FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 1. marts 1988 *

Høje Domstol.

Den Hellenske Republik har anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning nr. 86/187/EØF (EFT 1986 L 136, s. 61 i det følgende benævnt »beslutningen«, hvori det konstateres, at en ordning vedrørende rentegodtgørelse ved eksport af varer med undtagelse af olieprodukter, som Grækenland havde indført (og som Kommissionen ikke havde fået underretning om i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3) udgør en statsstøtte, der er uforenelig med Fællesmarkedet.

En begæring fra Den Hellenske Republik om foreløbige forholdsregler i form af udsættelse af gennemførelsen af beslutningen blev afslået ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 30. april 1986.

Ifølge det i beslutningen og i Domstolens præsidents kendelse beskrevne kreditsystem blev udlånsrentesatserne (der i Grækenland fastsættes af Den Græske Centralbank) fra april 1983 fastsat som følger: 21,5% for driftslån, 18,5% for lån til forarbejdningsvirksomheder for landbrugsprodukter og 14% for lån til håndværksvirksomheder. Under retsmødet viste det sig, at rentesatsen på 18,5% skulle anvendes på lån til alle virksomheder, der forarbejder landbrugsvarer, hvad enten disse var bestemt til eksport eller ej, hvilket ikke var kendt på tidspunktet for afsigelsen af præsidentens kendelse.

En rentesats på 10,5% for eksportlån, præfinansiering og finansiering af eksport, der indtil april 1983 blev anvendt ifølge en ordning, der var gældende på tidspunktet for Grækenlands tiltrædelse af Fællesskaberne, er blevet ophævet. Som kompensation for den byrde, dette påførte eksportørerne, blev der ydet eksportørerne rentegodtgørelse på henholdsvis 6% og (for lån til 14%-rente) 3% for eksport af samtlige produkter undtagen olieprodukter under forudsætning af, at salgsprovenuet blev hjemtaget hurtigt og omvekslet til drachmer.

I beslutningens konklusion konstateres det blot, at rentegodtgørelsessystemet er uforeneligt med det fælles marked i henhold til Traktatens artikel 92, stk. 1. Kommissionen angiver dog i sidste betragtning til beslutningen, at beslutningen ikke foregriber »de foranstaltninger, som Kommissionen i givet fald måtte træffe med hensyn til tilbagebetaling af ovennævnte støtte samt med hensyn til EUGFL's finansiering af den den fælles landbrugspolitik«. I beslutningens artikel 1 hedder det, at »Støtten i form af rentegodtgørelse på 6 eller 3%, som de græske myndigheder på visse betingelser indrømmer dels eksportører af de landbrugsprodukter, der er anført i bilag II til Traktaten, og for hvilke Traktatens artikel 92-94 er gjort anvendelige i henhold til Traktatens artikler 42 og 43 dels eksportører af alle andre pro-

* Oversat fra engelsk.

dukter, der ikke er anført i nævnte bilag, bortset fra olieprodukter, er uforenelig med det fælles marked, jfr. Traktatens artikel 92, og skal derfor ophæves«.

I beslutningens artikel 2 er det bestemt, at »Grækenland... senest en måned efter meddelelsen af denne beslutning [underretter] Kommissionen om, hvilke beslutninger, der er truffet for at efterkomme beslutningen«. De foranstaltninger, de græske myndigheder har truffet efter denne beslutning er genstand for sag 63/87, Kommissionen mod Grækenland.

Grækenland har til støtte for sine påstande fremført tre søgsmålsgrunde, der alle har relation til de forskellige kategorier af udførsler, der er tale om, og som går ud på følgende: for det første er godtgørelsesordningen ikke en »statsstøtte« i artikel 92, stk. 1's forstand (og ordningen skulle følgelig ikke meddeles Kommissionen i medfør af Traktatens artikel 93); for det andet ydes godtgørelsen ikke ved hjælp af »statsmidler«, og endelig har Kommissionen ikke godtgjort, at ordningen har påvirket samhandelen mellem medlemsstater.

Den første søgsmålsgrund omfatter to argumenter, nemlig dels, at godtgørelsesordningen tilsigtede en neutralitet i sammenligning med den ordning, der var gældende indtil april 1983 (dvs. at ordningen blot betød en ophævelse af de negative følger af renteforhøjelsen for eksportørerne og ikke gav dem yderligere fordele) og dels, at ordningen i al fald var en valutarisk foranstaltning og ikke en støtteordning.

Sagsøgeren har gjort gældende, at eftersom Kommissionen ikke undersøgte den ordning, der tidligere var gældende på grundlag af Traktatens artikel 93, stk. 1, og aldrig har erklæret denne uforenelig med Fællesmarkedet, kan den ikke nu nå til det resultat, at den ændrede ordning frembyder en sådan uforenelighed, idet denne har de samme virkninger og endog, for så vidt angår lån med en løbetid på over seks måneder er mindre fordelagtigt for eksportørerne.

Kommissionen har anført forskellige grunde til, at den ikke har undersøgt den tidligere gældende ordning, og har i den forbindelse korrekt gjort gældende, at den ændrede ordning kan vurderes selvstændigt, uafhængigt af den tidligere ordning. Såfremt den nye ordning begunstiger visse virksomheder og produktionen af visse varer og opfylder de øvrige betingelser ifølge artikel 92, stk. 1, er der tale om en støtteordning, som Kommissionen burde have været underrettet om i medfør af artikel 93, stk. 3, idet der enten forelå en ny støtte, eller ændring af en eksisterende støtte. Det har ikke større betydning, om den er mere eller mindre gunstig end den ordning, den afløser, og det er desuden irrelevant, om denne sidstnævnte var en støtteordning og i bekræftende fald, om den var forenelig med Fællesmarkedet.

Det står klart, at de rentesatser, der finder anvendelse generelt for erhvervsvirksomhed i Grækenland ifølge ordningen kun nedsættes for visse eksportkreditter. Eksportvirksomhederne har altså en klar fordel i forhold til de virksomheder, der afsætter deres produktion på hjemmemarkedet, og også i forhold til forskellige andre importører i kraft af en foranstaltning, som Kommissionen har anset for en eksportstøtte, der finder anvendelse på handelen i Fællesskabet. Der kan hentes støtte for Kommissionens opfattelse på dette punkt i Domstolens dom i de forenede sager 6 og 11/69, Kommissionen mod Frankrig (Sml. 1969, s. 143), hvori det fastslås, at en præferencesats for rediskontering ved udførsel udgør en støtte efter artikel 92, stk. 1.

Nævnte dom er også relevant for det andet argument i Grækenlands første søgsmålsgrund, der går ud på, at den omtvistede ordning er en valutapolitisk foranstaltning. Sagsøgeren gør gældende, at ordningen skulle bidrage til at forbedre landets betalingsbalance ved at tilskynde eksportørerne til at hjemtage deres eksportindtægter og omveksle dem til drachmer i stedet for at ligge inde med beholdninger af udenlandsk valuta bl. a. for at udnytte drachmekursens fald. Sagsøgeren anfører herved, at ordningen ikke egentlig tilsigtede at give eksportørerne en fordel.

Efter Kommissionens opfattelse er det uklart, om den tidligere ordning indeholdt tilskyndelse til en adfærd som nævnt, og om den nye ordning virkelig kan have denne virkning. Den har i øvrigt anført, at en ordning med sanktioner, der ikke har beskyttelsesvirkning kunne anvendes til at opnå det samme resultat.

Hvordan det nu end forholder sig, er det i al fald retligt utvivlsomt, at foranstaltninger på dette område, selv om medlemsstaterne har en vis frihed på det valutatiske område, kan være omfattet af artikel 92. Som fastslået af Domstolen i nævnte sag om en rediskonteringspræferencesats »[tillægger] artiklerne 108, stk. 3, og 109, stk. 3, ... fællesskabsmyndighederne godkendelses- og interventionsbeføjelser, som vil være uden genstand, hvis medlemsstaterne med henvisning til, at deres fremgangsmåde udelukkende falder ind under valutapolitiken, ensidigt og uden disse myndigheders kontrol kunne fravige de forpligtelser, de har efter traktatbestemmelserne«. Domstolen forkastede hermed samtidig det franske synspunkt om, at det modsatte var tilfældet. Domstolen udtalte videre, at den solidaritetsgrundsætning, der indeholdes i artikel 5, har fundet udtryk i artikel 108, og »ved udøvelsen af den forbeholdte kompetence er det således ikke tilladt at træffe ensidige foranstaltninger, som er forbudt ifølge Traktaten«. Domstolen nåede derfor til det resultat, at præferencesatsen udgjorde en statsstøtte i den artikel 92 forudsatte betydning.

Hvilke grunde de græske myndigheder nu end har haft til at vedtage den i denne sag omtvistede rentegodtgørelsesordning, begunstiger denne ordning klart eksportørerne, og den er derfor omfattet af artikel 92, såfremt artiklens øvrige betingelser, der omhandles af sagsøgerens anden og tredje søgsmålsgrund, er opfyldt. Den første søgsmålsgrund må derfor efter min mening forkastes.

Med den anden søgsmålsgrund gøres det gældende, at godtgørelsen ikke ydes ved hjælp af statsmidler. To tilsyneladende modstridende grunde fremføres i den forbindelse; den første går ud på, at bankerne har betalt godtgørelsen med egne midler (med renteindtægterne af indskud på egne terminskonti), mens det med den anden hævdes, at de faktisk blot har tilbagebetalt eksportørerne beløb, der i forvejen tilkom dem. I grund 11 i præsidentens kendelse i sagen om foreløbige forholdsregler udtales det: »Det er... fremgået under retsmødet, at de rentegodtgørelser, som udbetales til eksportørkunder i de långivende forretningsbanker, ikke afholdes af disse bankers egne midler, men at de har fået godtgjort deres udlæg af... Den Græske Nationalbank«. På baggrund heraf fastslår præsidenten: »på sagens nuværende stadium kan det vanskeligt udelukkes, at disse midler hidrører fra statskassen«.

Der er ikke efter afsigelsen af præsidentens kendelse under skriftvekslingen eller i retsmødet i hovedsagen fremkommet oplysninger på grundlag af hvilke Domstolen vil kunne nå til en anden opfattelse. Grækenland har navnlig ikke gjort noget forsøg på at afvise, at udlånsbankerne fik de udbetalte beløb godtgjort af Den Græske Nationalbank.

Hertil kommer, som anført af Kommissionen, at Den græske Nationalbank ifølge loven er bemyndiget til at gennemføre regeringens pengepolitik; nationalbankdirektøren udpeges af regeringen og over halvdelen af udlånsbankerne styres reelt af staten eller for statens regning. Den græske regering har ikke på noget punkt bestridt udtalelserne herom.

Endelig har Domstolen i sag 290/83 (Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1985, s. 439, 449) udtalt, at »af formuleringen af artikel 92 følger, at en statsstøtte ikke nødvendigvis forudsætter, at der er tale om en støtte, der finansieres med statsmidler«. Domstolen henviser i denne dom endvidere til sag 78/76 (Steinike und Weinlig mod Tyskland, Sml. 1977 s. 595), hvori den fastslog, at der ikke er anledning til at sondre mellem, »om støtten ydes direkte af staten eller gennem offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger til at forvalte støtten« (s. 616). Denne praksis består uændret ifølge Domstolens dom af 2. februar 1988 i de forenede sager 67, 68 og 70/85 (Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV mfl. mod Kommissionen, Sml. s. 219).

Betingelserne ifølge artikel 92 er efter min opfattelse opfyldt, såfremt støtten udbetales efter statens anvisninger eller efter instruks fra en institution, staten har bemyndiget til at foretage udbetalingen, som Den Græske Nationalbank, også selv om denne institution ikke direkte får sine midler fra staten, og der kan ikke være megen tvivl om, at det har forholdt sig således med den omtvistede rentegodtgørelsesordning. Den anden søgsmålsgrund må derfor anses for grundløs.

Ifølge den tredje søgsmålsgrund har Kommissionen ikke i beslutningen godtgjort, at samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen er blevet påvirket.

Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen som bevis for, at den græske eksport er steget i kraft af støtten, må anføre konkrete tal; beslutningen indeholder blot et postulat. Faktisk er den græske eksport navnlig i kornsektoren gået tilbage.

Kommissionens principielle udgangspunkt er imidlertid på linje med Domstolens dom i sag 730/79 (Philip Morris Holland mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 2671, 2688 og 2689), at »når en finansiel støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten«. Formodningen for en påvirkning af samhandelen inden for Fællesksabet blev også lagt til grund i Domstolens dom i de forenede sager 296 og 318/82 (Kongeriget Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek BV mod Kommissionen, Sml. 1985, s. 809), hvori det fastslås, at »det i visse tilfælde kan fremgå af selve de omstændigheder, hvorunder støtten ydes, at den *kan* påvirke samhandelen mellem medlemsstater og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene« (se s. 824). Anvendelsen af ordet »kan« betyder naturligvis, at artikel 92 tager sigte på de potentielle såvel som de aktuelle virkninger.

I beslutningens afsnit V hedder det:

»Rentegodtgørelserne (6% eller 3%), som Grækenland indførte efter 1983 til fordel for den græske eksport af alle produkter, bortset fra olieprodukter, gør det på en unaturlig måde lettere at afsætte disse produkter på Fællesskabets markeder og på markederne i tredjelande, idet de væsentligt reducerer omkostningerne ved produkternes salg på eksportmarkederne.

Det må erindres, at der er en meget stor eksport af græske produkter (i 1982, hvor værdien af den græske eksport udgjorde 4 381 mio ECU, stammede 46,3% fra salget til andre medlemsstater og i 1984 udgjorde værdien af eksporten 13,6% af bruttonationalproduktet), og at der på eksportmarkederne er en hård konkurrence mellem de græske virksomheder og virksomhederne i de øvrige medlemsstater. Denne intervention, hvis omfang direkte afhænger af den eksporterede mængde, og som gør det lettere at skabe nye kommercielle afsætningsmuligheder eller i hvert fald bevirker, at de allerede eksisterende kan opretholdes, tilskynder desuden de græske producenter til at øge produktionen, hvorved de bl. a. på grund af fordelen ved stordrift kan bringe deres kostpris ned, hvilket betyder større konkurrencedygtighed på alle markederne«.

Kommissionen har rådet over én væsentlig oplysning — nemlig udbetalingen af en betydelig godtgørelse til eksportørerne — og den har på grundlag heraf kunnet fastslå, at samhandelen inden for Fællesskabet var eller kunne blive påvirket. Dette resultat forekommer i beslutningen i en form, der kan opfylde kravene ifølge Traktatens artikel 190. Den tredje søgsmålsgrund er derfor ikke egnet til at overbevise mig.

Sagsøgeren har endelig i retsmødet gjort gældende, at Kommissionen ikke retmæssigt har kunnet gøre gældende, at rentegodtgørelsesordningen påvirkede samhandelen inden for Fællesskabet, eftersom den i forbindelse med regnskabsaflæggelsen inden for EUGFL havde betegnet støtten ifølge ordningen som »ubetydelig« og ikke over for Grækenland havde udtalt sig kritisk om ordningen. Som anført af Kommissionen er der hermed tale om en ny søgsmålsgrund, der som sådan må afvises. Jeg skal derfor gøre op med det på dette grundlag.

Selv om de faktiske forhold er som anført, ændrer dette imidlertid ikke på noget punkt ved beslutningens konstatering af, at rentegodtgørelsesordningen udgør en støtte i den i Traktatens artikel 92 forudsatte betydning. Det viser kun, at Kommissionen har valgt ikke at gennemføre beslutningen af grunde, som det ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til inden for rammerne af nærværende sag.

Jeg skal herefter foreslå Domstolen at frifinde sagsøgte for sagsøgerens påstande og at pålægge Grækenland at afholde de udgifter, Kommissionen har måttet afholde, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler.