallet således inte utesluta, att åtgärderna kan anses vara regionala stödåtgärder i den mening som avses i artikel 92.3 a i fördraget."

68. Kommissionen har mot detta invänt att artikel 32 i lag nr 2008/92 inte kan omfattas av kommissionens meddelande om metoder för tillämpningen av artikel 92.3 a EG och artikel 92.3 c EG på

regionala stödåtgärder.<sup>8</sup> I meddelandet hänvisas till specifik lagstiftning för "känsliga" områden såsom jordbruket.<sup>9</sup> Det är vidare enligt kommissionens fasta praxis generellt förbjudet att lämna driftsstöd till företag, det vill säga i det fall att det inte finns något faktiskt orsakssamband med den regionala utvecklingen. I artikel 32.2 i lag nr 2008/92 föreskrivs en avskrivning av skulder som har uppkommit för att genomföra sociala åtgärder eller vissa andra interventioner. En sådan ordning har otvetydigt en annan innebörd än ett program för att främja investeringar med syfte att förbättra sysselsättningen i ekonomiskt svagare regioner.

69. Förbudet mot att ge driftsstöd är striktare för aktiviteter som genomförs inom ramen för gemensamma marknadsordningar på jordbruksområdet. Eftersom tillämpningsområdet för artikel 32.2 i lag nr 2008/92 inte är begränsat till specifika produkter för vilka det, undantagsvis, inte finns någon gemensam marknadsordning är det strikta förbudet mot driftsstöd klart tillämpligt på ordningen.

70. Enligt kommissionen kan inte heller klagandens andra argument vinna bifall. I det aktuella fallet skall kommissionen bedöma stödordningen som sådan. Bedöm-

7 — Dom av den 14 september 1994 i de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-290/92, Spanien mot kommissionen (REG 1994, s. I-4103), punkt 49.

8 — EGT C 212, 1988, s. 2.

9 — Se även skäl 151 i beslutet.

ningen gäller inte den individuella bedömningen av varje enskild tillämpning av ordningen. Därför borde de individuella tillämpningsfallen ha anmälts separat enligt artikel 88.3 EG.

investeringar i vissa fall kan vara tillåtna. Vid särskilda eller bestående problem kan dessutom undantagsvis produktionsstöd tillåtas.

## 2. Bedömning

71. När nu, som jag har redogjort för ovan, ordningen i artikel 32.2 i lag nr 2008/92 som sådan inte kan komma i fråga för ett allmänt godkännande kan ordningen inte heller komma i fråga för en prövning mot ett av de allmänna undantagen, som anges i artikel 87.3 a EG och artikel 87.3 c EG. Redan av detta skäl kan den grekiska regeringens talan inte vinna bifall på denna grund. Även om så inte skulle vara fallet kan de av den grekiska regeringen åberopade argumenten för att de nämnda undantagen skulle vara tillämpliga inte godtas.

72. I vissa fall kan ett stödprogram omfattas av ett av de i artikel 87.3 a EG och 87.3 c EG tillåtna undantagen. Det framgår av meddelandet från 1988 om metoder för tillämpningen av artikel 92.3 a EG och 92.3 c EG (nu artikel 87.3 a EG och 87.3 c EG) på regionala stödåtgärder<sup>10</sup> att stöd för att skapa sysselsättning eller för inledande

73. I det aktuella fallet har det i tillämpningspraxis för åtgärden visats att det berörda stödet inte var avsett för nyinvesteringar eller för att skaffa nya arbetsplatser i svagare regioner, utan snarare var avsett att förbättra producenternas ekonomiska situation.<sup>11</sup> I det aktuella fallet har den grekiska regeringen inte bestridit att stöd bland annat har givits i form av produktionsstöd och som en kompensation till kooperativen för att de genomfört investeringar. Den grekiska regeringen har endast angivit att det givna stödet hade gynnsamma följder för den regionala ekonomiska utvecklingen. Den grekiska regeringen har emellertid inte på något sätt visat att det berörda stödet är av sådant slag att det faktiskt och uthålligt bidrar till den ekonomiska utvecklingen.

11 — Statligt stöd som endast är avsett att förbättra producenternas ekonomiska situation men som inte på något annat sätt bidrar till sektorns utveckling, och framför allt stöd som beviljas enbart efter priser, kvantiteter, produktionsenheter eller produktionsmedelsenheter betraktas som driftsstöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden. Stödet kan genom sin karaktär skada konkurrensvillkoren i de sektorer i vilka det beviljas och hota att förändra handeln så att det gemensamma intresset skadas, fastän stödet å andra sidan inte uppfyller några av de målsättningar som nämns i undantagsbestämmelserna. Denna politik har sedermera fastställts i Meddelande från kommissionen — Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn, EGT C 28, 2000, s. 2.

10 — Ovan fotnot 8.

74. Jag vill för fullständighetens skull i detta sammanhang påpeka att ett regionalt stödprogram inom jordbrukssektorn inte utan vidare kan komma i fråga för de undantag som föreskrivs i artikel 87.3 EG. Artiklarna 87-89 EG är visserligen klart tillämpliga på de sektorer som omfattas av en gemensam marknadsordning medan tillämpningen emellertid regleras av de berörda förordningarna. Med andra ord, om undantagen i artikel 87.3 a EG eller 87.3 c EG åberopas för stöd till ekonomisk verksamhet som omfattas av en marknadsordning på jordbruksområdet skall detta åberopande i första hand bedömas mot bakgrund av marknadsordningen. Kommissionen har vid denna bedömning en rätt att göra en skönsmässig bedömning. Den grekiska regeringen har inte visat att kommissionens bedömning att den omtvistade ordningen undergräver effekten av den gemensamma marknadsordningen var klart ogrundad.<sup>12</sup>

stödåtgärderna uppfyller kriteriet att vara regionspecifika.<sup>13</sup> Det finns två skäl till varför en ad hoc-bedömning inte är godtagbar i detta sammanhang. I första hand eftersom kommissionen, såsom jag har konstaterat i punkterna 41-43, kan beteckna stödåtgärden som en allmän stödåtgärd och bedöma den som sådan. En bedömning av alla enskilda, redan beviljade och genomförda, fall har inte heller aktualiserats. För det andra eftersom den grekiska regeringen inte har visat att stödåtgärden uppfyller kriteriet att vara regionspecifik. I artikel 32.2 i lag nr 2008/92 är det kooperativen som är stödmottagare, oberoende av i vilka regioner de bedriver verksamhet.

*D — Den fjärde grunden: Den långa tid som kommissionen har tagit på sig för att handlägga detta mål*

#### 1. Parternas argument

75. Enligt klaganden borde kommissionen ha bedömt om de enskilda fall i vilka stöd har beviljats för investeringar skulle kunna betraktas som tillåtna ad hoc-stöd. Ad hoc-beslut kan omfattas av undantaget i artikel 87.3 a EG om en medlemsstat kan visa att

76. Den grekiska regeringen har huvudsakligen åberopat två argument för att motivera denna grund. För det första anser den grekiska regeringen att stödet har anmälts på ett korrekt sätt. För det andra har den grekiska regeringen kritiserat kommissionen för att förfarandet tagit för lång tid.

12 — Enligt fast rättspraxis ges kommissionen i artikel 87.3 EG ett utrymme för skönsmässig bedömning vars utövande inbegriper ekonomiska och sociala bedömningar som skall ske med hänsyn till gemenskapen som helhet. Se särskilt dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris (REG 1980, s. 2671; svensk specialutgåva, volym 5, s. 303), punkt 24, och dom av den 24 februari 1987 i mål 310/85, Deufil mot kommissionen (REG 1987, s. 901), punkt 18.

13 — Domen i målet Spanien mot kommissionen (ovan fotnot 7), punkt 49.

77. Den grekiska regeringen har kritiserat kommissionen för att den har betecknat stöddåtgärden som rättsstridig. Klaganden meddelade redan den 7 juni 1993 kommissionen sin avsikt att tillämpa artikel 32.2 i lag nr 2008/92 genom att skriva av skulder som olika typer av kooperativ hade hos ABG för perioden 1982-1989.

78. Kommissionen meddelade emellertid inte förrän den 19 december 1997, det vill säga 4,5 år efter delgivning av skrivelsen, Grekland sitt beslut att inleda förfarandet i artikel 88.2 EG avseende åtgärden att skriva av kooperativens skulder inom ramen för artikel 32.2 i lag nr 2008/92.

79. Klaganden har härtill tillfogat att de grekiska myndigheterna senast i juni 1997 underrättade kommissionen om den omständigheten att artikel 32.2 i lag nr 2008/92 hade tillämpats. De grekiska myndigheterna har samtidigt i mars 1998 lämnat in individuella utvärderingar av 116 fall i vilka stöd har beviljats till kooperativen enligt artikel 32. Kommissionen var då sedan nästan två år underrättad om omständigheterna i de 116 fall i vilka stöd hade beviljats.

80. För det andra har den grekiska regeringen hänvisat till domen i målet RSV mot kommissionen.<sup>14</sup> Domstolen har i denna dom ogiltigförklarat kommissionens beslut om återkrav av stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden, på grund av det dröjsmål, närmare bestämt 26 månader, med vilket kommissionen hade handlagt det omtvistade beslutet. Domstolen beaktade att ett sådant dröjsmål i denna situation hos mottagaren av stödet kan väcka en berättigad förväntan, som hindrar att kommissionen kan kritisera de nationella myndigheterna för att de inte kräver att stödet betalas tillbaka. I det aktuella fallet anser den grekiska regeringen att situationen inte skiljer sig från situationen i målet RSV mot kommissionen.

81. Kommissionen har åberopat att den grekiska regeringens första grund är klart ogrundad. Kommissionen har hävdat att enbart det förhållande att en viss tid har gått efter att förfarandet i den mening som avses i artikel 88.2 EG har påbörjats inte kan medföra en berättigad förväntan om att stödet är lagenligt när stödet inte hade beviljats enligt förfarandet i artikel 88.2 EG. Den omständighet att det hade gått två månader sedan stödet anmälades är otillräckligt för att det skulle kunna antas att stödet var godkänt. Den berörda medlemsstaten skall efter att en stödordning anmälts genast meddela kommissionen sin avsikt att tillämpa ordningen så att kommissionen snarast kan lämna synpunkter.

14 — Dom av den 24 november 1987 i mål 223/85, RSV mot kommissionen (REG 1987, s. 4617), punkt 17.

82. Kommissionen anser att det finns en tydlig skillnad mellan domen i målet RSV mot kommissionen och det aktuella målet. Den grekiska regeringen har aldrig formellt anmält det beviljade stödet till kommissionen enligt förfarandet i artikel 88.3 EG. Stödet följde inte heller av en tidigare stödordning som kommissionen godkänt och hade inte heller något samband med en sådan ordning.

83. Den grekiska regeringens åberopande av domen i målet RSV mot kommissionen är enligt kommissionen inte välgrundad, eftersom villkoren som gällde i målet RSV mot kommissionen inte är uppfyllda i det aktuella målet. Utöver att det beviljade stödet i det aktuella fallet inte var formellt anmält hos kommissionen hade stödet, annat än i nämnda mål, ingen betydelse för de kompletterande kostnaderna för en åtgärd för vilken det beviljade stödet redan hade godkänts av kommissionen.

## 2. Bedömning

### a) Har artikel 88 EG beaktats korrekt?

84. I artikel 88 EG föreskrivs förfaranden för fortlöpande granskning och kontroll av stödåtgärder som utövas uteslutande av kommissionen. Stödåtgärdens eventuella

öförenlighet med den gemensamma marknaden skall, under domstolens kontroll, fastställas med hjälp av ett lämpligt förfarande, för vilket kommissionen ansvarar.

85. Detta förfarande regleras med avseende på nya stödordningar i artikel 88.3 EG. Tillämpningsförutsättningarna för förfarandet har skapats i domstolens omfattande rättspraxis, vilken år 1999 lagfästes i en rådsförordning.<sup>15</sup> Eftersom de i detta mål relevanta rättsakterna och händelserna inträffade innan förordningen trädde i kraft, skall de i första hand prövas mot bakgrund av domstolens rättspraxis avseende tillämpningen av artikel 87.3 EG.

86. Domstolen har i sin dom av den 11 december 1973 i målet Lorenz<sup>16</sup>, vilken har bekräftats i senare rättspraxis<sup>17</sup>, förklarat att den inledande fas av undersökningen som anges i artikel 88.3 EG syftar till att möjliggöra för kommissionen att göra en preliminär bedömning av frågan om den vid kommissionen anmälda antagna stödordningen är helt eller delvis förenlig med

15 — Den 22 mars 1999 antogs rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (nedan kallad förordningen) (ovan fotnot 5). Förordningen innehåller rättsligt bindande, generella förfaranderegler, som är tillämpliga på stödåtgärder inom alla sektorer. Förordningens syfte är att lagfästa och stärka kommissionens praxis och att höja insynen och rättssäkerheten.

16 — Dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 157).

17 — Se bland annat dom av den 28 januari 2003 i mål C-334/99, Tyskland mot kommissionen (REG 2003, s. I-1139), dom av den 20 september 2001 i mål C-390/98, Banks (REG 2001, s. I-6117), dom av den 15 februari 2001 i mål C-99/98, Österrike mot kommissionen (REG 2001, s. I-1101), och dom av den 22 juni 2000 i mål C-332/98, Frankrike mot kommissionen (REG 2000, s. I-4833).

fördraget. Syftet med denna bestämmelse, nämligen att hindra att det införs stödordningar som strider mot fördraget, medför att förbudet i artikel 88.3 sista meningen EG gäller under hela den inledande fasen. Mot bakgrund av medlemsstaternas intresse av att snabbt få veta vad de kan göra på områden där ingripanden kan vara tvingande nödvändiga skall även kommissionen agera med kraft. Om kommissionen, efter att en medlemsstat har meddelat kommissionen sin avsikt att införa eller ändra en stödordning, underlåter att efter invändning inleda det i artikel 88.2 EG föreskrivna förfarandet, kan den berörda medlemsstaten, efter att en rimlig tidsfrist som av domstolen har satts till två månader har utlöpt, godkänna det planerade stödet såvida medlemsstaten dessförinnan har meddelat kommissionen, varefter stödet omfattas av ordningen för existerande stödordningar.

88. Sålunda skall två villkor vara uppfyllda för att konsekvenserna av domen i målet Lorenz skall inträda. Stödet skall omfattas av ordningen för existerande stödordningar och kan beviljas av en medlemsstat om a) kommissionen inte har inlett invändningsförfarandet i artikel 88.2 EG inom två månader efter anmälan och b) den berörda medlemsstaten tidigare har meddelat kommissionen sin avsikt att tillämpa den anmälda stödordningen. I det aktuella fallet har den grekiska regeringen inte uppfyllt de två villkoren. En medlemsstat får efter att en stödordning har anmälts och efter en tidsfrist på två månader inte bevilja det berörda stödet utan att ha meddelat kommissionen. Medlemsstaten handlade därmed i strid med de skyldigheter som följde av artikel 88.3 första meningen EG. Stödet skall således anses vara rättsstridigt

b) Tidsperioden för förfarandet i artikel 88.2 EG

87. Det är fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa principerna från domen i målet Lorenz<sup>18</sup> när medlemsstaten har genomfört en planerad stödåtgärd innan denna har anmälts. Domen i målet Lorenz grundades bland annat på medlemsstaternas intresse att snabbt få svar i situationer i vilka en stödåtgärd är tvingande nödvändig. Det legitima intresset anses inte föreligga när en medlemsstat har genomfört åtgärden innan den anmäldes.<sup>19</sup>

89. Den grekiska regeringen har hävdat att förfarandet i artikel 88.2 EG har pågått för lång tid, nämligen i 26 månader. I domen i målet RSV mot kommissionen<sup>20</sup> har klargjorts att en tidsperiod på 26 månader, som kommissionen ansåg nödvändig för att fatta sitt beslut i detta mål, kan väcka en berättigad förväntan hos klaganden att ordningen är förenlig med fördraget, så att kommissionen inte kan kräva att de

18 — Ovan fotnot 16.

19 — Förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-95/96, Gestevisión Telecinco mot kommissionen (REG 1998, s. II-3407), punkterna 76-79.

20 — Ovan fotnot 14.

berörda nationella myndigheterna skall återkräva stödet. Enligt min uppfattning skall emellertid denna dom tolkas mot bakgrund av de särskilda förhållandena i målet.

90. Det stöd som hade givits i målet RSV mot kommissionen var, efter att ha utbetalats till mottagarna, formellt anmält till kommissionen. Stödet avsåg de kompletterande kostnaderna för en åtgärd för vilken det beviljade stödet redan var godkänt av kommissionen. Stödet berörde en sektor som de nationella myndigheterna hade givit stöd sedan år 1977 och det var godkänt av kommissionen. Bedömningen av förenligheten med den gemensamma marknaden krävde ingen djupgående granskning. Domstolen drog av detta slutsatsen att klaganden under dessa omständigheter rimligen hade kunnat anta att stödet inte längre skulle möta några invändningar från kommissionen.

91. Det finns emellertid viktiga skillnader mellan omständigheterna i målet RSV mot kommissionen och omständigheterna i det aktuella målet.

92. Det har i det aktuella fallet klarlagts att Greklands anmälan den 7 juni 1993 var ofullständig. Det framgår tydligt av kom-

missionens meddelande av den 7 april 1998<sup>21</sup> att kommissionen vid denna tidpunkt inte hade alla nödvändiga upplysningar för att kunna pröva det relevanta statliga stödet mot bestämmelserna i fördraget. Kommissionen begärde även i skrivelse av den 31 oktober 1993 att de grekiska myndigheterna skulle lämna kompletterande upplysningar om de planerade åtgärderna. Kommissionen hade vidare i skrivelse av den 5 februari 1997 anmodat de grekiska myndigheterna att besvara kommissionens tidigare skrivelse. Kommissionen meddelade i sin sista skrivelse de grekiska myndigheterna att för den händelse de begärda kompletterande upplysningarna inte tillhandahölls kunde kommissionen finna sig nödsakad att inleda förfarandet i artikel 88.2 EG. Kommissionen inledde rent faktiskt förfarandet den 19 december 1997, efter att den grekiska regeringen i 3,5 år hade underlåtit att besvara skrivelsen. Att förfarandet har blivit så långt skall, i varje fall till och med den 19 december 1997 huvudsakligen ligga den grekiska regeringen till last, eftersom den inte tillhandahöll kommissionen relevanta upplysningar.

93. Stöd som var beviljat enligt artikel 32.2 i lag nr 2008/92 hade dessutom ingen betydelse för de kompletterande kostnaderna för en åtgärd för vilken det beviljade stödet redan var godkänt av kommissionen. Granskningen av alla relevanta omständigheter kan således ta längre tid i anspråk än

21 — Statligt stöd C 82/97 (ex NN 168/97) Grekland, EGT C 107, 1998, s. 19.



vad som var fallet i domen i målet RSV mot kommissionen.<sup>22</sup> Att denna granskning inte var enkel framgår av den omständigheten att den grekiska regeringen har tvingats lämna in omfattande upplysningar, bland annat om de 116 fall i vilka den omtvistade ordningen tillämpades.

— Kommissionens bedömning att det utbetalda stödet enligt artikel 87.2 b EG eller artikel 87.3 a EG inte kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden är inte heller välgrundad.

94. Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter kan klaganden inte med hopp om framgång åberopa domen i målet RSV mot kommissionen.

— Kommissionens bedömning att tillämpningen av ordningen inte kunde motiveras med ett åberopande av artikel 87.3 c EG är felaktig.

#### VII — Artikel 5 i lag nr 2237/94

96. Den grekiska regeringens grunder avser framför allt följande skäl i beslutet:

95. Den grekiska regeringen har huvudsakligen åberopat tre grunder mot kommissionens bedömning att artikel 5 i lag nr 2237/94 är oförenlig med artikel 87 EG och att det statliga stöd som har beviljats enligt denna bestämmelse skall återkrävas:

— Kommissionens bedömning att artikel 5 i den grekiska lagen nr 2237/94 om konsolidering av jordbrukskooperativs skulder var en stödåtgärd i den mening som avses i artikel 87.1 EG är felaktig.

”(129) Kommissionen noterade att det finns rättsliga bestämmelser som tillåter alla banker i Grekland att genomföra skuldombälgprogram. Villkoren för dessa skuldombälgprogram får varje bank själv besluta om enligt sin affärsmässiga bankpraxis. Genom antagandet att artikel 5 i den grekiska lagen nr 2237/94 får ABG göra samma typ av transaktioner, men till mer specifika villkor. Kommissionen kan då anta att dessa transaktioner inte skulle ha ägt rum under normala marknadsvillkor, det vill säga om ABG skulle verka enligt principen om en privat kreditgivare

22 — Ovan fotnot 14.

- i en marknadsekonomi som tilllämpar helt affärsmässiga bankkriterier.
- (130) För det första är omfattningen av företag som kan komma i fråga för åtgärden avsevärt minskad, vilket innebär att man infört ett inslag av selektivitet. I själva verket gäller artikel 5 i den grekiska lagen nr 2237/94 specifikt jordbrukskooperativ och kan inte tillämpas på andra typer av företag. Även om det i allmänhet är bankerna som fastställer tillämpliga räntesatser för skuldomläggningsprogram, fastställs för det andra i artikel 5 i den grekiska lagen nr 2237/94 mycket förmånliga villkor för dessa program, som kan löpa i upp till 15 år med tre amorteringsfria år och en räntesats på 50 procent av den normala marknadsräntan för sådana lån.
- (131) Följaktligen anser kommissionen att denna åtgärd är selektiv och snedvrider konkurrensvillkoren på den inre marknaden. Den ger de kooperativ som kommer i åtnjutande av åtgärden konkurrensfördelar som inte är förenliga med principen om den privata kreditgivaren.
- (132) Kommissionen anser att stödets omfattning åtminstone är likvärdigt med att bevilja ett nytt lån för kooperativets totala skuld med en löptid på 10 eller 15 år och en räntesats på 50 procent av den normala marknadsräntan för konsolideringslån. Eftersom programmet fanns tillgängligt för 116 kooperativ och kommissionen inte kan utesluta att åtminstone vissa av dessa inte skulle ha beviljats någon skuldomläggning under normala marknadsvillkor, skulle stödets omfattning i vissa fall uppgå till 100 procent, då ett sådant kooperativ inte under några omständigheter skulle ha kunnat erhålla sådana skuldomläggningsarrangemang (punkt 41 i kommissionens meddelande om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget och av artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EG på offentliga företag i tillverkningssektorn).<sup>23</sup>
- (133) Greklands argument att det skulle vara ekonomiskt mer fördelaktigt för ABG att lägga om kooperativens lån än att tvinga kooperativ som AGNO i konkurs, håller dessutom inte för en närmare granskning. Kommissionen anser att denna fråga bör bedömas i varje enskilt fall.

23 — EGT C 307, 1993, s. 3.

- (134) Vad mejerikooperativet AGNO anbelangar fick det stöd från den grekiska staten i form av skuldskrivningar eller skuldregleringar genom ABG i åtminstone fyra fall (den grekiska lagen nr 2008/92, den grekiska lagen nr 2198/92, den grekiska lagen nr 2237/92 och den grekiska lagen nr 2538/97). Varje privat investerare skulle vid en viss tidpunkt ifrågasätta sitt deltagande i ett kooperativ i syfte att undvika ytterligare förluster.
- (136) För det andra lyckades de grekiska myndigheterna inte påvisa att de privata bankerna utförde samma transaktioner till samma villkor för att lätta på jordbrukskooperativens skuldbörda.
- (137) För det tredje uppgick AGNO:s skuld till ABG till 16,754 miljarder grekiska drakmer, medan AGNO:s nettotillgångar hade ett marknadsvärde på cirka 7 miljarder grekiska drakmer. AGNO:s skulder till andra banker vara av mindre omfattning (698 miljoner grekiska drakmer) jämfört med skulden till ABG, vilket antyder att även om banksystemet i dess helhet skulle enas om att bevilja AGNO förmånliga lånevillkor<sup>24</sup>, så skulle betalningen av lånen från ABG inte
- vara jämförbar med betalningen av andra bankers lån. Även om det totala värdet på de säkerheter som lämnats (44,23 miljarder grekiska drakmer) nominellt överstiger det omstrukturerade skuldbeloppet, noterade kommissionen likaledes att flertalet av dessa säkerheter härrör från medlemmarnas gemensamma ansvar (30,55 miljarder grekiska drakmer) eller fordringar (4,84 miljarder grekiska drakmer). Dessa typer av säkerheter kan per definition visa sig vara mycket svåra att mobilisera eller osäkra, beroende på dessa fordringars exakta art.<sup>25</sup>
- (138) Kommissionen anser därför att alla villkor för tillämpning av artikel 87.1 i EG-fördraget är uppfyllda.”
- A — *Den första grunden: Är artikel 5 i den grekiska lagen nr 2237/94 en stödåtgärd i den mening som avses i artikel 87.1 EG?*
1. Parternas argument
97. Som första grund har den grekiska regeringen hävdatt att artikel 5 i lag

24 — Ovan fotnot 14 och EG:s Bulletin nr 9-1984, del 3, punkt 5.3.2, tredje fallet (när det gäller kapitaltillskott för privata aktieägare).

25 — Se stödåtgärd C 47/95, i vilken Italien, enligt förfarandet i artikel 88.2 tredje stycket EG fick rådets godkännande att bevilja stöd för att hindra att banker vid kooperativs konkurs tar medlemmarnas personliga tillgångar i anspråk.

nr 2237/94 om konsolidering av lantbrukskooperativs skulder inte utgör en stödåtgärd i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget. Den grekiska regeringen har anfört fyra argument till stöd för denna grund.

98. Den grekiska regeringen har för det första kritiserat kommissionen för att den felaktigt har bedömt att skuldreglering enligt artikel 5 i ovannämnda lag inte uppfyller principen om den privata investeraren. Den grekiska regeringen har för det andra bestridit kommissionens bedömning att ABG fyller en specifik funktion. Det tredje argumentet rör det faktum att ABG inte var skyldig att lägga om skulderna och att banken inte har beviljat alla ansökningar om skuldomläggning. Den grekiska regeringen har slutligen hävdatt att staten inte har kompenserat ABG för de bördor som är förknippade med bankens agerande.

99. Klaganden anser att ABG har agerat på liknande sätt som en privat investerare. Den grekiska regeringen har hävdatt att ABG är skyldig att agera enligt principen om den privata investeraren vid genomförandet av alla transaktioner för att vara konkurrenskraftig på de starkt konkurrensutsatta grekiska och europeiska finansmarknaderna. Det har av dessa skäl fastställts strikta villkor som måste vara uppfyllda för att komma på fråga för skuldomläggning.

100. ABG har ett stort ekonomiskt intresse av att kooperativens skulder läggs om. År 1994 kunde flera kooperativ inte betala sina skulder. Detta hade flera orsaker.

101. Eftersom kompensation den 31 augusti 1993 inte hade betalats ut för skador som följde av katastrofen i Tjernobyl hade kooperativen dragit på sig stora skulder. Dessa skulder täcktes endast delvis av åtgärderna enligt lag nr 2008/92. Räntan på den resterande skuldbördan var omfattande, delvis därför att ränteläget var högt under den relevanta perioden. Följaktligen tyngdes kooperativen av en stor ekonomisk börda som följde av ränte- och amorteringskyldigheterna. Härtill kom att avsättningsmöjligheterna efter Sovjetunionens sönderfall hade blivit mindre, när kostnaderna för saluföring hade stigit kraftigt på grund av att de normala transitrutterna var blockerade genom konflikterna i det forna Jugoslavien. Det allmänna ekonomiska klimatet i Grekland var slutligen mindre gynnsamt på grund av den restriktiva ekonomiska och monetära politik som den grekiska regeringen förde för att bringa den grekiska ekonomin i fas med de andra länderna i Europeiska unionen.

102. Skulderna och de därmed förbundna höga amorteringskostnaderna utgjorde en allvarlig risk för kooperativens fortbestånd. Eftersom kooperativen utgjorde en väsentlig del av ABG:s kunder hade ABG i syfte att säkra sina ekonomiska intressen ett

direkt intresse av att kooperativens verksamhet fortsatte. Om kooperativen inte överlevde riskerade ABG inte endast att förlora sina lån utan även att förlora framtida inkomster.

103. ABG:s beslut att lägga om kooperativens skulder var således helt i överensstämmelse med de sätt på vilka en privat bank skulle ha agerat under motsvarande omständigheter. ABG granskade alla ansökningar om skuldomläggning enligt kommersiella kriterier och beviljade endast skuldomläggning för så vitt kooperativen uppfyllde ABG:s allmänna villkor för skuldomläggning. Med detta mål för ögonen hade ABG i rundskrivelse nr 150/94 och rundskrivelse nr 22/95 fastställt de villkor som skall vara uppfyllda för att komma i fråga för skuldomläggning (se punkt 87 i beslutet). Flera kooperativ uppfyllde inte kriterierna och deras ansökningar avslogs således. ABG är för övrigt i praktiken den enda bank som bedriver verksamhet inom jordbrukssektorn.

104. Klaganden har åberopat att kommissionen inte har visat att en privat bank under liknande omständigheter inte hade vidtagit motsvarande ordningar på motsvarande villkor. Kommissionen har inte heller visat att de ”i artikel 5 i lag nr 2237/94 fastställda mycket förmånliga villkoren” var mer förmånliga än hos en privatbank. Den grekiska regeringen har understrukit att det gäller frågan huruvida en privatbank skulle ha lagt om koopera-

tivens skulder på motsvarande villkor som ABG.

105. ABG:s roll inom jordbrukssektorn i Grekland medför att ABG är skyldig att beakta större sektorsvisa parametrar i sina beslut, såsom kundernas överlevnadsmöjligheter på lång sikt och vikten av att skydda sitt renommé som långgivare inom denna sektor. Kommissionen har ur detta dragit slutsatsen att ABG fyller en specifik funktion inom jordbrukssektorn. Klaganden har bestridit detta och har därvidlag hänvisat till kommissionens meddelande om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget och av artikel 5 i direktiv 80/723/EEG på offentliga företag i tillverkningssektorn<sup>26</sup>, i vilket anges att ”det således är rimligt att anta att ett moderbolag under en kort period även kan bära förluster från en av sina filialer för att avsluta en aktivitet hos de sistnämnda under de mest gynnsamma omständigheterna. Sådana beslut kan inte endast dikteras av den vinst det direkt innebär att avyttra dem, utan även av andra överväganden, såsom att bevara gruppens framtoning eller att omorientera verksamheterna. Om kapitaltillskottet emellertid är frikopplat från varje tanke om vinst, även på lång sikt, måste sådana dispositioner betraktas som stöd.”

106. Klaganden anser vidare att artikel 5 i lag nr 2237/94 inte kan likställas med statligt stöd eftersom artikel 5 inte innehåll-

26 — Ovan fotnot 23.

ler någon skyldighet för ABG att lägga om kooperativens skulder och att artikeln inte ger kooperativen någon rätt att kräva en skuldomläggning av ABG. ABG har inte heller fått någon kompensation av den grekiska staten för skuldomläggningen enligt artikel 5.

107. Mot bakgrund av det ovan sagda anser klaganden att kommissionens beslut skall ogiltigförklaras eftersom det grundas på en felaktig tolkning av tillämpliga bestämmelser, på en felaktig tolkning av de faktiska omständigheterna och på grund av en motsägelsefull och otillräcklig motivering.

108. Kommissionen har mot detta invänt att artikel 5 i lag nr 2237/94 om konsolidering av jordbrukskooperativs skulder verkligen är en stödåtgärd i den mening som avses i artikel 87.1 EG. Trots allmänna bestämmelser som ger bankerna möjlighet att lägga om kundernas skulder föreskrivs i artikel 5 i lag nr 2237/94 att ABG skall ge kooperativen en särskild behandling. Det är framför allt tydligt i och med att det i artikel 5 i lag nr 2237/94 har fastställts villkor som är mycket gynnsamma för kooperativen, nämligen en löptid på maximalt 15 år, en amorteringsfri period på 3 år och en räntesats på 50 procent av den marknadsränta som normalt gäller för sådana lån. Kommissionen anser det även troligt att vissa kooperativ inte skulle ha kommit i fråga för skuldomläggning på normala marknadsvillkor.

109. Kommissionen har å andra sidan inte heller uteslutit att vissa företags skuldomläggningar klart uppfyller principen om den privata investeraren i en marknadsekonomi. Det innebär emellertid inte att kommissionen måste bedöma alla enskilda fall. I det aktuella målet gäller det en allmän ordning som kan prövas på en generell och abstrakt nivå. I det aktuella fallet har klaganden förbisett att allmänna ordningar, vars tillämpning kan medföra att stöd beviljas, skall anmälas till kommissionen.<sup>27</sup>

110. Kommissionen anser att ABG fyller en specifik funktion. Kommissionen har givit två skäl för detta. För det första finns det inga privata banker som ger lån till kooperativ. Det innebär att ABG har ett särskilt åtagande inom jordbrukssektorn som skiljer sig från ett åtagande under normala marknadsvillkor. För det andra är ABG inte bara intresserad av den direkta vinst som banken kan få utan även av andra faktorer, såsom de relevanta företagens fortbestånd. Det kommissionsmeddelande som Grekland har hänvisat till för att bestrida denna punkt är inte tillämpligt, eftersom det omtvistade fallet inte gäller kapitaltillkott, utan skuldomläggning.

111. Klaganden har uppgivit att artikel 5 i lag nr 2237/94 inte omfattar statligt stöd på grund av att ABG inte har mottagit någon

27 — Dom av den 17 juni 1999 i mål C-295/97, Piaggio (REG 1999, s. I-3735).

komensation från den grekiska staten för skuldomläggningarna. Enligt kommissionen är detta emellertid inte avgörande för frågan om det är fråga om statligt stöd. ABG är en offentlig bank, den grekiska staten är enda aktieägare och det är den grekiska staten som kontrollerar banken. I artikel 5 i lag nr 2237/94 ges ABG möjlighet att låna ut till förmånligare villkor, det vill säga inte till normala marknadsvillkor. Denna förmån, som finansieras med statliga medel, måste betraktas som statligt stöd.

## 2. Bedömning

112. I artikel 5 i lag nr 2237/94 föreskrivs att ABG inom vissa gränser kan hjälpa jordbrukskooperativ att betala av deras skulder. Denna ordning avser alla skulder per den 31 december 1993 som kan tillskrivas objektiva och externa omständigheter. Det innebär att skulder som följer av exempelvis dålig ledning inte kan komma i fråga för skuldsanering. Enligt denna lag behöver ingen ränta betalas under den första delen av lånets löptid. Därefter skall ränta erläggas som motsvarar 50 procent av den normala marknadsräntan för sådana lån. Lånens löptid har fastställts till 10 år. ABG har emellertid möjlighet att i exceptionella fall, där underskottet är särskilt stort, förlänga återbetalningsperioden till 15 år med en amorteringsfri period på 3 år eller att sänka räntan till mindre än 50 procent av marknadsräntan. Kooperativen

får endast stöd om de först har lagt fram en utvecklings- och moderniseringsplan av vilken det framgår att de är i stånd att betala tillbaka de omlagda skulderna. Vissa villkor kan dessutom vara förbundna med stödet (exempelvis administrativ och organisatorisk modernisering, personalminskningar, höjning av egenkapitalet etc.).

113. Jag skall här nedan först behandla den grekiska regeringens två sista argument.

114. Den grekiska regeringen har hävdatt att det inte kan vara fråga om statligt stöd eftersom regeringen inte har betalat någon komensation till ABG. Detta påstående kan inte godtas.

115. Det följer av domstolens rättspraxis att artikel 87.1 EG omfattar alla likvida medel som den offentliga sektorn faktiskt kan använda för att stödja företag och det är inte relevant om dessa medel permanent ingår bland denna sektors tillgångar eller inte. Följaktligen är det så att även om de belopp som motsvarar åtgärden inte permanent disponeras av staten är det förhållandet att de fortlöpande kontrolleras av staten och således kan disponeras av de behöriga myndigheterna tillräckligt för att de skall kunna anses utgöra statliga medel.<sup>28</sup>

28 — Se dom av den 16 maj 2000 i mål C-83/98, Frankrike mot Ladbroke Racing och kommissionen (REG 2000, s. I-3271), punkt 50.

116. ABG står i väsentlig utsträckning under den grekiska statens kontroll. Det är ostridigt att den grekiska regeringen är den enda aktieägaren i ABG. Styrelsen utnämns genom regeringsbeslut och den grekiska staten kan således direkt eller indirekt utöva ett dominerande inflytande i banken. Det skall konstateras att den grekiska staten genom sitt dominerande inflytande i ABG kan kontrollera användandet av dess medel och finansiera specifika förmåner för kooperativen. De medel som AGB lånar ut är då även statliga medel i den mening som avses i artikel 87 EG.

117. Den grekiska regeringens argument att artikel 5 i lag nr 2237/94 inte kan likställas med statligt stöd eftersom artikel 5 inte innehåller någon skyldighet för AGB att lägga om kooperativens skulder och inte ger kooperativen någon rätt att kräva en skuldomläggning av AGB kan inte heller godtas. Det gäller likaså avseende de argument som den grekiska regeringen har anfört till sitt försvar att artikel 5 inte innebär något stöd eftersom inte alla ansökningar om skuldomläggning beviljas.

118. Liksom kommissionen har hävdat i sina synpunkter anser jag att den omständigheten att det inte finns någon skyldighet att bevilja alla ansökningar om skuldomläggning är inbyggd i en stödåtgärd. Den grekiska regeringens påstående innehåller en terminologisk motsättning. Stödåtgärder är till sin karaktär selektiva. Denna selektivitet är även ett av de centrala elementen i begreppet ”stödåtgärd”. När den grekiska

regeringen hänvisar till lagens selektivitet anger den indirekt att selektivitet är ett av de grundläggande kännetecknen för en stödåtgärd.

119. Den grekiska regeringens följande två argument till stöd för denna grund riktar sig mot kommissionens uppfattning att ABG fyller en specifik funktion och mot kommissionens bedömning att en skuldreglering enligt artikel 5 i ovan nämnda lag inte uppfyller principen om den privata investeraren.

120. Den grekiska regeringen har i sina yttranden angivit att ABG skall beakta viktiga sektorsvisa parametrar i sina beslut, såsom kundernas överlevnadsmöjligheter på lång sikt och skyddet av sitt renommé som långgivare inom denna sektor. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att ABG fyller en specifik funktion, delvis eftersom ABG i praktiken är den enda bank som är verksam inom jordbrukssektorn. Den grekiska regeringen har bestridit denna uppfattning genom att hänvisa till kommissionens meddelande om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget och av artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG på offentliga företag i tillverkningssektorn.<sup>29</sup> Skälet till vilket den grekiska regeringen har hänvisat avsåg situationen i vilken ett moderbolag på grund av andra skäl än bara vinstsyfte accepterar förluster från en av sina filialer.

<sup>29</sup> — Ovan fotnot 23.



121. Det relevanta stycket i kommissionens meddelande är emellertid inte tillämpligt på den aktuella situationen. Det är inte endast så att förhållandet mellan ABG och jordbrukskooperativen inte kan jämföras med förhållandet mellan ett moder- och ett dotterbolag. I det aktuella fallet är det inte heller fråga om kapitaltillskott, utan om skuldomläggning mellan gäldenär och borgenär. Jämförelsen är då inte heller hållbar.

122. Jag anser att ABG har ett särskilt uppdrag. För det första eftersom ABG i praktiken är den enda bank som bedriver verksamhet inom jordbrukssektorn. Den grekiska regeringen har motsatsvis också angivit att ABG har ett sådant uppdrag genom att regeringen i sina synpunkter har understrukit att frågan snarare är om en privat bank skulle ha lagt om jordbrukskooperativens skulder på motsvarande villkor som ABG. Den grekiska regeringen har för det andra angivit att ABG skall beakta större sektorsvisa parametrar. Staten kan genom sina offentliga företag eftersträva andra än kommersiella målsättningar, såsom det erinras om i skäl 11 i direktiv 80/723. Mot bakgrund av detta måste det även konstateras att ABG fyller en specifik funktion.

123. Det skall slutligen undersökas huruvida den grekiska regeringens kritik att kommissionen felaktigt har bedömt att artikel 5 i lag nr 2237/94 inte uppfyller principen om den privata investeraren är välgrundad.

124. Det skall inledningsvis påpekas att kriteriet att agera som en privat investerare följer av principen om lika behandling av den offentliga och privata sektorn och innebär att det kapital som direkt eller indirekt ställs till förfogande av staten under förhållanden som motsvarar normala marknadsvillkor inte kan anses vara statligt stöd.<sup>30</sup>

125. I domen i målet Belgien mot kommissionen<sup>31</sup> erinrade domstolen om att: "enligt artikel 92.1 avser bestämmelserna i fördraget på detta område stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel 'av vilket slag det än är'. Av detta följer ... att det inte går att göra en principiell skillnad mellan stöd som ges i form av lån och stöd som ges i form av förvärv av kapitalandel i ett företag. Båda stödformerna omfattas av förbudet i artikel 92 i fördraget när de villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. För att kunna avgöra om en sådan åtgärd utgör ett statligt stöd är det lämpligt att tillämpa det kriterium som kommissionen har angett i sitt beslut ... som grundas på företagets möjligheter att anskaffa de ifrågavarande beloppen på de privata kapitalmarknaderna. Om det rör sig om ett företag vars aktiekapital uteslutande innehas av staten, skall det särskilt bedömas om en privat aktieägare under liknande omständigheter, med beaktande av lönsamhetsutsikterna

30 — Dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-1433; svensk specialutgåva, volym 11, s. 115), punkt 20.

31 — Dom av den 10 juli 1986 i mål 234/84, Belgien mot kommissionen (REG 1986, s. 2263; svensk specialutgåva, volym 8, s. 691), punkterna 13-14.

och oavsett alla sociala, regionalpolitiska och sektoriella överväganden, skulle ha skjutit till kapitalet i fråga.”

126. I det aktuella fallet har mycket för-månliga villkor fastställts i artikel 5 i lag nr 2237/94. Grekland har inte gjort troligt att privata banker skulle godta skuldombläggningar på motsvarande fördelaktiga villkor. Det är tvärtom mycket svårt att tänka sig att en privat bank som bedriver verksamhet under normala marknadsvillkor skulle godta en långvarig amorteringsfri period och en räntesats på 50 procent av den marknadsränta som normalt gäller för sådana lån. Skuldombläggning enligt artikel 5 i lag nr 2237/94 sker under sådana villkor att de inte kan betraktas som normala för en bank. Skulle det ha varit fallet hade det inte funnits något behov av en särskild ordning som den aktuella.

127. ABG kan inte jämföras med en privat investerare. I det fall att en privat bank under liknande omständigheter, med beaktande av lönsamhetsutsikterna och oavsett alla sociala, regionalpolitiska och sektoriella överväganden skulle ha godtagit en sådan omläggning av skulderna, utgör det inte något statligt stöd. En privat kreditgivare förmodas nämligen handla i kommersiellt egenintresse. ABG skall emellertid beakta andra intressen än en privat bank. ABG skall inte bara handla utifrån sina kommersiella egenintressen, utan även beakta jordbrukssektorns intressen, vilka är vidare än bankens kommersiella egenintresse. Mot bakgrund av de bredare

intressen som är av betydelse för dessa kreditarrangemang och där även den grekiska regeringen har uttalat att frågan är om en privat bank hade godtagit dem måste det antas att dessa arrangemang inte uppfyller kriteriet om den privata investeraren. De är således i princip att anse som statligt stöd. Detta påverkas inte av den omständigheten att det ställs villkor, såsom livsduglighet, på kooperativen.

128. Mot bakgrund av ovanstående kan det inte vidhållas att ABG:s agerande enligt artikel 5 i lag nr 2237/94 uppfyller kriteriet om den privata investeraren. Talan kan således inte bifallas på denna grund som åberopats av den grekiska regeringen.

*B — Den andra grunden: Huruvida stödet är förenligt med artikel 87.2 b EG och 87.3 a EG*

#### 1. Parternas argument

129. Som andra grund har den grekiska regeringen, till stöd för sitt påstående att artikel 5 i lag nr 2237/94 är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 a EG, åberopat argument som är tydligt jämförbara med de argument som den grekiska regeringen åberopade avse-

ende artikel 32.2 i lag nr 2008/92. Avseende det närmare innehållet i dessa argument hänvisar jag för korthetens skull till framställningen i punkterna 49-52 och 59-67. Kommissionens försvar är i förlängningen av detta i det närmaste likalydande, se i detta avseende punkterna 53-55 och 68-70.

5 i den grekiska lagen nr 2237/94 anses som statligt stöd är denna bestämmelse förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG. I denna artikel föreskrivs att stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner kan anses förenligt med den gemensamma marknaden, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

## 2. Bedömning

130. Av samma skäl som har redovisats i punkterna 56-58 och punkterna 71-74 i detta förslag till avgörande vid granskningen av grunderna 3 och 4 mot kommissionens bedömning av artikel 32 i lag nr 2008/92, anser jag att den grekiska regeringens argument inte är hållbara och att de inte rättfärdigar artikel 5 i lag nr 2237/94.

132. Det framgår av kommissionens meddelande om gemenskapens allmänna riktlinjer för omstruktureringstöd till företag i svårigheter<sup>32</sup> att omstruktureringstöd kan godkännas om det uppfyller följande villkor:

- i) Återskapande av lönsamhet.
- ii) Undvikande av att konkurrensen snedvrids.
- iii) Stödet skall stå i proportion till kostnaderna för och fördelarna av omstrukturering.
- iv) Omstruktureringsplanen skall genomföras fullständigt och villkoren för stödet skall iakttas.

*C — Den tredje grunden: Huruvida stödet är förenligt med artikel 87.3 c EG*

### 1. Parternas argument

131. Som tredje grund har den grekiska regeringen hävdatt att för det fall att artikel

<sup>32</sup> — Kommissionens meddelande om gemenskapens allmänna riktlinjer för omstruktureringstöd till företag i svårigheter (EGT C 368, 1994, s. 12).

## v) Kontroll och årliga rapporter.

133. Grekland har kritiserat kommissionen för att ha bedömt de sista fyra av ovan nämnda villkor felaktigt. Enligt den grekiska regeringen är det andra villkoret klart uppfyllt, eftersom omstruktureringsordningen framför allt har tillämpats på små kooperativ och att förlustbringande verksamhet i vissa fall har avslutats eller minskats. Det tredje villkoret är likaså uppfyllt. Det framgår av förteckningen över de 388 jordbrukskooperativ som har kommit i fråga för en skuldomläggningsordning att större delen av stödet överensstämmer med kostnaderna för och fördelarna med omstruktureringen. Kommissionen har i beslutet hävdats att det inte kan garanteras att det godkända stödet i samtliga fall har varit begränsat till detta absoluta nödvändiga minimum. Grekland menar att detta beror på att kommissionen inte har granskat varje fall för sig. Om kommissionen hade gjort detta skulle den ha funnit att stödet uppfyllde det tredje villkoret. Även de två sista villkoren är uppfyllda, eftersom ABG har ingripit varje gång det framstod som nödvändigt. Det har även skett kontroll och det har utarbetats årliga rapporter.

134. Stödet förändrar vidare inte villkoren för handeln på sådant sätt att det strider mot det gemensamma intresset.

135. Det följer enligt den grekiska regeringen av denna analys att skuldomläggningarna leder till att jordbrukskooperativen i de mindre framgångsrika regionerna får en bättre ekonomisk grund, vilket är gynnsamt för jordbrukets verksamhet och för den ekonomiska utvecklingen i dessa regioner. Detta hade inte marknaden kunnat åstadkomma själv. Marknaden spelar emellertid inte någon större roll i jordbrukssektorn eftersom, såsom i alla EG-länder, denna sektors speciella särdrag har medfört en omfattande reglering av jordbruksproduktionen i alla EG-länder (se även artiklarna 33 och 42 EG).

136. Kommissionen har enligt klaganden även åsidosatt artikel 158 EG. I denna artikel föreskrivs att "(f)ör att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen skall denna utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning". Enligt den grekiska regeringen eftersträvas med artikel 5 ett större gemensamt mål, nämligen en förstärkning av den ekonomiska och sociala sammanhållningen.

137. Kommissionen har inga invändningar mot att bestämmelserna om ekonomisk och social sammanhållning verkligen beaktas vid genomförandet av gemenskapens politik (artikel 159 EG). Detta har även skett avseende omstruktureringsstödet. En mer flexibel tillämpning av kravet på kapacitets-

minskning är möjlig, om de relevanta företagen är belägna i känsliga regioner.<sup>33</sup> Detta flexibla tillvägagångssätt innebär emellertid inte att villkoren helt får åsidosättas.

## 2. Bedömning

138. Klaganden har inte heller motiverat att det i lagen saknas ett kriterium på ett minimibidrag från kooperativen till omstruktureringkostnaderna. Än viktigare är att tillämpningen av lagen inte är begränsad till små och medelstora företag varför det är omöjligt att den omtvistade ordningen i dess nuvarande form kan omfattas av undantaget i artikel 87.3 c EG.

139. Klaganden anser att kommissionen borde ha bedömt fallen individuellt. Kommissionen bestrider detta. När en medlemsstat anmäler en generell och abstrakt ordning för statligt stöd bedömer kommissionen ordningen med avseende på dess generella och abstrakta kännetecken. Det innebär att ordningen skall innehålla tillräckliga garantier för att alla krav på förenlighet med artikel 87 EG är uppfyllda. Saknas sådana garantier skall den relevanta ordningen anses vara oförenlig med den gemensamma marknaden. Det utesluter emellertid inte att individuella fall av stöd kan anmälas, granskas och bedömas på sina egna meriter fristående från den generella ordningen.

140. I artikel 87.3 EG ges kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning vars utövande innebär ekonomiska och sociala avvägningar som måste göras i ett gemenskapssammanhang.<sup>34</sup> Det framgår inte i det aktuella fallet att kommissionen överskred gränserna för denna behörighet när den förklarade att den relevanta stödordningen inte kom i fråga för det undantag som anges i artikel 87.3 c EG. Kommissionen har i punkterna 158-191 i det omtvistade beslutet tillfredsställande behandlat alla beståndsdelar i artikel 87.3 c EG. Kommissionen har framför allt behandlat innehållet i de krav som ställs i gemenskapens allmänna riktlinjer för omstrukturering av företag i svårigheter.<sup>35</sup> Denna prövning har resulterat i bedömningen att bestämmelsen i artikel 5 i lag nr 2237/94 i flera avseenden inte uppfyller kraven i riktlinjerna. De argument som den grekiska regeringen har framfört innehåller inga omständigheter som gör det troligt att kommissionens bedömning har utgått från felaktiga omständigheter. Det framgår inte heller av bedömningen att kommissionen har dragit slutsatser som är tydligt felaktiga. Talan kan således inte heller bifallas på denna grund.

33 — Meddelande från kommissionen (ovan fotnot 32), punkt 3.2.3.

34 — Domen i målet Philip Morris mot kommissionen (ovan fotnot 12), punkt 24, domen i målet Deufil mot kommissionen (ovan fotnot 12), punkt 18, och dom av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Spanien mot kommissionen (REG 1997, s. I-135), punkt 18.

35 — Kommissionens meddelande (ovan fotnot 32).

## VIII — Stöd som beviljats AGNO

A — *Den första grunden: Huruvida det stöd som beviljats AGNO enligt artikel 32.2 i lag nr 2008/92 och artikel 19.1 i lag nr 2198/94 är förenligt med den gemensamma marknaden*

## Parternas yttranden

## 1. Parternas synpunkter

141. Den grekiska regeringen har huvudsakligen anfört två grunder mot kommissionens bedömning att det stöd som beviljats AGNO är oförenligt med den gemensamma marknaden. Grunderna kan sammanfattas enligt följande:

— Kommissionens bedömning att det stöd som beviljats AGNO enligt artikel 32.2 i lag nr 2008/32 är oförenligt med den gemensamma marknaden är felaktig.

— Kommissionens bedömning att det stöd som beviljats AGNO enligt artikel 5 i lag nr 2237/94 och beslut som fattats av direktören för Grekländs centralbank den 5 oktober 1989 inte är förenligt med den gemensamma marknaden kan inte heller godtas.

142. Den grekiska regeringen har kritiserat kommissionen för att den felaktigt har angivit att det inte fanns något orsakssamband mellan omläggningen av AGNO:s skulder och den skada som orsakades av kärnkraftsolyckan i Tjernobyl. Trots att kommissionen har konstaterat sex fall där stöd beviljats som hade samband med kärnkraftsolyckan i Tjernobyl betraktar kommissionen inte detta stöd som berättigat statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.2 b EG. Kommissionen har i sitt beslut påpekat att av det stöd som beviljats AGNO för att lindra följderna av kärnkraftsolyckan följer åtminstone en del av skadan från skillnaden mellan de genomsnittliga priser som AGNO har betalat sina producenter och riktpiserna för samma produkter. Enligt kommissionen är denna förlust en följd av de högre produktionskostnaderna för mjölk och inte av den exceptionella händelsen i sig. Enligt den grekiska regeringen är denna bedömning felaktig, då AGNO:s skada är en följd av inköp av råmjölksprodukter till de marknadspriser som gällde före kärnkraftsolyckan. AGNO:s konkurrenter var inte skyldiga att köpa den smittade mjölken och gjorde det inte heller. AGNO skyddade sina medlemmar genom att täcka den skada som uppstod genom kärnkraftsolyckan. Den grekiska regeringen anser således att ett orsakssamband föreligger.

143. Den grekiska regeringen anser samtidigt att den skada som AGNO lidit till följd av kärnkraftsolyckan i Tjernobyl inte har överkompenserats. Det beviljade beloppet på 1,38 miljarder GRD avser den direkta förlusten på 851 miljoner GRD och ränta på denna förlust på 529,89 miljoner GRD. Den faktiska räntan på förlusten uppgick till 959,79 miljoner GRD. Den grekiska regeringen har även åberopat att omläggningen av ett räntebelopp på 529,89 miljoner GRD inte var någon överkompensation för de faktiska förlusterna. Omläggningen av denna skuld skall då även betraktas som ett stöd som är förenligt med artikel 87.2 b EG.

144. Kommissionen har gentemot detta hävdatt att det stöd som har beviljats till AGNO enligt artikel 32 i den grekiska lagen nr 2008/92 är avsett att täcka skador som orsakats av inköp av stora kvantiteter mjölk från producenterna, som annars inte skulle ha köpts, och till ett högre pris än det som gällde före olyckan. Effekterna av dessa inköp på marknaden och på handeln mellan medlemsstaterna kan inte bestridas.

145. Detta stöd skall betraktas som driftsstöd och har inte något klart direkt samband med olyckan i Tjernobyl. Det handlar om ett politiskt ingripande av den grekiska staten till gagn för jordbrukarna. Det är inte heller fråga om något orsakssamband mellan en exceptionell händelse och skulderna.

146. Kommissionen har påpekat att av det stöd som har beviljats AGNO enligt artikel 19 i lag nr 2198/94 avsåg 529,89 miljoner GRD ränta på en för sent betald kompensation för skada som hade orsakats av kärnkraftsolyckan i Tjernobyl. Detta stöd är förbjudet driftsstöd och det finns inget direkt samband med en exceptionell händelse. Eftersom skälen för att bevilja stöd är desamma som för stöd som beviljats enligt artikel 32.2 i den grekiska lagen nr 2008/92 gäller samma slutsats även i detta fall.

## 2. Bedömning

### Inledande synpunkt

147. Det framgår av den tidigare bedömningen av artikel 32.2 i lag nr 2008/92 och av artikel 5 i lag nr 2237/94 att AGNO har fått stöd med tillämpning av två stödåtgärder som är att anse som rättsstridiga. Med avseende på prövningen i förhållande till artikel 87 EG av de åtgärder som vidtagits särskilt för AGNO borde en särskild anmälan ha gjorts. När nu en sådan anmälan inte har gjorts kan tillämpningen av de två relevanta stödåtgärderna inte vara annat än rättsstridiga.

148. Jag skall för fullständighetens skull i korthet behandla den grekiska regeringens

grunder med avseende på bedömningen av det specifika fallet AGNO.

B — *Den andra grunden: Huruvida det stöd som beviljats AGNO enligt artikel 5 i lag nr 2237/94 och beslutet som fattades av direktören för Greklands centralbank den 5 oktober 1989 är förenligt med den gemensamma marknaden*

149. I punkterna 56-58 har jag redan konstaterat att det saknas ett direkt orsaks-samband mellan skada som åsamkats av naturkatastrofer eller exceptionella händelser och de åtgärder som skulderna avser enligt artikel 32.2 i lag nr 2008/92. I det specifika fallet AGNO är det endast tal om ett indirekt samband. Det kan således inte godtas att det specifika stöd som beviljats AGNO omfattas av undantaget från förbudet mot statligt stöd enligt artikel 87.2 b EG.

150. Det andra argumentet avser det stöd som AGNO har beviljats enligt artikel 19 i lag nr 2198/94. Med avseende på detta stöd saknas helt ett orsakssamband mellan skada som åsamkats av naturkatastrofer eller exceptionella händelser och de aktiviteter som berör skulderna. Ränta på en för sent utbetald kompensation för skada där det inte är klarlagt att skadan är en direkt följd av kärnkraftsolyckan i Tjernobyli omfattas inte av undantaget från förbudet mot statligt stöd enligt artikel 87.2 b EG. Den grekiska regeringens argument kan följaktligen inte godtas.

### 1. Parternas argument

151. Den grekiska regeringen anser för det första att kommissionen har bedömt de omständigheter som var betydelsefulla för hur AGNO behandlades år 1995 felaktigt. Kommissionen har i sitt beslut beaktat senare omständigheter och upplysningar, som ABG inte kände till vid tidpunkten för bankens transaktioner med AGNO. Banken kunde därmed inte heller ha beaktat dem. Således saknar kommissionens slutsats att AGNO har mottagit stöd fyra gånger och att alla privata investerare skulle ha övervägt sitt vidare ekonomiska engagemang i AGNO fog.

152. För det andra har kommissionen i punkt 123 i det omtvistade beslutet felaktigt bedömt att ABG inte kunde godta personliga tillgångar hos medlemmarna som säkerhet för risken att ett kooperativ gick i konkurs. Klaganden anser att en privat investerare under motsvarande omständigheter skulle ha godtagit detta. För det fall att personliga tillgångar inte kan användas som säkerhet för kooperativens lån skulle den lagstiftning i vilken det



föreskrivs att medlemmarna har solidariskt ansvar för skulderna bli verkninglös.

153. För det tredje har kommissionen felbedömt den kostnads-/intäktsanalys som ABG gjorde innan AGNO:s skulder lades om. Det objektiva värdet av AGNO:s förmögenhet var inte 4 miljarder GRD, utan inget mindre än det dubbla. Om AGNO gick i konkurs och aktiviteterna upphörde skulle dess kapitalvärde minska med 50 procent och inventarierna med 70 procent. Samtidigt upphörde AGB:s skyldigheter mot AGNO den 31 december 1994. Dessa skyldigheter låg till grund för skuldomläggningen och uppgick till ett belopp av 8,061 miljarder GRD. Följaktligen borde kommissionen i sitt beslut inte ha beaktat AGNO:s totala skuld till ABG, ett belopp på 16,7 miljarder GRD, varav mer än hälften inte hade förfallit till betalning när skuldomläggningen skedde år 1995. De sakrättsliga säkerheterna, såsom hypotek och fordringar på tredje man, som uppgick till ett belopp av nästan 9 miljarder GRD, måste betraktas som en tillräcklig säkerhet för ABG eller för vilken annan bank som helst. Följaktligen framgår det klart av ABG:s bedömning att AGNO:s säkerheter var tillräckliga i förhållande till skulderna.

154. För det fjärde har kommissionen i sin bedömning av beslut nr 1620 som fattades av direktören för Greklands centralbank den 5 oktober 1989 felaktigt konstaterat att ABG skulle tillämpa referensräntan vid

AGNO:s skuldomläggning. Kommissionen har tillämpat referensräntan genom att beräkna stödbeloppet som vid regionalstöd. Bankerna använder inte referensräntan vid kreditgivning till sina kunder. Kommissionen har inte motiverat varför ABG skulle använda referensräntan. Såsom har konstaterats vid sammanträffanden mellan kommissionen och de grekiska myndigheterna tillämpas inte dessa referensräntor som återspeglar den genomsnittliga bankräntan på kapitalmarknaden på faktiska kredittransaktioner mellan banker och kunder.

155. Kommissionen anser att den grekiska regeringens kritik att kommissionen har beaktat senare omständigheter som inte kunde vara kända och bedömda av ABG vid tidpunkten för skuldomläggningen var ogrundad. Den grekiska regeringen behandlar inte kommissionens motiv för att förklara stödet oförenligt med den gemensamma marknaden. Eftersom artikel 5 i lag nr 2237/94 och beslut nr 1620 som fattades av direktören för Greklands centralbank inte uppfyller de villkor som ställts i gemenskapens riktlinjer är de, liksom de transaktioner som har skett enligt bestämmelserna, oförenliga med den gemensamma marknaden.

156. Den kostnads-/intäktsanalys som ABG har genomfört är vidare inte jämförbar med en analys såsom en privat investerare skulle ha genomfört den. Mejeri-kooperativet AGNO har i åtminstone fyra fall mottagit stöd i form av skuldavskrivningar eller skuldomläggningar genom

ABG (den grekiska lagen nr 2008/92, den grekiska lagen nr 2198/94, den grekiska lagen nr 2237/94 och den grekiska lagen nr 2538/97). Varje privat investerare skulle vid en viss tidpunkt överväga sitt ekonomiska engagemang i ett sådant kooperativ för att undvika ytterligare förluster.

staterna skall beakta det genomsnitt som uttrycks i referensrättan för att kunna bedöma om de lån som ges till näringslivet innehåller ett stödinslag. Det är då även förståeligt att kommissionen vid sin bedömning av transaktionen mellan ABG och AGNO har använt referensrättan som måttstock.

157. I den kostnads-/intäktsanalys som ABG har genomfört har AGNO:s egenkapital på 4 miljarder GRD jämförts med dess skuld till ABG (16,7 miljarder GRD) och kooperativets skyldigheter mot privatbanker (698 miljoner GRD). Det framgick av denna analys att privata investerare så gott som saknades. Än viktigare framgick det att det inte fanns några egentliga säkerheter för ABG:s lån. Den största delen av säkerheterna bestod av kooperativmedlemmarnas solidariska betalningsansvar. Att realisera sådana säkerheter är i praktiken ytterst komplicerat. Under dessa förhållanden kan det inte vidhållas att en privat investerare skulle ha finansierat AGNO utan faktiska säkerheter, som det är enkelt att realisera i omsättningslivet.

158. Kommissionen har slutligen förklarat varför den har granskat den räntesats (21,5 procent) som hade avtalats mellan AGB och AGNO vid skuldomläggningen år 1995 mot bakgrund av referensrättan (26,47 procent). Referensräntorna beräknas regelbundet av kommissionen i samråd med medlemsstaternas myndigheter utifrån tillgängliga upplysningar om de nationella kapitalmarknaderna. Referensräntorna återspeglar den genomsnittliga gängse räntan vid utlåning till näringslivet. Medlems-

## 2. Bedömning

159. Har ABG vid skuldomläggningen år 1995 agerat som en privat investerare? Jag anser inte att de argument som den grekiska regeringen har åberopat är övertygande. Den omständigheten att ABG under en tidsperiod på mer än fem år har hjälpt AGNO tre gånger gör det osannolikt att ABG, när banken för fjärde gången måste bidra finansiellt, agerade så som en privat investerare skulle ha agerat. Detta gäller när den ekonomiska risken för ABG fjärde gången var betydande och då de av AGNO erbjudna säkerheterna vid insolvens var otillräckliga och mindre solida i förhållande till fordringarna. Det sistnämnda är otvivelaktigt fallet vad beträffar de säkerheter som härrörde från AGNO:s medlemmar. Som delägare i detta kooperativ var de även betalningsansvariga för dess skulder. Det säkerhetsvillkor som avtalades vid skuldomläggningen tillfogar lite eller intet till detta. Att realisera en sådan säkerhet hos jordbrukarna skulle stöta på stort socialt motstånd, vilket innebär att möjligheten till utdelning är liten. Hypotesen att det skulle vara möjligt att realisera säkerheterna skulle innebära att sårbara jordbrukare, som redan hade förlorat sina inkomster en

gång, dessutom hade betalningsansvar för de obetalda, omfattande, skulderna till ABG. Det är mycket osannolikt att en privat investerare, att döma av erfarenheterna från det nära förflutna, skulle våga sig in i synnerligen riskabla ekonomiska transaktioner med säkerheter som i praktiken knappast kan realiseras.

160. Mot denna bakgrund har den grekiska regeringens omfattande förklaringar rörande AGNO:s företagsekonomiska situation inte kunnat övertyga mig. I själva verket ändrar de föga i fråga om den väsentliga upplysningen att AGNO efter skuldomläggningen år 1995 har blivit ett företag med ett mycket sårbart förhållande mellan det kapital som har tillhandahållits av ABG och medlemmarnas egenkapital. Mot bakgrund av den osäkerhet som avser säkerheterna som har återgivits ovan är det osannolikt att en privat investerare skulle ha tagit den uppenbara risken av ett större och mera omfattande ekonomiskt engagemang i AGNO.

161. Med avseende på att kommissionen har använt referensräntan vid bedömningen av den grekiska centralbankschefens beslut nr 1620 kan jag fatta mig kort. Denna ränta används för att beräkna det stödslag som finns i ordningarna för subventionerade lån.<sup>36</sup> Referensräntan överensstämmer med den genomsnittliga räntenivån i de

olika medlemsstaterna för lån med medellång till lång löptid (5 till 10 år) och för vilka gängse säkerheter har ställts. Kommissionen har vid sin bedömning av transaktionen mellan ABG och AGNO inte kunnat göra annat än att granska den avtalade räntan mot bakgrund av den referensränta som gäller för Grekland. Kommissionen måste utifrån denna granskning dra slutsatsen att de avtalade räntevillkoren innehåller ett stödslag. Detta stödslag förstärks ytterligare genom transaktionens övriga villkor, såsom den amorteringsfria perioden.

162. Min slutsats är följaktligen att de argument som den grekiska regeringen har åberopat inom ramen för denna grund inte vederlägger kommissionens ståndpunkt att den år 1995 mellan ABG och AGNO avtalade skuldomläggningen var en stödoperation.

IX — Övriga grunder, bland annat skyldigheten i artikel 3 i beslutet att återvinna beviljat stöd

163. Den grekiska regeringens övriga grunder kan grupperas enligt följande:

— Kommissionen har åsidosatt likhetsprincipen genom att förklara lag nr 2237/94 oförenlig med den gemensamma marknaden.

36 — Meddelande från kommissionen om metoden för fastställande av referens- och diskonteringsränta, EGT C 273, 1997, s. 3.

- Kommissionen har felaktigt bedömt att den grekiska lagen nr 2237/94 och den grekiska lagen nr 2198/94 samt beslut nr 1620 som fattades av direktören för Greklands centralbank påverkade handelen negativt.
  - Kommissionen har motiverat beslutet otillräckligt.
  - Kommissionens beslut om återvinning av beviljat stöd strider mot proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen.
  - Det är slutligen absolut omöjligt att återvinna beviljat stöd.
- den. Europeiska unionens råd har den 15 december beslutat att enligt artikel 88.2 tredje stycket EG är de stödåtgärder som anges i artiklarna 14-18 och artikel 21 i den grekiska lagen nr 2538/97 förenliga med den gemensamma marknaden till ett belopp av maximalt 158,672 miljarder GRD.<sup>37</sup> I sistnämnda lag hänvisas flera gånger till bestämmelserna i lag nr 2237/94. Klaganden anser att rådet härmed indirekt har godkänt alla tidigare stödåtgärder.
165. Rådet har i sitt beslut av den 15 december 1998 godkänt den grekiska lagen nr 2538/97. I den situation som uppkommit kunde inte grekiska jordbrukare eller jordbrukskooperativ förutse att de belopp som betalats ut vid tidigare stödoperationer ändå skulle återbetalas.

A — *Den första grunden: Åsidosättande av likhetsprincipen*

1. Parternas yttranden

164. Enligt den grekiska regeringen har kommissionen åsidosatt likhetsprincipen genom att förklara att lag nr 2237/94 är oförenlig med den gemensamma markna-

166. Kommissionen har mot detta invänt att rådets beslut av den 15 december 1998 att godkänna diverse stödåtgärder inte är tillämpligt här, eftersom detta beslut inte avsåg andra ordningar än de godkända. Hänvisningarna i lag nr 2538/97 till tidigare lagstiftning visar på att de olika ordningarna kompletterar varandra men inte att de har införlivats med lag nr 2538/97.

37 — Meddelande från kommissionen om stöd C 32/98 (ex NN 22/98) om grekiska jordbruksbankens reglering av skulder i jordbrukskooperativ och andra företag (ovan fotnot 4).

167. Om den grekiska regeringen hade önskat få den tidigare vidtagna ordningen godkänd skulle regeringen uttryckligen ha ansökt om rådets tillstånd på förhand. Godkännandet av den grekiska lagen nr 2538/97 kan inte utvidgas på så sätt att det retroaktivt avser alla tidigare jämförbara ordningar.

## 2. Bedömning

168. Kommissionen har påpekat att den grekiska regeringens kritik att återvinning av det stöd som beviljats stöd enligt lag nr 2008/92 och lag nr 2237/94 för de företag som mottagit stödet skulle medföra att de missgynnades i förhållande till företag som kommit i åtnjutande av den av rådet godkända lag nr 2538/97. Denna kritik faller i förstone tillbaka på den grekiska regeringen själv. Den grekiska regeringen har själv drivit fram rådsbeslutet om godkännande av lag nr 2538/97. Det kan inte ur den olikhet i behandling som är en ofrånkomlig följd av detta hämtas något argument för att utvidga rådets godkännande av stöd i enskilda fall till alla tidigare fall i vilka stöd har beviljats kooperativ i strid med gemenskapsrätten.

169. De argument som avser den påstådda oförmågan hos de jordbrukare som har mottagit stöd enligt de tidigare stödordningarna att förstå varför det stöd de har beviljats skall återvinnas kan av samma skäl inte godtas. Den grekiska regeringen borde ha förstått att det rådsbeslut den drivit fram kunde få denna konsekvens.

170. Europeiska unionens råd kan enligt artikel 88.2 andra stycket EG besluta att en stödåtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden, om exceptionella omständigheter motiverar ett sådant beslut. Denna behörighet för rådet är av undantagskaraktär och den är ett undantag från kommissionens i princip exklusiva behörighet att bedöma nationella stödordningar. Rådets behörighet innebär att rådet kan förklara att specifika stödordningar är förenliga eller oförenliga med den gemensamma marknaden. Tillämpningsområdet för rådets beslut går dock inte längre än till de stödåtgärder som besluten uttryckligen avser. Om så inte vore fallet skulle kommissionens primära behörighet urholkas. I rådets beslut av den 15 december 1998 (nr 14015) har föreskrivits att artiklarna 14-18 och 21 i lag nr 2538/97 med avsteg från artikel 87 EG är förenliga med den gemensamma marknaden upp till ett belopp av 158,672 miljarder GRD. Tillämpningsområdet har därmed föreskrivits uttömande och noggrant. Att utvidga detta område ytterligare genom att åberopa likhetsprincipen är oförenligt med kompetensfördelningen i artikel 87 EG och artikel 88 EG. Det skulle dessutom kunna medföra att förbudet i artikel 87.1 EG urholkades. Denna grund är därför inte godtagbar.

B — *Den andra grunden: Ogyynnsamt inflytande på handeln*

1. Parternas yttranden

171. Som andra grund har klaganden åberopat att för det fall att den grekiska lagen nr 2237/94, den grekiska lagen nr 2198/94 och den grekiska centralbanksdirektörens beslut nr 1620 betraktas som statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG skulle stödet varken vara förbjudet eller strida mot gemenskapsrätten, eftersom det varken snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Skuldomläggningarna har endast betydelse för en liten del av kooperativen och saknar betydelse för handeln mellan medlemsstaterna och för konkurrensförhållandena.

172. Kommissionen har inte heller motive- rat på vilka grunder den har dragit slut- satsen att de omtvistade bestämmelserna påverkar handeln.

173. Klaganden har vidare hänvisat till kommissionens meddelande av den 23 december 1994<sup>38</sup> i vilket det anges att stödbelopp som är för små för att ha några påtagliga följder för handeln inom gemen- skapen inte är förbjudna. Detta bagatellbe-

lopp har fastställts till 50 000 ecu. I åtminstone 17 fall av skuldomläggning enligt artikel 32.2 i den grekiska lagen nr 2008/92 var stödbeloppet mindre än 50 000 ecu. Vid skuldomläggningarna enligt artikel 5 i den grekiska lagen nr 2237/94 avsåg 90 omläggningar ett belopp på 17 miljoner GRD (50 000 ecu) eller lägre.

174. Kommissionen har mot detta invänt att enligt fast rättspraxis har statligt stöd till företag en negativ påverkan på handeln mellan medlemsstaterna, oberoende av de beviljade beloppen, oberoende av företa- gens storlek och oberoende av om företagen exporterar sina varor eller inte. Det krävs inte en detaljerad ekonomisk analys eller ett bevis för faktiska effekter på handeln. I ett fall som det aktuella måste vidare det ackumulerade resultatet av tillämpningen på ett hundratal kooperativ beaktas.

175. Klagandens argument beträffande bagatellstöd är enligt kommissionen inte godtagbart. "Bagatellregeln" är inte till- ämplig på känsliga sektorer såsom jord- bruket.

2. Bedömning

176. Enligt fast rättspraxis utesluter inte det förhållandet att ett stöd är av relativt

38 — Ovan fotnot 32.

ringa storlek eller att det mottagande företaget är relativt litet att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas negativt.<sup>39</sup> Andra omständigheter kan nämligen spela en avgörande roll vid bedömningen av ett stöds inverkan på handeln, bland annat stödets kumulativa karaktär samt den omständigheten att de företag som mottar stödet är verksamma i en sektor som är särskilt konkurrensutsatt.<sup>40</sup> Jordbrukssektorn är särskilt konkurrensutsatt, eftersom medlemsstaternas producenter saluför sina varor inom gemenskapen. Den grekiska jordbruksproduktionen uppgick år 1998 till 4,1 procent av den totala europeiska produktionen och Grekland exporterar betydande kvantiteter till andra medlemsstater.<sup>41</sup> Under sådana förhållanden kan även små stödbelopp negativt påverka handeln mellan medlemsstaterna.

178. Det framgår emellertid av punkt 2.3 i riktlinjerna för företag i svårigheter och av fjärde stycket i meddelandet om försumbart stöd att bagatellregeln inte gäller för sektorer i vilka det finns särskilda regler för statligt stöd, framför allt sektorerna jordbruk och fiske. Den grekiska regeringen kan således inte i det aktuella fallet med framgång åberopa kommissionens regler på detta politikområde.

179. Mot bakgrund av dessa skäl skall den grekiska regeringens argument till stöd för denna grund ogillas.

### *C — Den tredje grunden: Beslutets bristfälliga motivering*

#### 1. Parternas argument

177. Det är visserligen möjligt, såsom kommissionen själv har medgivit i framför allt sina riktlinjer för företag i svårigheter och i sitt meddelande om försumbart stöd,<sup>42</sup> att vissa mycket små stödbelopp inte har någon märkbar påverkan på handeln och på konkurrensen mellan medlemsstaterna, med följd att de inte behöver förhandsanmälas till kommissionen.

180. Det finns inga närmare relevanta yttranden avseende denna grund.

#### 2. Bedömning

181. Som tredje grund har den grekiska regeringen kritiserat kommissionen för att

39 — Domen i målet Philip Morris (ovan fotnot 12) och dom av den 11 november 1987 i mål 259/85, Frankrike mot kommissionen (REG 1987, s. 4393).

40 — Dom av den 19 september 2002 i mål C-113/00, Spanien mot kommissionen (REG 2002, s. I-7601), punkt 30.

41 — Se punkt 106 i beslutet.

42 — Kommissionens meddelande 96/C 68/06 om försumbart stöd, EGT C 68, 1996, s. 9.

kommissionens motivering av beslutet är bristfällig. Jag anser inte att talan kan bifallas på denna grund.

Kommissionen har uttömmande granskat, vid bedömningen av de omtvistade ordningarna, om dessa kunde anses vara stöd och om det var möjligt att åberopa undantagen i artikel 87.2 b EG , 87.3 a EG och artikel 87.3 c EG.

182. Motiveringsskyldigheten är en väsentlig formföreskrift som skall skiljas från frågan om motiveringens riktighet, som avser den materiella lagligheten hos den omtvistade rättsakten. Det bör erinras om att den motivering som erfordras skall anpassas efter vilket slags rättsakt det är fråga om. Motiveringen skall på ett klart och otvetydigt sätt återge det resonemang som förts av den institution som är upphovsman till rättsakten, så att berörda parter kan få reda på skälen för den vidtagna åtgärden och domstolen ges möjlighet att utöva kontroll. Vidare framgår det av denna rättspraxis att det inte kan krävas att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar den berörda frågan.<sup>43</sup>

D — *Den fjärde grunden: Det strider mot proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen att återvinna beviljat stöd*

#### 1. Parternas synpunkter

184. Klaganden anser att kommissionens beslut om återvinning av beviljat stöd jämte ränta från det datum stödet hade kommit mottagarna till godo är oproportionerligt. Jordbrukskooperativen var i god tro, de kände till att stödet hade anmälts till kommissionen år 1993 och de kände till att det är otänkbart att återvinna stöd och ränta efter 7 år.

183. Kommissionen har i sitt beslut i det aktuella fallet otvetydigt angivit varför det omtvistade stödet inte kan uppfylla villkoren i artikel 87 EG och artikel 88 EG.

185. Klaganden har hänvisat till rättspraxis av vilken det skulle framgå att återvinning inte längre är möjlig efter 7 år, framförallt inte eftersom den grekiska

43 — Se särskilt dom av den 13 mars 1985 i de förenade målen 296/82 och 318/82, *Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek mot kommissionen* (REG 1985, s. 809), punkt 19, dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, *Delacré m.fl. mot kommissionen* (REG 1990, s. I-395), punkterna 15-16, och dom av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, *Belgien mot kommissionen* (REG 1996, s. I-723), punkt 86.



regeringen har följt förfarandet i artikel 88 EG.<sup>44</sup>

186. Kommissionen anser att ett upphävande av ett rättstridigt stöd genom återvinning är den logiska konsekvensen av konstaterandet att stödet var rättstridigt. Återvinning av rättstridigt stöd syftar till att återställa den tidigare situationen, även om det innebär att de berörda företagen går i konkurs. Återvinningen är av dessa skäl inte heller oproportionerlig.

187. Det går inte heller att åberopa att kooperativen varit i god tro, eftersom den grekiska regeringen vid tillämpningen av artikel 32 i den grekiska lagen nr 2008/92 inte hade beaktat villkoren i artikel 88.3 EG. God tro kan överhuvudtaget inte åberopas för stöd som beviljats enligt artikel 5 i den grekiska lagen nr 2237/94, eftersom denna ordning aldrig varit anmäld.

188. Återvinning kan inte heller vägras därför att det har gått 5 år sedan stödet

beviljades. Den behöriga myndigheten är enligt gemenskapsrätten skyldig att återvinna ett rättstridigt stöd som i ett kommissionsbeslut har förklarats vara oförenligt med den gemensamma marknaden och för vilket återvinning är möjlig, även om en tidsperiod har förflutit som innebär att återvinning enligt nationell rätt skulle vara uteslutet enligt rättssäkerhetsprincipen.

## 2. Bedömning

189. Inte heller denna grund, genom vilken klaganden har bestridit kommissionens beslut om återvinning av stödet, kan vinna bifall. Det följer av fast rättspraxis att ett upphävande av ett rättstridigt stöd genom återvinning är den logiska följden av fastställandet av att stödet är rättstridigt.<sup>45</sup> Följaktligen kan återvinning av ett rättstridigt lämnat statligt stöd i syfte att återställa det tidigare läget i princip inte betraktas som en oproportionerlig åtgärd i förhållande till målen för fördragsbestämmelserna om statligt stöd.<sup>46</sup> Detsamma gäller för räntekravet för tidsperioden mellan stödets utbetalning och den faktiska återbetalningen av stödet.

44 — I dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205-215/82, Deutsche Milchkontor (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym 7, s. 233), punkt 30, har domstolen fastställt "... att principerna om skydd för berättigade förväntningar och av rättssäkerheten ingår i gemenskapens rättsordning. Därför kan det inte betraktas som oförenligt med denna rättsordning om den nationella rätten skyddar berättigade förväntningar och rättsäkerheten när det gäller återkrav av felaktigt utbetalt gemenskapsstöd".

45 — Se bland annat dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen ("Tubemeuse") (REG 1990, s. I-959; svensk specialutgåva, volym 10, s. 369), punkt 66, dom av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland (REG 1993, s. I-3131), punkt 16, och dom av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m.fl. (REG 1996, s. I-3547), punkt 68.

46 — Domen i målet "Tubemeuse" (ovan fotnot 45), punkt 66.

190. Den grekiska regeringen kan inte heller åberopa berättigade förväntningar hos mottagarna av stödet, eftersom stödet enligt artikel 32 i lag nr 2008/92 och artikel 5 i lag nr 2237/94 har beviljats i strid med bestämmelserna i artikel 88.3 EG.<sup>47</sup> Det omtvistade stödet har, trots de skyldigheter som enligt artikel 88.3 EG åvilar medlemsstaterna, beviljats utan att först vara anmält eller efter anmälan utan ett förhandsmeddelande om detta. Företag som mottar stöd kan i princip endast ha en berättigad förväntan när stödet har beviljats i enlighet med alla de skyldigheter som åvilar medlemsstaterna och som följer av artikel 88 EG gäller för stöden. De företag som mottar statligt stöd skall känna till att bestämmelserna i artikel 87 EG och 88 EG. Företagen skall således vara i stånd att kontrollera om alla de skyldigheter som följer av bestämmelserna har fullgjorts i deras fall.

191. Artikel 2 i det omtvistade beslutet innebär således inget åsidosättande av berättigade förväntningar hos de företag som har mottagit detta stöd.

47 — Att medge en sådan möjlighet skulle nämligen innebära att bestämmelserna i artiklarna 87 och 88 i fördraget fråntas all ändamålsenlig verkan i den mån som de nationella myndigheterna på så sätt skulle kunna stödja sig på sitt eget rättsstridiga beteende för att frånta de beslut som kommissionen har antagit i enlighet med dessa bestämmelser i fördraget all verkan.

E — *Den femte grunden: Absolut omöjlighet att återvinna stödet*

### 1. Parternas synpunkter

192. Den grekiska regeringens sista skäl innebär att det skulle vara absolut omöjligt att återvinna stödet. Enligt de grekiska myndigheterna är det absolut omöjligt att genomföra beslutet eftersom de grekiska myndigheterna då skulle tvingas kräva tillbaka stöd jämte ränta från 500 kooperativ som mottagit stöd åren 1993, 1994 och 1995. Kooperativen har inget egenkapital varför lös och fast egendom måste säljas. Om kooperativen inte kan betala skulderna får jordbrukskooperativens medlemmar betala, eftersom medlemmarna är solidariskt ansvariga för skulderna. Detta skulle medföra sociala, ekonomiska och politiska problem.

193. Den grekiska regeringen har därefter påpekat att i fall artikel 5 i lag nr 2237/94 och beslut nr 1620 som fattades av direktören för Greklands centralbank skall betraktas som stöd så har detta inga juridiska följder för individuella skuldombläggningar. ABG:s omläggningar av jordbrukskooperativens skulder grundar sig på

civilrättsliga låneavtal mellan parterna. Den logiska följderna av detta är att kommissionen inte kan besluta om återvinning av stöd som avser en individuell skuldombildning.

194. Enligt kommissionen kan det stora antalet medlemmar i de berörda kooperativen som den grekiska regeringen har hänvisat till som stöd för sitt påstående att återvinning skulle vara omöjlig inte motivera att det är absolut omöjligt att återvinna stödet. Kommissionen har även påpekat att vid återvinning är kooperativmedlemmarnas betalningsansvar inte givet på förhand utan beroende av storleken på kooperativens skuld i förhållande till de sistnämndas tillgångar.

195. Om klagandens argument att återvinning av stödet är omöjligt eftersom stödet har tillkommit genom avtal mellan autonoma parter skulle godtas, skulle alla medlemsstater kunna kringgå tillämpningen av reglerna om statligt stöd genom att bevilja stöd genom civilrättsliga avtal via en mellanhand.

## 2. Bedömning

196. Enligt den grekiska regeringen uppstår det sociala, ekonomiska och politiska problem vid återvinning av stöd. Det kan

nämligen inte anses befogat att underlåta att tillämpa ordningen i fråga med hänvisning till blotta farhågan för interna svårigheter.<sup>48</sup> Det förhållande att stödet skall återvinnas hos ett stort antal mottagare medför inte heller att det kan fastställas att återvinning är absolut omöjlig.<sup>49</sup> Absolut omöjlighet att återvinna kan inte heller åberopas om stödet har beviljats i form av ett civilrättsligt avtal. Som kommissionen korrekt har påpekat saknar den form i vilken stödet har givits betydelse. Annars skulle medlemsstaterna kunna kringgå de tillämpliga reglerna om stöd genom att ge dem en viss form.

197. Såsom domstolen redan har fastställt vill jag även påpeka att en medlemsstat som vid verkställandet av ett beslut från kommissionen inom området för statligt stöd stöter på oförutsedda och oförutsägbara svårigheter eller som blir medveten om följder som kommissionen inte räknat med, bör underställa dessa problem kommissionens bedömning, med förslag på lämpliga förändringar av det ifrågasvarande beslutet. I ett sådant fall bör kommissionen och medlemsstaten, enligt den regel som ålägger medlemsstater och gemenskapens institutioner en ömsesidig skyldighet till lojalt samarbete som, i synnerhet, framhålls i artikel 5 i fördraget, samarbeta med god vilja för att i fullkomlig överensstämmelse med fördragets bestämmelser, och i synnerhet med de rörande stöd, övervinna svårigheterna.<sup>50</sup>

48 — Dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1995, s. I-4443), punkt 38.

49 — Se även dom av den 29 januari 1998 i mål C-280/95, kommissionen mot Italien (REG 1998, s. I-259).

50 — Dom av den 4 april 1995 i mål C-348/93, kommissionen mot Italien (REG 1995, s. I-673), punkt 17.

198. Sammanfattningsvis måste det således konstateras att det genom kommissionens beslut inte har åsidosatts några förfaranderegler, att beslutet var proportionellt och att det inte strider mot principen om skydd för berättigade förväntningar.

#### X — Rättegångskostnader

199. Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas och att klaganden skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom jag anser att den grekiska regeringens talan skall ogillas skall den grekiska regeringen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

#### XI — Förslag till avgörande

200. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen skall

- ogilla den grekiska regeringens talan mot kommissionens beslut av den 1 mars 2000 om den stödordning som Grekland har genomfört till förmån för avskrivning av jordbrukskooperativens skulder under 1992 och 1994, inklusive stödet till omorganisation av mejerikooperativet AGNO,
- förplikta den grekiska regeringen att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna.