SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN vom 1. März 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In diesem Rechtsstreit geht es um die Frage, ob Griechenland es unterlassen hat, der Entscheidung 86/187/EWG der Kommission (ABl. 1986, L 136, S. 61, nachstehend: die Entscheidung) nachzukommen, deren Gültigkeit in der Rechtssache Griechenland/Kommission umstritten ist. Wegen weiterer Einzelheiten des hier in Rede stehenden Beihilfesystems verweise ich auf meine Schlußanträge in jener Rechtssache (wo ich die Meinung vertreten habe, daß die Entscheidung nicht für nichtig zu erklären ist). Im vorliegenden Falle ist dagegen die Gültigkeit der Entscheidung zu unterstellen; das geht aus Artikel 185 des Vertrages hervor, wonach „Klagen bei dem Gerichtshof ... keine aufschiebende Wirkung" haben. Die Entscheidung ist daher vom Tage ihres Erlasses an als rechtsgültig und — gemäß Artikel 191 — durch ihre Bekanntgabe Griechenland gegenüber wirksam anzusehen. Ihr Fortbestand wird dadurch bekräftigt, daß der Präsident des Gerichtshofes es mit seinem Beschluß vom 30. April 1986 in der Rechtssache 57/86 R (Slg. 1986, 1497) abgelehnt hat, ihren Vollzug auszusetzen. Selbst wenn der Gerichtshof die Entscheidung in seinem Endurteil in der Rechtssache 57/86 für nichtig erklären würde, hätte Griechenland seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verletzt, falls es der Entscheidung bis zu diesem Zeitpunkt nicht nachgekommen sein sollte, gleichgültig wie es sich später verhalten hat.

Das System der Zinsvergütung wurde im April 1983 eingeführt. Die Entscheidung erging am 30. November 1985 und wurde den griechischen Stellen mit Schreiben des Kommissionsmitglieds Andriessen vom 23. Dezember 1985 zugesandt. Die Kommission scheint diesen Tag als Datum der Bekanntgabe anzusehen. Hieran läßt sich zweifeln, da das Schreiben offenbar am Tag vor Heiligabend nach Athen aufgegeben wurde. Griechenland beruft sich jedoch nicht auf diesen Umstand, und es ist angesichts des Sachverhalts nicht notwendig, daß der Gerichtshof das genaue Datum ermittelt, an dem die Entscheidung den griechischen Stellen zugegangen ist.

Die Klage Griechenlands in der Rechtssache 57/86 ist am 26. Februar 1986 beim Gerichtshof eingegangen, sein Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung am 13. März 1986; dieser Antrag wurde mit Beschluß vom 30. April 1986 zurückgewiesen.

Am 23. Mai 1986 forderte die Kommission die griechischen Stellen durch Fernschreiben auf, ihr binnen zwei Wochen die Maßnahmen mitzuteilen, die sie — insbesondere im Anschluß an den Beschluß des Präsidenten — ergriffen hätten, um der Entscheidung nachzukommen. Hierauf ist niemals eine offizielle Antwort erfolgt; die Kommission erhielt jedoch inoffiziell Kenntnis von zwei Entscheidungen des Direktors der Bank von Griechenland, mit der angeblich den Anforderungen der Entscheidung der Kommission Genüge getan wurde, nämlich der Entscheidung Nr. 790 vom 5. Juni 1986, durch die der Erstattungssatz mit Wirkung vom 9. Juni 1986 auf 5 % gesenkt worden war, und der Entscheidung Nr. 936 vom 29. Januar 1987, die den Satz für die Zeit vom 1. Februar 1987 bis zum 31. Dezember

* Aus dem Englischen übersetzt.

1987 von 5 auf 3 % senkte und die Erstattung mit Wirkung vom 1. Januar 1988 ganz aufhob.

Mit ihrer nach von Artikel 93 Absatz 2 erhobenen Klage beantragt die Kommission die Feststellung, daß Griechenland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen habe, daß es der Entscheidung nicht „innerhalb der gesetzten Frist" nachgekommen sei.

Gäbe es nicht das Urteil des Gerichtshofes vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 213/85 (Kommission/Niederlande, Slg. 1988, 281), so hätte ich die Ansicht vertreten, die Entscheidung könne vernünftigerweise nicht dahin ausgelegt werden, daß mit ihr eine Frist für ihre Durchführung gesetzt worden wäre. Artikel 1 fordert die griechischen Behörden auf, die Zinserstattungen abzuschaffen, ohne hierfür eine Frist zu setzen; Artikel 2 verpflichtet Griechenland, der Kommission binnen einem Monat nach der Bekanntgabe die Maßnahmen mitzuteilen, die es ergriffen habe, um der Entscheidung nachzukommen. Aus den gleichen Gründen wie denen, die ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 213/85 dargelegt habe, wäre ich der Ansicht gewesen, die Entscheidung sei dahin zu verstehen, daß sie die griechischen Behörden aufgefordert habe, diese Maßnahmen „mit der gewünschten Eile" zu treffen, wie sich der Gerichtshof in der Rechtssache 173/73 (Italien/Kommission, Slg. 1974, 709) ausgedrückt hat, und der Kommission binnen einem Monat die bis dahin zur Durchführung der Entscheidung getroffenen Maßnahmen mitzuteilen (eine Verpflichtung, die, wie es scheint, nicht erfüllt wurde, obwohl die Kommission keine entsprechende Feststellung beantragt). In der mündlichen Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache hat die Kommission eingeräumt, daß die Entscheidung in diesem Punkt mehrdeutig ist. Meiner Meinung nach ist kein triftiger Grund ersichtlich, der die Kommission daran gehindert hätte, klar festzustellen, daß Griechenland die notwendigen Maßnahmen binnen einem Monat zu treffen habe, wenn dies ihr Wille war.

Der Gerichtshof hat jedoch unter Randnummer 19 des Urteils in der Rechtssache 213/85 die Auffassung vertreten, die Festsetzung eines letzten Zeitpunkts für die Mitteilung an die Kommission, welche Maßnahmen der betroffene Staat ergriffen hat, um einer Entscheidung nachzukommen, bedeute, daß die Maßnahmen bis zu diesem Zeitpunkt getroffen worden sein müßten. Folgt man diesen Überlegungen, so muß man vorliegend zwangsläufig zu dem Schluß gelangen, daß Griechenland der Entscheidung nicht innerhalb der gesetzten Frist nachgekommen ist.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes scheint zwei Einwände gegen den Vorwurf zuzulassen, der betroffene Staat sei einer Entscheidung auf diesem Gebiet nicht nachgekommen. Der erste solche Einwand ist, die Entscheidung sei unklar oder mehrdeutig. In der Rechtssache 70/72 (Kommission/Deutschland, Slg. 1973, 813) hat der Gerichtshof die Klage der Kommission auf Feststellung, die Bundesrepublik Deutschland sei einer nach Artikel 93 Absatz 2 ergangenen Entscheidung nicht nachgekommen, mit der Begründung abgewiesen, die auferlegte Verpflichtung sei unbestimmt. Anders wurde der Sachverhalt in der Rechtssache 52/83 (Kommission/Frankreich, Slg. 1983, 3707) gesehen, in der der Gerichtshof entschied, daß die an Frankreich gerichtete Entscheidung diesem eine klare Verpflichtung auferlegte. Die Kommission beruft sich auf den französischen Fall, aber Griechenland macht keine Mehrdeutigkeit geltend, und ich sehe auch nicht, wie es dies mit Erfolg tun könnte.

Zweitens kann Unmöglichkeit eingewandt werden. Die Leitentscheidung hierzu ist das Urteil in der Rechtssache 52/84 (Kommission/Belgien, Slg. 1986, 89), wo der Gerichtshof unter Randnummer 14 (a. a. O., S. 104) ausgeführt hat: „[Die] belgische Regierung [kann] zur Verteidigung gegen die Klage wegen Vertragsverletzung nur noch geltend machen, daß es ihr völlig un-

möglich gewesen wäre, die Entscheidung richtig durchzuführen. [In] der Entscheidung [wird] die Rückgängigmachung einer Beteiligung ... gefordert ..., die ... von einer öffentlichen Holding-Gesellschaft mit regionaler Zielsetzung durchgeführt wurde ... [Diese] Forderung [ist] hinreichend klar ..., um erfüllt zu werden. Der Umstand, daß die belgischen Behörden aufgrund der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens den einbezahlten Betrag nicht wieder einziehen konnten, stellt keine Unmöglichkeit der Erfüllung dar, da das von der Kommission verfolgte Ziel, wie die belgische Regierung einräumt, durch die Liquidation der Gesellschaft hätte erreicht werden können ..."

Vorliegend war Griechenland offenkundig gehalten, das Erstattungssystem binnen einem Monat nach Bekanntgabe der beanstandeten Entscheidung aufzuheben. Ebenso klar ist es meiner Meinung nach, daß Griechenland der Entscheidung erst mit der letzten der drei Phasen der durch die beiden Entscheidungen der Bank von Griechenland in Gang gesetzten schrittweisen Beseitigung der Erstattung in vollem Umfang nachgekommen ist.

Die ausschlaggebende Frage ist mithin, ob es Griechenland völlig unmöglich war, der angefochtenen Entscheidung nachzukommen. Die Unmöglichkeit kann sich auf den Gegenstand der Entscheidung und/oder auf den zeitlichen Aspekt beziehen. Anders ausgedrückt, ein Mitgliedstaat kann geltend machen, daß es ihm entweder allgemein oder innerhalb der „gesetzten Frist" unmöglich war, der Entscheidung nachzukommen.

Nach dem Willen Griechenlands soll der Gerichtshof anerkennen, daß die getroffenen Maßnahmen in Anbetracht aller Umstände angemessen waren und daß es deshalb mit deren Erlaß der Entscheidung ordnungsgemäß nachgekommen ist. Griechenland behauptet, es sei ihm unmöglich gewesen, ihr „fristgemäß" nachzukommen, weil die Erstattung an mittel- und langfristige Verpflichtungen der griechischen Exporteure gebunden gewesen sei und ihre Abschaffung außergewöhnlich verheerende und unvorhergesehene Auswirkungen auf diese Verpflichtungen und damit auf die griechische Wirtschafts-, Währungs- und Exportpolitik gehabt hätte. Da die Erstattungsregelung ein wesentlicher Bestandteil eines 1983 eingeführten umfassenden Währungssystems gewesen sei, hätte man sie nicht beseitigen können, ohne dieses System völlig umzugestalten, was eine erhebliche Überlegungsfrist erfordert hätte.

Die Kommission hält dem im wesentlichen entgegen, es wäre vielleicht schwierig oder lästig, nicht aber unmöglich gewesen, der Entscheidung nachzukommen. Die zweite Entscheidung des Direktors der Bank von Griechenland zeige, daß dies möglich gewesen sei.

Meines Erachtens bestand offensichtlich die Möglichkeit, die Entscheidung in der Sache durchzuführen; in dieser Hinsicht kann sich die Kommission auf die zweite Entscheidung des Bankdirektors stützen.

Die Kommission ist überdies der Meinung, es sei nicht nur möglich gewesen, der Entscheidung in der Sache nachzukommen, sondern auch, dies binnen einem Monat zu tun.

Die streitige Regelung bildet ein selbständiges Ganzes, ob sie nun Bestandteil einer Reihe von Maßnahmen zur Durchführung der griechischen Wirtschafts- und Währungspolitik war oder nicht. Griechenland hat keinerlei technische Gründe angeführt (z. B. solche, die sich auf das Verfahren für den Erlaß von Entscheidungen des Direktors der Bank von Griechenland bezogen hätten), aus denen das System nicht binnen einem Monat oder einer anderen Frist hätte

abgeschafft werden können. Ich meine, es hätte früher beseitigt werden können, als dies geschehen ist; das Vorbringen Griechenlands, es hätte nicht binnen einem Monat oder einer angemessenen Frist, die erheblich kürzer gewesen wäre als die tatsächlich verstrichene, abgeschafft werden können, überzeugt mich nicht. Die geltend gemachten Schwierigkeiten für die Exporteure sind solche, denen sich die Empfänger rechtswidriger Beihilfen üblicherweise gegenübersehen; daß die Entscheidung rechtswidrig sei, weil berechtigte Erwartungen enttäuscht worden wären, ist nicht vorgetragen worden (vgl. das angeführte Urteil in der Rechtssache 52/83, Slg. 1983, 3707, 3715).

Die Kommission macht weiterhin geltend, das Vorbringen Griechenlands sei bereits mit dem Beschluß des Präsidenten zurückgewiesen worden. Diese Behauptung ist unzutreffend. Was das auf die Währungspolitik gestützte Argument betrifft, so hat der Präsident lediglich entschieden, daß die griechische Regierung die Notwendigkeit der beantragten Maßnahmen nicht glaubhaft gemacht habe (Randnr. 11); die den Exporteuren entstehenden Nachteile hat er anerkannt, jedoch gegen die Interessen der Mitbewerber in anderen Mitgliedstaaten abgewogen (Randnr. 12).

Zwar könnte in künftigen Fällen im Lichte der Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache 213/85 (a. a. O.) angenommen werden, daß die Kürze der für die Befolgung der Entscheidung gesetzten Frist a) die Gültigkeit einer Entscheidung beeinträchtigen könnte, die zur Einstellung einer Beihilfe auffordert, oder wenigstens b) die Einrede der Unmöglichkeit begründet; ich sehe jedoch nicht, daß dies in den vorliegenden Rechtssache a) vorgebracht oder b) nachgewiesen worden wäre.

Als einzige Frage bleibt daher noch zu prüfen, ob Verhandlungen zwischen der Kommission und Griechenland, die im Anschluß an die angefochtene Entscheidung stattfanden und die griechische Zahlungsbilanz betrafen, zur Aufhebung der Verpflichtung, die Entscheidung zu befolgen, oder zur Verlängerung der hierfür gesetzten Frist geführt haben. Da die Kommission diesen Punkt in ihren Schriftsätzen nicht behandelt hatte, hat der Gerichtshof ihr eine schriftliche Frage gestellt. Aus der Antwort auf diese Frage geht hervor, daß die Kommission zwar ganz allgemein Verständnis für die Schwierigkeiten gezeigt hat, in denen sich die griechische Wirtschaft befand, daß sie aber ihre Haltung zu der in der vorliegenden Rechtssache und in der Rechtssache 57/86 — die beide bereits vor dem Gerichtshof anhängig waren, als die Verhandlungen stattfanden — umstrittenen Zinserstattungsregelung nicht festgelegt hat. Die von Griechenland eingegangene Verpflichtung, die Regelung in der in den beiden Entscheidungen des Direktors der Bank von Griechenland festgelegten Weise schrittweise abzuschaffen, präjudiziert nicht die Entscheidung in diesen Rechtssachen.

Die Entscheidung ist am 30. November 1985 ergangen. Die Kommission hat aufgrund von Artikel 108 Absatz 3 zwei Entscheidungen zugunsten Griechenlands erlassen, die erste am 22. November 1985 (ABl. 1985, L 373, S. 9), die zweite am 16. Dezember 1986 (ABl. 1986, L 357, S. 28); beide genehmigen die schrittweise Beseitigung eines griechischen Systems von Exportbeihilfen, das jedoch von dem hier umstrittenen Zinserstattungssystem verschieden ist. Die Kommission hat also offenbar keinerlei formelle Schritte unternommen, um die Verpflichtung, der Entscheidung nachzukommen, aufzuheben. Sie hat insbesondere weder die Entscheidung rückgängig gemacht noch die vorliegende Klage zurückgenommen.

Führt die bloße Tatsache, daß allgemeine Verhandlungen wegen gewisser Schwierigkeiten stattgefunden haben, zu diesem Ergebnis? Unter Randnummer 16 seines Urteils in der Rechtssache 52/84 (a. a. O.) hat der Gerichtshof ausgeführt: „[Die] Tatsache, daß der Mitgliedstaat, an den eine Entscheidung gerichtet ist, gegen eine Klage

wie die im vorliegenden Fall nichts anderes geltend machen kann als die absolute Unmöglichkeit, die Entscheidung durchzuführen, [schließt] nicht aus, daß ein Mitgliedstaat, der bei der Durchführung einer solchen Entscheidung auf unvorhergesehene und unvorhersehbare Schwierigkeiten stößt oder sich über Folgen, die von der Kommission nicht beabsichtigt sind, klar wird, diese Probleme der Kommission zur Beurteilung vorlegen und dabei geeignete Änderungen der fraglichen Entscheidung vorschlagen kann. In einem solchen Fall müssen die Kommission und der Mitgliedstaat gemäß dem Grundsatz, daß den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen gegenseitige Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit obliegen, wie er namentlich dem Artikel 5 EWG-Vertrag zugrunde liegt, redlich zusammenwirken, um die Schwierigkeiten unter vollständiger Beachtung der Bestimmungen des Vertrages, insbesondere derjenigen über die Beihilfen, zu überwinden. Im vorliegenden Fall weist jedoch keine der Schwierigkeiten, auf die sich die belgische Regierung beruft, einen solchen Charakter auf, und die Regierung hat der Kommission keineswegs vorgeschlagen, andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen ...“

Ebenso wie in der Rechtssache 5/86 (Kommission/Belgien), die mit Urteil vom 9. April 1987 (Slg. 1987, 1773) entschieden wurde, hat die Kommission nach meiner Meinung vorliegend keine den Feststellungen des Gerichtshofes in der Rechtssache 52/84 zuwiderlaufende oder unangemessene Haltung an den Tag gelegt, indem sie die geltend gemachten Schwierigkeiten nicht als hinreichenden Grund dafür anerkannt hat, nicht auf der Durchführung der Entscheidung zu bestehen.

Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß Griechenland der Entscheidung nicht innerhalb der gesetzten Frist nachgekommen ist. Die Anträge der Kommission auf eine entsprechende Feststellung und auf die Erstattung ihrer Kosten sind daher begründet.