CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 1 maart 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De Helleense Republiek verzoekt om nietigverklaring van beschikking 86/187/EEG van de Commissie (PB 1986, L 136, blz. 61; hierna: de beschikking), waarin werd vastgesteld dat een rentesubsidie bij de uitvoer van alle produkten met uitzondering van aardolieprodukten (waarvan de Commissie niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, EEG-Verdrag op de hoogte was gebracht) een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel van de staat vormde.

Haar verzoek in kort geding om opschorting van de tenuitvoerlegging van de beschikking werd afgewezen bij beschikking van de president van het Hof van 30 april 1986.

In het kader van het betrokken stelsel, zoals het in de beschikking van de Commissie en de beschikking van de president is beschreven, werden de commerciële rentevoeten (die in Griekenland worden vastgesteld door de Bank van Griekenland) met ingang van april 1983 gewijzigd als volgt: 21,5% voor leningen aan industriële ondernemingen, 18,5% voor leningen aan ondernemingen die landbouwprodukten verwerken en 14% voor leningen aan ambachtelijke ondernemingen. Ter terechtzitting is gebleken, dat, anders dan ten tijde van de beschikking van de president werd gemeend, het tarief van 18,5% gold voor alle ondernemingen die landbouwprodukten verwerken, ongeacht of zij de verwerkte produkten al dan niet uitvoeren.

Een tarief van 10,5% voor leningen ter vooruitfinanciering en financiering van exporten, dat vóór april 1983 van toepassing was in het kader van een regeling die gold ten tijde van de toetreding van Griekenland tot de Gemeenschappen, werd afgeschaft. Ter compensatie van de nadelen die daar voor de exporteurs uit voortvloeiden, werd een rentesubsidie van 6% (3% in het geval van leningen tegen 14%) toegekend aan de exporteurs van alle produkten met uitzondering van aardolieprodukten, op voorwaarde dat de bij de verkoop verkregen bedragen snel naar het eigen land werden overgemaakt en in drachmen werden gewisseld.

Het dispositief van de beschikking beperkt zich tot de vaststelling, dat het stelsel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, ofschoon de Commissie in de laatste overweging van de considerans van de beschikking verklaarde, dat met deze beschikking niet werd „vooruitgelopen op de consequenties die de Commissie eventueel zal trekken ten aanzien van het van de begunstigden terugvorderen van de bovenbedoelde steun en ten aanzien van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw". Artikel 1 bepaalt, dat „de steun in de vorm van een rentesubsidie van 6 of van 3% die door Griekenland onder bepaalde voorwaarden wordt verleend aan de exporteurs van de in bijlage II van het Verdrag vermelde landbouwprodukten, waarop de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag volledig van toepassing zijn verklaard op grond van de artikelen 42 en 43 van dat Verdrag, alsmede aan de exporteurs van alle andere, niet in die bijlage genoemde pro-

* Vertaald uit het Engels.

dukten met uitzondering van aardolieprodukten, ... onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag en moet worden afgeschaft".

Artikel 2 bepaalt, dat „Griekenland... de Commissie binnen een termijn van één maand te rekenen vanaf de kennisgeving van deze beschikking in kennis dient te stellen van de maatregelen die het heeft genomen om aan deze beschikking te voldoen". De maatregelen die de Griekse autoriteiten na de beschikking hebben genomen, zijn het onderwerp van zaak 63/87 (Commissie/ Griekenland).

Griekenland voert in hoofdzaak drie middelen aan, die geen onderscheid maken tussen de betrokken categorieën van exporten. De subsidieregeling zou geen „steunmaatregel van de staat" zijn in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag (en behoefde derhalve niet te worden meegedeeld krachtens artikel 93), niet „met staatsmiddelen" worden bekostigd, en ten slotte zou de Commissie niet hebben aangetoond dat de regeling het handelsverkeer tussen Lid-Staten ongunstig beïnvloedde.

Twee argumenten worden aangevoerd tot staving van het eerste middel, namelijk dat de regeling in haar werking neutraal diende te zijn ten opzichte van die welke vóór april 1983 gold (dat wil zeggen, zij neutraliseerde enkel de ongunstige gevolgen van de rentestijging voor de exporteurs en verschafte hun geen bijkomend voordeel) en dat zij in ieder geval een maatregel van monetair beleid en geen subsidieregeling was.

Verzoekster betoogt, dat aangezien de Commissie de vorige regeling niet heeft onderzocht uit het oogpunt van artikel 93, lid 1, en haar nooit onverenigbaar heeft verklaard met de gemeenschappelijke markt, zij nu niet de herziene regeling onverenigbaar kan verklaren, aangezien zij dezelfde gevolgen heeft en zelfs, in het geval van leningen met een looptijd van meer dan zes maanden, minder voordelig is voor de exporteurs.

Ofschoon de Commissie verschillende redenen aanvoert voor het feit dat zij de vorige regeling niet heeft onderzocht, merkt zij terecht op, dat de herziene regeling onafhankelijk van de oude kan worden beoordeeld. Indien de nieuwe regeling bepaalde ondernemingen of de produktie van bepaalde produkten begunstigt en aan de andere voorwaarden van artikel 92, lid 1, voldoet, is zij een steunregeling en had zij moeten worden meegedeeld krachtens artikel 93, lid 3, hetzij als een nieuwe steunmaatregel, hetzij als een wijziging van een bestaande steunmaatregel. Het is niet relevant, of zij gunstiger of minder gunstig is dan de regeling die zij vervangt, en of deze laatste al dan niet een steunregeling was en, zo ja, of zij verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt.

Het is duidelijk, dat ingevolge de regeling de rentetarieven die in het algemeen gelden voor commerciële activiteiten in Griekenland, lager uitkomen in het geval van leningen voor de financiering van bepaalde exporten. Exporterende ondernemingen worden dus duidelijk bevoordeeld boven ondernemingen die in het binnenland verkopen en boven bepaalde andere exporteurs, door wat de Commissie ziet als een uitvoersubsidie in de intracommunautaire handel. Deze conclusie van de Commissie vindt steun in het arrest in de gevoegde zaken 6 en 11/69 (Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1979, blz. 523), waarin het Hof oordeelde, dat een preferentieel herdiscontotarief voor de uitvoer een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, was.

Die zaak is ook relevant voor het tweede onderdeel van Griekenlands eerste argument, dat de regeling een maatregel van monetair beleid is. Verzoekster betoogt, dat de regeling bedoeld was om 's lands betalingsbalans te verbeteren, door de exporteurs ertoe aan te zetten de opbrengst van hun verkopen naar het eigen land over te maken en in drachmen te wisselen in plaats van de buitenlandse deviezen aan te houden ten einde te profiteren van dalingen van de wisselkoers van de drachme. Volgens haar was de regeling niet bedoeld om de exporteurs als zodanig te begunstigen.

De Commissie betwijfelt, of de vorige regeling zulke praktijken in de hand werkte en of de nieuwe regeling een doeltreffend middel is. Zij merkt ook op, dat maatregelen zoals boetes, die geen beschermende werking hebben, zouden kunnen worden gebruikt om hetzelfde doel te bereiken.

Wat er ook van zij, het lijdt rechtens geen twijfel dat, ondanks de relatieve vrijheid van de Lid-Staten op monetair gebied, de in deze sector genomen maatregelen onder artikel 92 kunnen vallen. Zoals het Hof, ondanks het tegenargument van Frankrijk, in de zaak van het preferentieel herdiscontotarief verklaarde, worden in de artikelen 108, lid 3, en 109, lid 3, „de communautaire instellingen bevoegd... verklaard tot het verlenen van bepaalde machtigingen en het nemen van bepaalde maatregelen, hetgeen geen zin zou hebben indien het de Lid-Staten vrij stond om, onder voorwendsel dat zij slechts in de uitoefening van hun monetair beleid handelen, eenzijdig en buiten controle van deze instellingen af te wijken van de verplichtingen welke voor hen uit de verdragsvoorschriften voortvloeien"; het solidariteitsbeginsel van artikel 5 komt tot uitdrukking in artikel 108 en „de uitoefening van aan de staten verbleven bevoegdheden mag er derhalve niet toe leiden... dat eenzijdig in het Verdrag verboden maatregelen mogen worden genomen". Het Hof oordeelde dus, dat het preferentiële tarief een steunmaatregel in de zin van artikel 92 was.

Evenzo begunstigt hier de rentesubsidieregeling, welke de redenen ook waren die de Griekse autoriteiten ertoe brachten om ze vast te stellen, duidelijk de exporteurs en valt zij bijgevolg onder artikel 92, wanneer is voldaan aan de andere voorwaarden van dit artikel, die het onderwerp van het tweede en het derde middel zijn. Ik zou het eerste middel dan ook afwijzen.

Het tweede middel houdt in, dat de subsidie niet met staatsmiddelen wordt bekostigd. Twee schijnbaar tegenstrijdige stellingen worden verkondigd, in de eerste plaats, dat de handelsbanken de subsidie uit hun eigen middelen betalen (uit de opbrengst van de termijnbeleggingen van hun eigen kapitalen), en in de tweede plaats, dat zij enkel aan de exporteurs terugbetalen wat hun reeds toebehoort. In punt 11 van de beschikking in kort geding merkte de president op, dat „ter terechtzitting is gebleken, dat de rentevergoeding die door de handelsbanken die de leningen hadden verstrekt, aan de exporteurs werden betaald, niet afkomstig waren uit de eigen middelen van die banken, doch aan die banken werden terugbetaald door de Bank van Griekenland". Hij kwam dus tot de slotsom, dat „in dit stadium... bezwaarlijk kon worden aangenomen, dat deze bedragen niet uit staatsmiddelen afkomstig waren".

Sedert de beschikking van de president is niets aan het licht gekomen, hetzij tijdens de schriftelijke behandeling hetzij ter terechtzitting, op grond waarvan het Hof tot een andere beslissing zou moeten komen. Met name heeft Griekenland niet getracht te ontkennen, dat de kredietverstrekkende banken de vergoeding terugbetaald krijgen door de centrale bank.

Bovendien is, zoals de Commissie opmerkt, de Bank van Griekenland bij de wet machtiging verleend om het monetair beleid van de regering uit te voeren, wordt de gouverneur van de Bank door de regering benoemd en worden meer dan de helft van de handelsbanken in feite door of voor rekening van de staat bestuurd. De Griekse regering heeft dit alles niet betwist.

Ten slotte is „reeds uit de tekst van artikel 92, lid 1, ... op te maken, dat een steunmaatregel niet noodzakelijk met staatsmiddelen behoeft te worden bekostigd om als steunmaatregel van de staat te worden aangemerkt", zoals het Hof in zaak 290/83 (Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1985, blz. 439, 449) verklaarde. In dit arrest verwees het Hof ook naar zaak 78/76 (Steinike & Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595), waarin het had geoordeeld, dat het geen verschil maakt of „de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend dan wel door van overheidswege ingestelde of aangewezen, publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen." Deze rechtspraak werd bevestigd in het arrest van 2 februari 1988 (gevoegde zaken 67, 68 en 70/85, Van der Kooy, Jurispr. 1988, blz. 219).

Om te voldoen aan de voorwaarden van artikel 92 volstaat het volgens mij, dat de steun wordt betaald in opdracht van de staat of op gezag van een daartoe door de staat gemachtigd orgaan, zoals de Bank van Griekenland, ook wanneer de steun niet rechtstreeks met staatsmiddelen wordt bekostigd, wat bij deze regeling vrijwel zeker het geval was. Het tweede middel faalt derhalve.

Het derde middel houdt in, dat de Commissie in de beschikking het bestaan van een invloed op het handelsverkeer tussen staten en op de mededinging niet heeft bewezen.

Verzoekster betoogt, dat de Commissie zich op reële cijfers moet baseren om aan te tonen dat de Griekse uitvoer ten gevolge van de steun is gestegen, en niet op blote beweringen, zoals zij in de beschikking heeft gedaan. In feite is, met name in de graansector, de Griekse uitvoer teruggelopen.

De Commissie stelt zich echter op het standpunt, dat, zoals het Hof in zaak 730/79 (Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671, 2688 en 2689) verklaarde, „wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, ... dit handelsverkeer moet worden geacht door de steun te worden beïnvloed". Het vermoeden van beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer is ook terug te vinden in de gevoegde zaken 296 en 318/82 (Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek, Jurispr. 1985, blz. 809, 824), waarin het Hof erkende dat „in sommige gevallen reeds uit de omstandigheden waaronder de steun werd verleend, duidelijk kan zijn dat die steun het handelsverkeer tussen Lid-Staten ongunstig zal beïnvloeden en de mededinging zal vervalsen of dreigen te vervalsen". Het woord „zullen" herinnert eraan, dat artikel 92 zowel op werkelijke als op potentiële gevolgen doelt.

In deel V van de beschikking wordt gezegd:

„De rentesubsidies (6 of 3%) die Griekenland in 1983 heeft ingesteld voor de uitvoer van Griekse produkten met uitzondering van aardolieprodukten, vergemakkelijken op kunstmatige wijze de afzet van de betrokken produkten op de markten in en buiten de Gemeenschap, doordat zij de kosten die aan de verkoop op buitenlandse markten zijn verbonden, in belangrijke mate drukken.

De volgende feiten moeten namelijk in de overwegingen worden betrokken: enerzijds vindt er een omvangrijk handelsverkeer in Griekse produkten plaats (in 1982 kwam van de totale waarde van de Griekse uitvoer — die 4 381 miljoen ecu bedroeg — 46,3% voor rekening van de afzet naar andere Lid-Staten; in 1984 bedroeg de uitvoerwaarde 13,6% van het bruto binnenlands produkt) en anderzijds is er bij de uitvoerhandel sprake van scherpe concurrentie tussen Griekse ondernemingen en ondernemingen uit de andere Lid-Staten.

Bovendien maakt de betrokken steun (waarvan de omvang rechtstreeks samenhangt met het uitvoervolume) het gemakkelijker om nieuwe afzetmogelijkheden te vinden of althans de bestaande te behouden, zodat de Griekse producenten ertoe worden aangemoedigd hun produktie op te voeren. Dit biedt hun dan weer de mogelijkheid om — onder meer dank zij schaalvoordelen — hun kostprijs te drukken en zodoende hun concurrentiepositie op alle markten te verbeteren."

Er waren voldoende omstandigheden — in het bijzonder de aanzienlijke, aan de exporteurs betaalde subsidie — waaruit de Commissie kon afleiden, dat het intracommunautaire handelsverkeer werd of kon worden beïnvloed. Deze deductie is in de beschikking onder woorden gebracht op een wijze die voldoet aan artikel 190 EEG-Verdrag. Het derde middel is dus volgens mij niet overtuigend gestaafd.

Ten slotte heeft verzoekster ter terechtzitting betoogd, dat de Commissie niet het recht had te stellen dat de subsidieregeling het intracommunautaire handelsverkeer beïnvloedde, omdat de Commissie in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL de krachtens de regeling toegekende steun als onbelangrijk had bestempeld en niet op Griekenland had verhaald. Zoals de Commissie opmerkt, is dit een nieuw en daarom niet-ontvankelijk middel. Ik zou het op die grond afwijzen.

Maar zelfs indien deze feiten juist zijn, verandert dat niets aan de vaststelling in de beschikking, dat de subsidieregeling een steunmaatregel in de zin van artikel 92 is. Er blijkt enkel uit, dat de Commissie, om redenen die in het onderhavige geding niet aan de orde zijn, verkoos de beschikking niet ten uitvoer te leggen.

Naar mijn mening derhalve moet dit beroep worden verworpen en moet Griekenland worden verwezen in de kosten van de Commissie, daaronder begrepen die welke op het kort geding zijn gevallen.