SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CLAUS GULMANN vom 12. Februar 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Der Gerichtshof ist durch mehrere Rechtssachen mit den Problemen, die nach dem Beitritt Griechenlands zur Gemeinschaft am 1. Januar 1981 auf dem griechischen Getreidemarkt auftraten, vertraut. Der Gerichtshof hat in seinen Urteilen in diesen Rechtssachen zur Rechtmäßigkeit einer Reihe von Mitteln, die die griechischen Behörden zur Lösung dieser Probleme anwandten, nach dem Gemeinschaftsrecht Stellung genommen [1].

Die vorliegende Rechtssache betrifft die Rechtmäßigkeit bestimmter Interventionen auf dem Getreidemarkt in den Jahren 1982 bis 1986.

Die Kommission hat beantragt, festzustellen, daß die Griechische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere aus der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide [2], aus den dazu ergangenen Durchführungsverordnungen und aus den Artikeln 93 und 5 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie

— die Ausfuhr von Getreide und Getreideverarbeitungserzeugnissen über die Zentralstelle für die Verwaltung inländischer Erzeugnisse (im folgenden: KYDEP) gefördert und die sich daraus für diese ergebenden Defizite durch unmittelbare und mittelbare Beihilfen ausgeglichen hat, und zwar u. a. in Form einer Festsetzung der Preise des für die Mühlenbesitzer und die Verarbeitungsindustrie bestimmten Getreides, die zum Teil unter den von der Gemeinschaft festgesetzten Interventionspreisen lagen (Programmverträge),

— der KYDEP empfohlen hat, im Jahr 1982 340 000 Tonnen Weizen zur Gemeinschaftsintervention abzuliefern, und die der KYDEP dadurch entstandenen Verluste ausgeglichen hat,

— der Kommission diese Beihilfen und die übrigen von 1982 bis 1986 erlassenen Maßnahmen nicht gemeldet hat und

— nicht mit der Kommission zusammengearbeitet hat.

* Originalsprache: Dänisch.

1 — Siehe insbesondere
— Urteil vom 29. November 1989 in der Rechtssache C-281/87 (Kommission/Griechische Republik, Slg. 1989, 4015), das eine Anweisung der Griechischen Republik an die KYDEP betraf, Hartweizen aus der Ernte 1982, der die Qualitätserfordernisse nicht erfüllte, aufzukaufen,
— Urteil vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-35/88 (Kommission/Griechische Republik, Slg. 1990, I-3125), das die Einflußnahme der griechischen Regierung auf die Tätigkeiten der KYDEP auf dem Futtermittelmarkt betraf,
— Urteil vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-32/89 (Griechische Republik/Kommission, Slg. 1991, I-1321), das den Abschluß von Programmverträgen zwischen der griechischen Regierung und der KYDEP über die Ausfuhr von Hart- und Weichweizen sowie die Ablieferung von Hartweizen zur EG-Intervention auf Anweisung der griechischen Regierung durch die KYDEP betraf, und
— Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-110/89 (Kommission/Griechische Republik, Slg. 1991, I-2659), das Maßnahmen zur Verhinderung der Ausfuhr von Mais durch andere Wirtschaftsteilnehmer als die KYDEP betraf.

2 — ABl. 1975, L 281, S. 1.

Die Griechische Republik hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Zulässigkeit

Die griechische Regierung hat geltend gemacht, daß die Klage abzuweisen sei, soweit die Anträge der Kommission eine Stellungnahme zu der Frage voraussetzten, ob die Griechische Republik eine rechtswidrige staatliche Beihilfe gewährt habe. Die griechische Regierung trägt dazu vor, daß über derartige Fragen nicht im Rahmen einer nach Artikel 169 EWG-Vertrag erhobenen Klage entschieden werden könne, sondern daß diese Fragen im Rahmen einer nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag erhobenen Klage entschieden werden müßten. Dasselbe Argument hatte die griechische Regierung in der Rechtssache C-35/88[3] geltend gemacht, die die Intervention der Behörden auf dem griechischen Futtermittelmarkt betraf und die in diesem Punkt der vorliegenden Rechtssache ähnelte.

Der Gerichtshof hat im Urteil vom 12. Juli 1990 die von Griechenland erhobene Einrede der Unzulässigkeit mit folgender Begründung zurückgewiesen:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist jedoch für die Feststellung eines Verstoßes gegen Vorschriften einer gemeinsamen Marktorganisation das in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren zur Feststellung einer Vertragsverletzung anwendbar. Nach dieser Rechtsprechung sieht der EWG-Vertrag zwar in Artikel 93 Absatz 2 ein Verfahren vor, das speziell auf die durch staatliche Beihilfen für den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes aufgeworfenen besonderen Probleme zugeschnitten ist, steht aber der Umstand, daß dieses Verfahren vorgesehen ist, keineswegs dem entgegen, daß eine Beihilferegelung nach dem Verfahren des Artikels 169 auf ihre Vereinbarkeit mit anderen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften als Artikel 92 überprüft wird

...

Der von der Griechischen Republik angeführte Umstand, daß das beanstandete Eingreifen des Staates — wenn man es als nachgewiesen annimmt — eine Beihilferegelung darstellt, verbietet der Kommission somit nicht, nach dem Verfahren des Artikels 169 EWG-Vertrag geltend zu machen, daß dieses Eingreifen mit den Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide nicht vereinbar sei" (Randnrn. 11 und 12).

Die von der griechischen Regierung erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist somit zurückzuweisen.

Es besteht jedoch ein anderes Problem hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage, das der Gerichtshof lösen muß. Dieses beruht darauf, daß zwei der Vorwürfe, die die Kommission in ihrer Klage erhoben hat, in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht aufgeführt sind. In dem Aufforderungsschreiben dagegen sind beide Vorwürfe enthalten. Die griechische Regierung hat diesen Umstand im Verfahren nicht erwähnt und somit keine Einrede der Unzulässigkeit darauf gestützt.

Der Gerichtshof hat wiederholt Gelegenheit gehabt, zur Bedeutung des vorprozessualen

3 — Siehe Fußnote 1.

Verwaltungsverfahrens bei nach Artikel 169 EWG-Vertrag erhobenen Klagen und den an dieses Verfahren zu stellenden Anforderungen Stellung zu nehmen.

Zuletzt hat er im Urteil vom 28. November 1991 in der Rechtssache C-198/90[4] ausgeführt:

„Ein derartiger Vorwurf findet sich weder im Aufforderungsschreiben der Kommission noch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme. In diesen Schriftstücken wird lediglich der Vorwurf der Verletzung der Artikel 73 und 75 der Verordnung Nr. 1408/71 erhoben, ohne daß unmittelbar oder mittelbar von einem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot die Rede wäre.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ... wird der Gegenstand einer Klage gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag durch das in dieser Bestimmung vorgesehene vorprozessuale Verwaltungsverfahren sowie durch die Klageanträge eingegrenzt und müssen die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission und die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein" (Randnrn. 14 und 15).

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zeigt, daß der Gerichtshof es für wichtig hält, daß die an das vorprozessuale Verwaltungsverfahren gestellten Anforderungen erfüllt werden, und daß die mangelnde Erfüllung dieser Anforderungen zur Klageabweisung führt.

Aus dieser Rechtsprechung muß sich ergeben, daß es nicht genügt, wenn ein Umstand in dem Aufforderungsschreiben genannt wird, da das ausdrückliche Erfordernis aufgestellt wird, daß die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein müssen.

Der Gerichtshof hat weiter ausgeführt, es sei seine Aufgabe, von Amts wegen darüber zu wachen, daß die Kommission die Anforderungen, die der Vertrag an das Verwaltungsverfahren stellt, erfüllt.

Deshalb hat es der Gerichtshof in der vorgenannten Rechtssache abgelehnt, zu dem Vorbringen Stellung zu nehmen, daß die umstrittene Vorschrift Ausdruck einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit sei, da dies in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht geltend gemacht worden war. Dies geschah, obwohl die niederländische Regierung keine Einrede der Unzulässigkeit erhoben hatte, und sogar, obwohl Generalanwalt Walter Van Gerven dem Gerichtshof u. a. unter Hinweis auf die fehlende Einrede der niederländischen Regierung[5] vorgeschlagen hatte, die Begründetheit zu untersuchen.

Meines Erachtens gibt es gute Gründe, darüber nachzudenken, ob es richtig ist, daß der Gerichtshof von Amts wegen die Einhaltung der Anforderungen an das Verwaltungsverfahren, die sich aus Artikel 169 EWG-Vertrag ergeben, prüfen muß. Wenn der betroffene Mitgliedstaat selbst seine Sache vor dem Gerichtshof vertritt, ist es meiner Meinung nach sowohl unnötig als auch unangemessen, daß der Gerichtshof die Aufgabe übernimmt, von Amts wegen zu

4 — Rechtssache C-198/90 (Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-5799).

5 — Generalanwalt Van Gerven hat ausgeführt: Meines Erachtens stellt die Behauptung, die Wohnsitzklausel bewirkte eine verkappte Diskriminierung, eine Fortentwicklung dieses Vorbringens dar, von der überdies angenommen werden kann, daß sie implizit in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthalten war, dies um so mehr, als die niederländische Regierung sich insoweit nicht auf Verletzung des rechtlichen Gehörs berufen hat. Ich halte daher das Vorbringen betreffend die verkappte Diskriminierung für zulässig, aber gleichwohl für unbegründet.

prüfen, ob die Kommission ihr Aufforderungsschreiben und ihre mit Gründen versehene Stellungnahme korrekt im Verhältnis zum Inhalt der Klageschrift ausgearbeitet hat.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes in diesem Bereich geht klar hervor, daß die Anforderungen, die an das vorhergehende Verwaltungsverfahren gestellt werden, ihren Grund in der Rücksichtnahme auf die Mitgliedstaaten haben. So hat der Gerichtshof mehrfach ausgeführt,

— daß die vorprozessuale Phase den Gegenstand des Rechtsstreits eingrenzen und dem Mitgliedstaat die notwendigen Angaben zur Vorbereitung seiner Verteidigung an die Hand geben soll und

— daß die dem betroffenen Mitgliedstaat gebotene Gelegenheit zur Äußerung zu den Ausführungen der Kommission in ihren Schreiben im Verwaltungsverfahren eine vom Vertrag gewollte wesentliche Garantie ist; die Beachtung dieser Garantie ist eine Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit des Vertragsverletzungsverfahrens[6].

Dieser Berücksichtigung wird jedoch meines Erachtens hinreichend Rechnung getragen durch die Möglichkeit des Staates, wegen Fehlern im Verwaltungsverfahren die Einrede der Unzulässigkeit zu erheben.

Der Mitgliedstaat ist selbst besser in der Lage, zu beurteilen, ob ein von der Kommission begangener Fehler bei der Vorbereitung des Rechtsstreits so bedeutend ist, daß er wünscht, der Gerichtshof möge die Prüfung der Begründetheit der Sache ablehnen, insbesondere, weil der Mitgliedstaat keine ausreichende Möglichkeit zur Vorbereitung seiner Verteidigung hatte. Es kann auch geschehen, daß die Kommission und der Mitgliedstaat ein übereinstimmendes und positives Interesse an der Entscheidung einer umstrittenen Frage durch den Gerichtshof im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens haben, selbst wenn die Kommission möglicherweise nicht die Anforderungen an das vorausgehende Verwaltungsverfahren erfüllt hat. Ich kann nicht erkennen, daß es ein selbständiges prozessuales Interesse daran geben sollte, daß sich der Gerichtshof von Amts wegen der manchmal recht schwierigen Aufgabe unterziehen sollte, das Aufforderungsschreiben, die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klageschrift im Hinblick darauf zu untersuchen, ob die Ausführungen in der Klageschrift in einem oder mehreren Punkten über den Streitgegenstand hinausgehen, so wie er im Verwaltungsverfahren abgegrenzt wurde. Die tatsächliche und rechtliche Grundlage, auf die der Gerichtshof seine Entscheidung der Rechtssache stützen muß, ist unter allen Umständen diejenige, die während des Verfahrens vor dem Gerichtshof dargelegt worden ist[7].

6 — Urteil vom 17. Februar 1970 in der Rechtssache 31/69 (Kommission/Italienische Republik, Slg. 1970, 25). Vgl. auch Urteil vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 51/83 (Kommission/Italienische Republik, Slg. 1984, 2793, Randnrn. 4 und 5) und Urteil vom 28. März 1985 in der Rechtssache 274/83 (Kommission/Italienische Republik, Slg. 1985, 1077, Randnrn. 19 und 20).

7 — Man kann sich auch mit einigem Recht fragen, weshalb die Kontrollfunktion des Gerichtshofes bedeutender sein soll, wenn er Vertragsverletzungsverfahren behandelt, als wenn er über Nichtigkeitsklagen gegen Entscheidungen der Kommission in Wettbewerbssachen entscheidet. Nach Artikel 19 der Verordnung Nr. 17 des Rates (ABl. 1962, Nr. 13, S. 204), ergänzt durch Artikel 4 der Verordnung Nr. 99/63/EWG der Kommission über die Anhörung nach Artikel 19 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 17 des Rats (ABl. 1963, Nr. 127, S. 2268) kann die Kommission in ihren Entscheidungen nur die Beschwerdepunkte in Betracht ziehen, zu denen die Unternehmen Gelegenheit zur Äußerung im vorangehenden Verwaltungsverfahren gehabt haben. In Übereinstimmung hiermit hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung dem Umstand Bedeutung beigemessen, daß die Entscheidung der Kommission allein auf Beschwerdepunkte gestützt werden darf, die in der vorangehenden Mitteilung der Beschwerdepunkte durch die Kommission enthalten sind. Meines Wissens hat der Gerichtshof diese Frage jedoch noch nie von Amts wegen geprüft. Eine Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission mit der Begründung, daß zwischen der Mitteilung der Beschwerdepunkte der Kommission und der späteren Entscheidung keine Übereinstimmung bestehe, ist wohl immer nur aufgrund eines entsprechenden Antrags des betroffenen Unternehmens ausgesprochen worden. Ich bin der Auffassung, daß die beiden Situationen so viele Gemeinsamkeiten aufweisen, daß sich schwer begründen läßt, warum sie nicht gleichbehandelt werden sollen.

Da die griechische Regierung nicht geltend gemacht hat, daß einer oder mehrere Beschwerdepunkte der Kommission von der Prüfung der Begründetheit ausgenommen werden müßten, weil sie nicht in der mit Gründen versehenen Stellungnahme erwähnt gewesen seien, schlage ich dem Gerichtshof vor, die Begründetheit der Klage, so wie sie in der Klageschrift eingegrenzt worden ist, zu prüfen.

Sollte der Gerichtshof trotz dieser Erwägungen von Amts wegen über die Zulässigkeit entscheiden wollen, möchte ich ihm vorschlagen, die Entscheidung aufgrund folgender Erwägungen zu treffen:

Die Anträge der Kommission umfassen u. a. die beiden folgenden Beschwerdepunkte:

— Die griechische Regierung habe der KYDEP empfohlen, 340 000 Tonnen Weizen zur Gemeinschaftsintervention abzuliefern, und die ihr dadurch entstandenen Verluste gedeckt;

— die griechische Regierung habe es entgegen Artikel 5 EWG-Vertrag unterlassen, mit der Kommission zusammenzuarbeiten.

Der erstgenannte Beschwerdepunkt ist nicht in der Zusammenfassung der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission enthalten und im übrigen in dieser Stellungnahme auch nicht ausdrücklich erwähnt. Die Stellungnahme enthält jedoch in Punkt 4 einen Hinweis auf Punkt 1.8 des Aufforderungsschreibens, in dem genau dieser Punkt behandelt wird.

Der zweite der genannten Beschwerdepunkte ist in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht ausdrücklich erwähnt, und es finden sich auch keine konkreten Hinweise darauf.

Zu bemerken ist aber, daß die mit Gründen versehene Stellungnahme folgende Passage enthält:

„Die griechische Antwort kann jedoch nicht dazu führen, die Stellungnahme zu ändern, die die Kommission mit Schreiben vom 2. September 1987 (Aufforderungsschreiben) zu den tatsächlichen Umständen und der Vorgeschichte der Rechtssache, den Wirkungen der griechischen Maßnahmen und den anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften abgegeben hat und *die sie insgesamt aufrechterhält*" (Hervorhebung von mir).

Meiner Meinung nach erfüllt die Kommission durch diese mehr oder minder allgemeinen Hinweise auf das Aufforderungsschreiben nicht die sich aus Artikel 169 EWG-Vertrag ergebenden Anforderungen an das Verwaltungsverfahren. Zweck der mit Gründen versehenen Stellungnahme muß sein, daß die Kommission erläutern und verdeutlichen soll, welche Beschwerdepunkte sie geltend machen möchte. Wollte man akzeptieren, daß Hinweise auf das Aufforderungsschreiben ausreichen, so bestünde die Gefahr, daß die mit Gründen versehene Stellungnahme zu einem Schriftstück ohne selbständige Bedeutung würde.

Sollte der Gerichtshof beschließen, von Amts wegen über diese Frage zu entscheiden, so bin ich der Auffassung, daß beide Beschwerdepunkte als unzulässig zurückzuweisen sind.

Begründetheit

Die Interventionen der griechischen Behörden auf dem Getreidemarkt

Die Kommission behauptet, die Griechische Republik habe entgegen der gemeinsamen Marktorganisation für den Getreidesektor durch die KYDEP in den Getreidemarkt eingegriffen.

Die KYDEP, d. h. die Zentralstelle für die Verwaltung inländischer Erzeugnisse, ist ein nationaler Zusammenschluß regionaler Genossenschaften für Getreide, Gemüse und Futtermittel. Die wichtigsten Funktionen der KYDEP bestehen darin, die Erzeugnisse ihrer Mitglieder aufzukaufen, zu lagern und zu verkaufen und als EG-Interventionsorgan für bestimmte Agrarsektoren zu dienen.

Der Hintergrund der Rechtssache ist, wie die Kommission beschrieben hat und wie in verschiedenen Schriftstücken, die während des Verfahrens vorgelegt worden sind und unter anderem von der KYDEP stammen, bestätigt wird, daß die KYDEP vor erheblichen Schwierigkeiten beim Absatz von aufgekauftem und eingelagertem Weizen stand.

Aus den Akten geht hervor, daß die KYDEP im streitigen Zeitraum das dringende Bedürfnis hatte, den Absatz von Getreide zu erhöhen, u. a. um die Lagerungs- und anderen Kosten zu senken und Lagerplatz für die nächste Ernte zu schaffen.

Nach dem Vorbringen der Kommission versuchte die griechische Regierung, diese Probleme zu lösen, indem sie einerseits die KYDEP unmittelbar oder mittelbar anwies, verschiedene Maßnahmen zu ergreifen, und indem sie andererseits die der KYDEP daraus entstehenden Verluste ganz oder teilweise übernahm.

Die verschiedenen Maßnahmen, die bezweckten, das Getreide auf dem Exportmarkt abzusetzen, wurden nach dem Vorbringen der Kommission in sogenannten „Programmverträgen" niedergelegt, die die übergeordneten Richtlinien dafür enthielten, wie näher bestimmte Partien Weizen abgesetzt werden sollten.

Nach den Erklärungen der Kommission gab es zwei Arten von Programmverträgen.

Die erste Hauptart waren Verträge zwischen den griechischen Behörden, der KYDEP und privaten Wirtschaftsteilnehmern.

Einige davon hatten im wesentlichen folgenden Inhalt:

— Die KYDEP sollte ihre Lagerbestände an Weizen an die Mühlenbesitzer und die Verarbeitungsindustrie zu günstigen Konditionen (unter dem Marktpreis liegende Preise und kostenlose Stundung während acht Monaten) verkaufen;

— die privaten Wirtschaftsteilnehmer sollten sich verpflichten, den Weizen binnen bestimmter Fristen zu verarbeiten und auszuführen, und

— die griechischen Behörden verpflichteten sich, das Defizit der KYDEP auszugleichen und die Finanzierung der Regelung bei den griechischen Landwirtschaftsbanken über die Bank von Griechenland sicherzustellen.

Während die soeben beschriebenen Programmverträge dadurch gekennzeichnet waren, daß den Wirtschaftsteilnehmern von der KYDEP eine Stundung gewährt wurde, die von den griechischen Landwirtschaftsbanken rückfinanziert wurde, sahen andere Verträge vor, daß die Finanzierung in der Weise erfolgte, daß die Geschäftsbanken den Wirtschaftsteilnehmern Darlehen gewährten. Dies geschah mit Genehmigung der Bank von Griechenland, die ihrerseits die Genehmigung des Wirtschaftsministeriums erhalten hatte [8].

Mit der zweiten Hauptgruppe von Programmverträgen sollte ein Rahmen für die Verarbeitung und die Ausfuhr durch die KYDEP selbst geschaffen werden, wobei der Staat der KYDEP eine näher angegebene Beihilfe pro Kilo ausgeführten Mehls gewährte.

Die Kommission trägt außerdem vor, die griechische Regierung habe die KYDEP im Jahr 1982 entgegen dem Gemeinschaftsrecht angewiesen, 340 000 Tonnen Weizen zur EG-Intervention abzuliefern, wobei die Regierung die sich daraus für die KYDEP ergebenden Verluste deckte.

8 — Weiter ergibt sich aus den zu den Akten eingereichten Unterlagen, daß ein Ausschuß eingesetzt wurde, der aus Vertretern der Ausfuhrförderungsstelle, des Wirtschaftsministeriums, des Landwirtschaftsministeriums und der KYDEP bestand und die Aufgabe hatte, mit den Wirtschaftsteilnehmern über den Abschluß von Verträgen mit der KYDEP über den Kauf von Weizen zu den üblichen Bedingungen zu verhandeln, wobei als Gegenleistung direkte Subventionen vom Wirtschaftsministerium gewährt wurden. Ob derartige Verträge tatsächlich geschlossen wurden, ist jedoch nicht klar. Es wird auf den Erlaß des Wirtschaftsministeriums vom 26. November 1982 verwiesen, den die griechische Regierung eingereicht hat, sowie auf den analytischen Bericht über den Rechnungsabschluß der KYDEP für das Haushaltsjahr 1988, S. 71, der der Klageschrift als Anhang XII beigefügt ist.

Wie bereits dargelegt, hat der Gerichtshof eine Reihe von Urteilen in vergleichbaren Rechtssachen erlassen. Diese sind für die vorliegende Rechtssache von wesentlicher Bedeutung, da sie

— in weitem Umfang eine Stellungnahme zu den im vorliegenden Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen enthalten,

— eine solide Grundlage für die Prüfung der Beziehungen zwischen den griechischen Behörden und der KYDEP bilden,

— eine beweismäßige Würdigung bestimmter tatsächlicher Umstände, die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind, enthalten.

Die *rechtliche Würdigung* der vorliegenden Rechtssache ist einfach, denn aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes folgt, daß es als ernste Verletzung des Gemeinschaftsrechts anzusehen ist, wenn Mitgliedstaaten Interventionen wie die in der Klageschrift der Kommission beschriebenen vornehmen.

Der Gerichtshof hat zuletzt im Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-110/89 (Kommission/Griechische Republik) [9], das Beschränkungen der Maisausfuhren betraf, ausgeführt, daß

„... die gemeinsamen Marktorganisationen auf dem Grundsatz eines offenen Marktes beruhen, zu dem jeder Erzeuger unter Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs freien Zugang hat und auf dessen Funktio-

9 — Siehe Fußnote 1.

nieren ausschließlich mit dem in diesen Organisationen vorgesehenen Instrumentarium Einfluß genommen wird. In den Bereichen, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, sind die Mitgliedstaaten — zumal wenn diese Organisation, wie im vorliegenden Fall, auf einem gemeinsamen Preissystem fußt — nicht mehr befugt, durch einseitige Maßnahmen einzugreifen, die die Handelsregelung und den Preisbildungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigen" (Randnr. 21).

Aufgrund dieses Verständnisses der Bedeutung der gemeinsamen Marktorganisationen hat der Gerichtshof im Urteil vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-32/89 (Randnrn. 17 und 18 sowie 20 bis 22)[10] zu der Frage Stellung genommen, ob die Kommission befugt gewesen war, die Finanzierung bestimmter Ausgaben durch den EAGFL abzulehnen. Die Kommission hatte die Auffassung vertreten, daß dies zu Recht geschehen war, da auf dem griechischen Getreidemarkt Programmverträge geschlossen worden waren, wonach die griechischen Behörden die Tätigkeit der KYDEP überwachten und deren Defizit übernahmen, und da die griechischen Behörden die KYDEP angewiesen hatten, eine Partie Weizen zur Gemeinschaftsintervention abzuliefern.

Es ging um dieselben oder ähnliche Eingriffe wie die, die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind, und der Gerichtshof hat der Kommission darin recht gegeben, daß diese Eingriffe gegen die gemeinsame Marktorganisation für Getreide verstießen.

Die rechtliche Würdigung muß selbstverständlich zu dem gleichen Ergebnis führen, ob sie nun im Zusammenhang mit einer Rechtssache erfolgt, die vom EAGFL finanzierte Ausgaben zum Gegenstand hat, oder ein Vertragsverletzungsverfahren betrifft.

Die beschriebenen Eingriffe verstoßen schon deshalb gegen die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, weil sie auf Gebieten erfolgen, die abschließend von der gemeinsamen Marktorganisation geregelt sind. Konkret führen derartige Eingriffe zu schwerwiegenden und rechtswidrigen Störungen der Preisbildungsmechanismen, der besonderen Interventionsregelung und der Regelung der Handelsbeziehungen, die in der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehen sind.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zeigt, daß in einem Fall wie dem vorliegenden nicht dargetan zu werden braucht, daß die fraglichen nationalen Eingriffe Verstöße gegen bestimmte Regeln der gemeinsamen Marktorganisation darstellen. Es genügt, darzutun, daß diese Eingriffe Verstöße gegen die grundlegenden Prinzipien der Marktorganisation bilden.

Was die *Beziehungen zwischen der Griechischen Republik und der KYDEP* betrifft, zeichnen die in der Vergangenheit entschiedenen Rechtssachen ein Bild der KYDEP als eines Organs, mit dessen Hilfe der Staat während des streitigen Zeitraums auf verschiedene Weise Interventionen auf dem Markt für Getreide und Getreideerzeugnisse vorgenommen hat, die er kontrolliert und teilweise finanziert hat. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-32/89 ausgeführt:

„Nach alledem ist davon auszugehen, daß die griechischen Behörden während des

10 — Siehe Fußnote 1.

Zeitraums, auf den sich die vorliegende Klage bezieht, die Geschäfte der KYDEP und deren Defizite gedeckt haben" (Randnr. 17).

Der Zeitraum, auf den es im jenem Urteil ankam, entspricht dem, der in der vorliegenden Rechtssache entscheidungserheblich ist. Die Griechische Republik hat im vorliegenden Fall keine Gesichtspunkte angeführt, die den Gerichtshof veranlassen können, seine Beurteilung der Beziehungen zwischen dem Staat und der KYDEP zu ändern. Die griechische Regierung beschränkt sich darauf, weiterhin vorzutragen, daß die KYDEP eine privatrechtliche juristische Person sei, über die der Staat keine Aufsicht ausüben könne. Dieses Vorbringen ist vom Gerichtshof mehrfach zurückgewiesen worden.

Was schließlich die *beweismäßige Würdigung der tatsächlichen Umstände* betrifft, stellt sich heraus, daß vier der in der vorliegenden Rechtssache behandelten Programmverträge auch Gegenstand des Urteils in der Rechtssache C-32/89 waren, nämlich

1) ein 1982 geschlossener Programmvertrag zwischen den griechischen Behörden, der KYDEP und dem Verband der Mühlenbesitzer über das Mahlen und die Ausfuhr von 500 000 Tonnen Weichweizen, die zwischen Januar und Mai 1983 erfolgten;

2) ein im Februar 1984 geschlossener Programmvertrag zwischen den griechischen Behörden und der KYDEP, in dem sich die KYDEP verpflichtete, 400 000 Tonnen Weichweizen gegen Erhalt einer bestimmten Subvention pro Kilo exportierten Mehls zu mahlen und auszuführen,

3) ein 1984/85 geschlossener Programmvertrag zwischen den griechischen Behörden, der KYDEP und den Teigwarenherstellern über die Ausfuhr von 8 900 Tonnen Teigwaren, die 15 000 Tonnen Hartweizen entsprechen,

4) ein 1985 geschlossener Programmvertrag zwischen den griechischen Behörden und der KYDEP über die Ausfuhr von 400 000 Tonnen Grieß, die 78 000 Tonnen Hartweizen entsprechen.

Die Griechische Republik hat sowohl in der Rechtssache C-32/89 als auch in der mündlichen Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache die Existenz der drei erstgenannten Programmverträge eingeräumt.

Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache C-32/89 die Existenz des vierten Programmvertrags als hinreichend bewiesen angesehen.

Er hat festgestellt:

„Angesichts dieser Note, deren Echtheit die griechische Regierung nicht bestreitet, sowie der Tatsache, daß diese sich darauf beschränkt, das Bestehen eines Programmvertrags über Hartweizengrieß zu bestreiten, ohne jedoch ihre Behauptung durch Argumente oder Tatsachen zu erhärten, ist festzustellen, daß die Annahme der Kommission, es gebe einen vierten Programmvertrag über Hartweizengrieß, fehlerfrei ist" (Randnr. 12)[11].

11 — Der Gerichtshof bezieht sich in diesem Zitat auf eine interne Note der Direktion der KYDEP vom 6. Juni 1985, die auch in der vorliegenden Rechtssache als Anlage beigefügt ist (siehe Anlage IV der Klageschrift).

Die Griechische Republik bestreitet die Existenz eines vierten Programmvertrags nach wie vor, ohne jedoch insoweit neue Beweise vorzulegen. Es kann deshalb auch in der vorliegenden Rechtssache davon ausgegangen werden, daß ein vierter Programmvertrag geschlossen wurde.

In der Rechtssache C-32/89 hielt es der Gerichtshof außerdem für erwiesen, daß die Griechische Republik die Defizite ausgeglichen hat, die die KYDEP infolge des Abschlusses dieser vier Programmverträge erlitten hat (Randnrn. 14 bis 17). In der vorliegenden Rechtssache liegen keine Erklärungen vor, die eine Grundlage für eine Änderung dieses Ergebnisses bilden könnten.

Die Kommission hat dagegen in ihren Schriftsätzen behauptet, die griechischen Behörden hätten weitere Programmverträge geschlossen und zwischen 1982 und 1986 andere Eingriffe auf dem Getreidemarkt vorgenommen.

Deshalb ist zu prüfen, ob die Kommission hinreichende Beweise für diese zusätzlichen Eingriffe erbracht hat.

Abschluß von Programmverträgen in der Zeit von 1982 bis 1986

Wie erinnerlich, wendet die Kommission den Begriff der Programmverträge sowohl auf die Vereinbarungen an, die offensichtlich zwischen den griechischen Behörden, der KYDEP und privaten Wirtschaftsteilnehmern in Hinblick auf die Ausfuhr von verarbeitetem Weizen durch die letzteren geschlossen worden sind, als auch auf die Vereinbarungen, in denen die KYDEP sich selbst zur Verarbeitung und zur Ausfuhr des Weizens verpflichtete.

In ihrer Klageschrift macht die Kommission geltend, daß in dem Zeitraum von 1982 bis 1986 mehrere Programmverträge der erstgenannten Art geschlossen worden seien. Diese hätten teils Weichweizen, der von den Mühlen zu Mehl verarbeitet worden sei, und teils Hartweizen betroffen, der zu Teigwaren oder Grieß verarbeitet worden sei. Was die Verträge über die Verarbeitung und Ausfuhr von Weizen durch die KYDEP selbst angeht, so wurden sie nach dem Vorbringen der KYDEP im Zusammenhang mit den Ernten 1984, 1985 und 1986 durchgeführt.

Die Kommission konnte die angeblich geschlossenen Programmverträge nicht vorlegen. Sie hat jedoch eine Reihe von Schriftstücken einreichen können, aus denen sie glaubt, herleiten zu können, daß diese Verträge tatsächlich existiert haben. Außerdem hat die griechische Regierung auf Ersuchen des Gerichtshofes in der mündlichen Verhandlung Unterlagen beigebracht, die für die Beweiswürdigung ebenfalls von Bedeutung sind.

Es ist aufgrund der Akten dieser Rechtssache nicht möglich, sich ein völlig klares und detailliertes Bild der Eingriffe der griechischen Behörden auf dem Getreidemarkt im fraglichen Zeitraum zu verschaffen. Dazu ist das Beweismaterial der Kommission zu begrenzt, und die griechische Regierung hat, wie später dargelegt werden wird, nicht auf loyale Weise zur Erhellung der tatsächlichen Umstände der Rechtssache beigetragen.

Die Kommission hat in einer Reihe von Fällen versucht, ihrer Beweispflicht dadurch zu genügen, daß sie dargetan hat, daß die KYDEP Forderungen gegen die Griechische Republik habe, die sich aus den Jahresabrechnungen der KYDEP ergäben und den fraglichen Zeitraum beträfen. Ich bin jedoch der Auffassung, daß das Vorliegen von Forderungen der KYDEP gegen die Griechische Republik als solches keine hinreichende Grundlage für die Annahme darstellt, daß Programmverträge geschlossen worden sind. Derartige Forderungen können ihre Grundlage auch in anderen Rechtsverhältnissen zwischen dem griechischen Staat und der KYDEP haben. Die Existenz von Forderungen der KYDEP gegen den griechischen Staat kann nur dann als Beweismittel benutzt werden, wenn genau dokumentierte Umstände vorliegen, aus denen hervorgeht, daß die Forderungen sich aus einem Programmvertrag ergeben.

Aber davon abgesehen muß auch gesagt werden, daß das Beweismaterial in der vorliegenden Rechtssache im übrigen mit hinreichender Klarheit zeigt, daß die Kommission mit der Annahme recht hat, daß die griechischen Behörden jedenfalls im Zeitraum von 1982 bis 1985 massiv gemeinschaftsrechtswidrige Eingriffe in den Getreidemarkt vorgenommen haben.

Ich möchte im folgenden im Wege der Prüfung der wichtigsten Beweismittel untersuchen, in welchem Umfang als bewiesen angesehen werden kann, daß Programmverträge geschlossen wurden. Die Prüfung wird sich zunächst auf die Programmverträge erstrecken, die zwischen den griechischen Behörden, der KYDEP und privaten Wirtschaftsteilnehmern geschlossen wurden, und weiterhin auf die Programmverträge, durch die die KYDEP sich selbst zur Ausfuhr verpflichtete.

Die Griechische Republik hat, wie bereits ausgeführt, eingeräumt, daß im Jahr 1982 ein Programmvertrag mit dem Verband der Mühlenbesitzer geschlossen worden ist. Dieser Programmvertrag betraf das Mahlen und die Ausfuhr von 500 000 Tonnen Weichweizen und wurde 1983 durchgeführt [12]. Aus dem analytischen Bericht über den Rechnungsabschluß der KYDEP für das Haushaltsjahr 1988, der von der KYDEP selbst ausgearbeitet wurde [13], läßt sich entnehmen, daß in den Jahren 1982 und 1983 weitere Programmverträge geschlossen wurden. Auf Seite 40 des Berichts werden zwei Forderungen gegen den Staat im Zusammenhang mit Programmverträgen erwähnt, die mit dem Wirtschaftsministerium über den Weizen der Ernten 1982 und 1983 über 4 208 976 152 DR und 139 575 642 DR geschlossen wurden. Diese Forderungen übersteigen erheblich den Betrag, den der Programmvertrag, dessen Existenz die griechische Regierung eingeräumt hat, nach dem

12 — Zur Durchführung dieses Programmvertrags wurden Verträge zwischen der KYDEP und privaten Wirtschaftsteilnehmern geschlossen. Die Kommission hat als Anlage II zu ihrer Klageschrift zwei derartige Verträge vorgelegt, die im Januar und Februar 1983 geschlossen wurden. Aus diesen geht hervor, daß die Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet waren, das Mehl bis spätestens 30. September 1983 zu mahlen und auszuführen, daß die Wirtschaftsteilnehmer Geldbußen an den griechischen Staat zahlen mußten, wenn die Devisen nicht nach Griechenland gebracht wurden, und daß die KYDEP den Wirtschaftsteilnehmern eine zinsfreie Stundung für acht Monate einräumte. Ferner erklärte die Kommission, daß die in den Verträgen angegebenen Preise unter den zu dem fraglichen Zeitpunkt geltenden Interventionspreisen lagen. Dies wird von der griechischen Regierung nicht bestritten. Aus einem Schreiben des Wirtschaftsministeriums vom 23. Dezember 1982 an die Bank von Griechenland, das von der griechischen Regierung vorgelegt worden ist, und aus einem Schreiben des Gouverneurs der Bank von Griechenland vom 24. Dezember 1982 an alle Banken, das als Anlage XVI zur Klageschrift eingereicht worden ist, geht hervor, daß die von der KYDEP gewährten Stundungen vom Wirtschaftsministerium genehmigt und von der griechischen Landwirtschaftsbank finanziert wurden, die ihrerseits von der Bank von Griechenland rückfinanziert wurde.

13 — Der Bericht ist auszugsweise als Anlage XII zur Klageschrift eingereicht worden.

Bericht der 36. Generalversammlung der KYDEP gekostet hatte[14].

Aus zwei Schriftstücken läßt sich herleiten, daß auch 1984 mit dem Verband der Mühlenbesitzer Programmverträge über Weichweizen geschlossen wurden. In einem Schreiben des Verbands der Mühlenbesitzer an das Wirtschaftsministerium vom 6. September 1984[15] wird auf den „zuletzt geschlossenen" Programmvertrag hingewiesen, der gemäß dem Schreiben Weichweizen betraf, der spätestens am 30. September 1984 ausgeführt sein sollte. Aus anderen Dokumenten geht hervor, daß der Programmvertrag, der Weichweizen betraf und dessen Abschluß die griechische Regierung eingeräumt hatte (siehe oben), vorsah, daß die Ausfuhr spätestens am 30. September 1983 erfolgt sein müsse[16]. Außerdem heißt es in einer von der KYDEP ausgearbeiteten und vom 16. April 1984 datierten Aktennotiz[17], daß im Zeitraum vom 10. April 1984 bis zum 30. Juni 1984 55 000 Tonnen Weichweizen in Verbindung mit Verträgen, die mit Mühlenbesitzern zur Durchführung eines Programmvertrags geschlossen worden waren, aus dem Lager der KYDEP entnommen werden sollten. Aus derselben Aktennotiz geht hervor, daß es Sache des Wirtschaftsministeriums sei, ein Mittel zum Ausgleich des Defizits zu finden, das der KYDEP beim Verkauf von Weichweizen im Rahmen des Programmvertrags betreffend die Beihilfen für die Mehlausfuhr entstanden sei[18].

Verschiedene Schriftstücke betreffen den Abschluß von Programmverträgen mit Teigwarenherstellern. Die Griechische Republik hat eingeräumt, einen Programmvertrag über 8 900 Tonnen Teigwaren, die 15 000 Hartweizen entsprechen, geschlossen zu haben. Aus einer internen Note, die vom 6. Juni 1985 datiert, von der Leitung der KYDEP abgefaßt wurde und die Ernte 1984/1985 betraf[19], läßt sich wohl herleiten, daß dieser Vertrag im Zeitraum zwischen dem 1. Juni 1984 und dem 31. Mai 1985 geschlossen worden sein muß. Aus einem von der griechischen Regierung vorgelegten Schreiben des Wirtschaftsministeriums vom 30. Dezember 1983 an die Bank von Griechenland und aus einem am 31. Januar 1984 vom Gouverneur der Bank von Griechenland verfaßten Dokument[20] geht hervor, daß die Bank von Griechenland mit Genehmigung des Wirtschaftsministeriums die Geschäftsbanken ermächtigte, den Teigwarenindustrien im Zusammenhang mit dem Kauf von 30 000 Tonnen Hartweizen mit einer Option für weitere 10 000 Tonnen Darlehen zu gewähren. Dieser Weizen sollte spätestens am 31. März 1984 aus den Lagern der KYDEP entnommen und die Ausfuhr spätestens am 31. Dezember 1984 erfolgt sein. Aus der genannten Aktennotiz vom 16. April 1984 ergibt sich, daß im Zusammenhang mit Programmverträgen, die mit den

14 — Der Bericht ist der Klageschrift als Anlage X beigefügt. Auf Seite 12 heißt es, daß der Programmvertrag, dessen Existenz die griechische Regierung eingeräumt hat, den Staat 1 500 000 000 DR gekostet habe.
Die griechische Regierung hat in ihren Schriftsätzen geltend gemacht, daß die von der Kommission vorgelegte Fassung des Berichts nicht mit der amtlichen Fassung übereinstimme. Es trifft zu, daß die Fassung des Berichts, die die griechische Regierung in der vorliegenden Sache eingereicht hat, nicht die Passagen umfaßt, die den Eingriff der griechischen Regierung in die Tätigkeit der KYDEP betreffen. Die von der Kommission vorgelegte Fassung muß als eine frühere Fassung des Berichts angesehen werden. Diese Fassung wurde nach dem Vorbringen der Kommission einer großen Anzahl Genossenschaften übersandt, die Mitglieder der KYDEP sind; die griechische Regierung hat dies nicht bestritten. Meines Erachtens besteht kein Grund, die Richtigkeit der Angaben in der von der Kommission vorgelegten Fassung zu bezweifeln.

15 — Anlage XVII b zur Klageschrift.

16 — Siehe dazu das Schreiben des Verbands der Mühlenbesitzer vom 10. August 1983, das der Klageschrift als Anlage XVII a beigefügt ist, sowie die beiden Verträge zwischen der KYDEP und privaten Unternehmen vom Januar und Februar 1983 über den Verkauf von Weichweizen aus der Ernte 1982 (vgl. Fußnote 12).

17 — Anlage XI zur Klageschrift.

18 — Schließlich ist festzustellen, daß auch der analytische Bericht über den Rechnungsabschluß der KYDEP für das Haushaltsjahr 1988 den zweiten ... mit den Mühlenbesitzern im August 1984 geschlossenem Vertrag erwähnt. Es ist jedoch nicht ganz klar, ob es sich um einen eigentlichen Programmvertrag handelt oder um einen Vertrag, den die KYDEP mit den Mühlenbesitzern im Zusammenhang mit dem Programmvertrag geschlossen hat, in dem die KYDEP selbst sich verpflichtete, 400 000 Tonnen Weichweizen verarbeiten und ausführen zu lassen (siehe dazu die folgenden Ausführungen).

19 — Anlage IV zur Klageschrift.

20 — Anlage XIII zur Klageschrift.

Teigwarenherstellern geschlossen worden waren, bis zum 30. Juni 1984 25 000 Tonnen Hartweizen aus den Lagern der KYDEP entnommen werden sollten. In derselben Aktennotiz heißt es, daß es Sache des Wirtschaftsministeriums sei, Mittel und Wege zu finden, um das Defizit der KYDEP bei der Lieferung von Hartweizen an die Teigwarenhersteller auszugleichen. Auch kann aus den Seiten 3 und 4 der genannten Note vom 6. Juni 1985 vermutlich hergeleitet werden, daß der von der KYDEP infolge ihrer Aktivitäten auf dem Hartweizenmarkt in den Jahren 1984/85 erlittene Gesamtverlust vom Wirtschaftsministerium ausgeglichen worden ist. Unter Berücksichtigung der genannten Dokumente muß somit angenommen werden, daß im Jahr 1984 mehr Programmverträge mit Teigwarenhersteller geschlossen worden sind, als die griechische Regierung eingeräumt hat, daß die Teigwarenhersteller im Zusammenhang damit durch Vermittlung der griechischen Regierung von den Geschäftsbanken eine Finanzierung erhalten haben und daß der Verlust, den die KYDEP im Zusammenhang mit diesen Verträgen erlitt, offensichtlich von der Griechischen Republik ausgeglichen worden ist.

Hinsichtlich des Jahres 1985 ergibt sich aus einem Beschluß des Ausschusses für Preise und Einkommen vom 2. Dezember 1987 [21], daß die KYDEP Verträge mit den Mühlenbesitzern für die Weichweizenernte 1985 schloß (die vermutlich 1986 durchgeführt wurden) und daß das sich daraus ergebende Defizit der KYDEP nachträglich aufgrund dieses Beschlusses vom Staat ausgeglichen wurde. Der Begriff „Programmvertrag" wird in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich verwendet.

Außerdem geht aus der internen Note vom 6. Juni 1985 hervor, daß der Vertrag betreffend 40 000 Tonnen Grieß, entsprechend 78 000 Tonnen Hartweizen, dessen Existenz die griechische Regierung eingeräumt hat, vor dem 6. Juni 1985 geschlossen, aber erst nach diesem Zeitpunkt durchgeführt worden sein muß.

Was schließlich das Jahr 1986 angeht, kann man aus den vorgelegten Schriftstücken wohl nicht herleiten, daß in diesem Jahr Programmverträge geschlossen wurden. Aus dem analytischen Bericht über den Rechnungsabschluß der KYDEP für das Haushaltsjahr 1988 (S. 66 und S. 90) geht jedoch hervor, daß das gesamte Defizit der KYDEP im Zusammenhang mit der Verwaltung der Weizenernte 1986 vom Staat ausgeglichen wurde.

Hinsichtlich der zweiten Art von Programmverträgen, in denen sich die KYDEP selbst verpflichtete, die Verarbeitung und die Ausfuhr von Weizen zu veranlassen, hat die griechische Regierung eingeräumt, im Jahr 1984 einen solchen Vertrag im Hinblick auf die Ausfuhr von 400 000 Tonnen Weichweizen geschlossen zu haben [22]. Im Bericht der 36. Generalversammlung der KYDEP wird auf eine Beihilfe von 2,45 DR pro Kilo im Zusammenhang mit diesem Programmvertrag hingewiesen. In dem analytischen Bericht über den Rechnungsabschluß der KYDEP für das Haushaltsjahr 1988 (vgl. S. 71) heißt es, daß die KYDEP sich selbst verpflichtet habe, gegen eine Beihilfe von 3,5 DR pro Kilo Mehl zu mahlen und auszuführen. Zudem wird in dem Bericht (S. 79) mitgeteilt, daß es der KYDEP gelungen sei, binnen eines Jahres 435 000 Tonnen Weizen zu mahlen und auszufüh-

21 — Der Beschluß ist von der griechischen Regierung vorgelegt worden. Er betrifft im wesentlichen Getreide aus der Ernte 1987, enthält jedoch außerdem auf Seite 3 einen Abschnitt mit der Überschrift Ausgleich des durch den Verkauf von Weichweizen der Ernte 1985 entstandenen Defizits der KYDEP.

22 — In der Aktennotiz vom 16. April 1984 (Anlage XI zur Klageschrift) heißt es, daß in der Zeit vom 10. April 1984 bis zum 30. Juni 1984 132 000 Tonnen Weichweizen aus den Lagern der KYDEP im Hinblick auf das Mahlen durch die KYDEP gemäß dem Programmvertrag entnommen werden sollten.

ren. Aus den letztgenannten Erklärungen scheint sich unmittelbar zu ergeben, daß außer dem Programmvertrag, dessen Abschluß die griechische Regierung eingeräumt hat, weitere Programmverträge geschlossen worden sind. Der Zusammenhang, in dem diese Erklärungen stehen, scheint jedoch darauf hinzudeuten, daß es sich in Wirklichkeit um denselben Vertrag handelt, wenn auch einige Zahlenangaben falsch sein mögen.

Es sieht nicht so aus, als könne man aus den vorgelegten Schriftstücken Beweise dafür entnehmen, daß derartige Programmverträge auch 1985 und 1986 geschlossen worden sind. Für das Jahr 1986 möchte ich in diesem Zusammenhang jedoch auch auf die Erklärungen im analytischen Bericht über den Rechnungsabschluß der KYDEP für das Haushaltsjahr 1988 über den Ausgleich des Defizits durch den Staat hinweisen.

Man kann somit davon ausgehen, daß die Kommission den Beweis dafür erbracht hat, daß die griechischen Behörden jedenfalls in den Jahren 1982 bis 1985 Programmverträge mit der KYDEP und privaten Wirtschaftsteilnehmern im Hinblick auf die Verarbeitung und die Ausfuhr von Weizen durch diese letztgenannten geschlossen haben, und daß die griechische Regierung jedenfalls 1984 einen Programmvertrag mit der KYDEP im Hinblick auf die Verarbeitung und die Ausfuhr von Weizen durch diese schloß. Darüber hinaus hat die Kommission durch Schriftstücke belegt, daß die Griechische Republik im Zeitraum von 1982 bis 1986 das Defizit ausgeglichen hat, das der KYDEP infolge der Tätigkeiten auf dem Hartweizen- und dem Weichweizenmarkt entstanden war.

Die Griechische Republik hat die Echtheit der von der Kommission vorgelegten Schriftstücke nicht bestritten und auch keine genaueren Erklärungen zu den gemachten Angaben abgegeben. Sie hat zu ihrer Verteidigung lediglich folgendes angeführt:

Erstens habe die Kommission ihrer Beweislast für die Behauptung, daß Programmverträge existierten, nicht genügt, da sie keine Kopien dieser Verträge habe vorlegen können.

Dazu genügt die Bemerkung, daß nicht entscheidend ist, ob schriftlich geschlossene Programmverträge vorgelegt werden können, sofern auf andere Weise ein hinreichender Beweis für ihre Existenz erbracht worden ist.

Zweitens habe die Kommission nicht den genauen Betrag des Defizits der KYDEP angegeben, das der griechische Staat angeblich ausgeglichen habe.

Unter Berücksichtigung des Umstands, daß die internen Dokumente der KYDEP eine Reihe von widersprüchlichen Angaben enthalten und daß der griechische Staat nicht willens war, der Kommission bei der Aufklärung der tatsächlichen Umstände in dieser Rechtssache zu helfen, kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, daß sie nicht imstande war, den genauen Betrag der Beihilfe, die der griechische Staat der KYDEP gewährt hat, anzugeben. Diese Situation hindert nicht die Feststellung, daß entgegen dem Gemeinschaftsrecht eine Beihilfe gewährt wurde.

Drittens hat die Griechische Republik geltend gemacht, der Umstand, daß aus dem Rechnungsabschluß der KYDEP hervorgehe, daß diese eine Forderung gegen den Staat gehabt habe, beweise, daß die ge-

schlossenen Programmverträge niemals tatsächlich durchgeführt worden seien und daß aufgrund dieser Verträge niemals öffentliche Mittel ausgezahlt worden seien. Dieses Vorbringen ist schwer verständlich. Es ist wahrscheinlich schon deshalb zurückzuweisen, weil die KYDEP natürlich in ihren Rechnungsabschluß nur solche Forderungen gegen den Staat aufnehmen wird, die ihre Grundlage in durchgeführten Transaktionen haben, die der KYDEP ihrer Auffassung nach entsprechend dem geltenden griechischen Recht eine Forderung gegen den Staat verschaffen.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kann in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Kommission Umstände dargetan hat, die ausreichen, um eine Reihe von Tatsachen glaubhaft zu machen, ein Staat sich nicht einfach darauf beschränken, das Vorliegen dieser Umstände zu bestreiten [23]. Da die griechische Regierung die von der Kommission behaupteten Umstände nicht konkret und substantiiert bestritten hat, sind sie als bewiesen anzusehen.

Ablieferung von Getreide zur EG-Intervention

Zum Beweis dafür, daß die KYDEP 340 000 Weichweizen zur EG-Intervention abgeliefert hat, hat sich die Kommission auf den Bericht der 36. Generalversammlung der KYDEP berufen. Auf Seite 12 dieses Berichts heißt es im Zusammenhang mit einer Beschreibung der Tätigkeiten im Jahr 1982:

„Auf Anweisung der Regierung liefert die KYDEP 346 000 Tonnen (Weichweizen) zur EG-Intervention ab, wobei der Unterschied zwischen dem Produktionspreis und dem EWG-Preis von der griechischen Staatskasse ausgeglichen wird." [24]

Die Griechische Republik hat nichts vorgetragen, um diese Erklärungen zu widerlegen [25].

Deshalb ist als bewiesen anzusehen, daß die KYDEP auf Weisung des griechischen Staates 1982 340 000 Weichweizen zur EG-Intervention abgeliefert hat und daß das sich daraus für sie ergebende Defizit von der Griechischen Republik ausgeglichen wurde.

Die unterlassene Meldung der von der Griechischen Republik auf dem Getreidesektor gewährten Beihilfen an die Kommission

Wie ich bereits dargelegt habe, ist als bewiesen anzusehen,

— daß das Defizit der KYDEP, das sich aus den oben beschriebenen Tätigkeiten auf dem Getreidemarkt ergab, laufend *teilweise* im Wege direkter Beihilfen des Staates und *teilweise* durch eine günstige Finanzierung seitens der griechischen Landwirtschaftsbank ausgeglichen wurde, die durch die Bank von Griechenland rückfinanziert wurde, die ihrerseits mit Genehmigung des griechischen Wirtschaftsministerium tätig wurde,

23 — Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 22. September 1988 in der Rechtssache 272/86 (Kommission/Griechische Republik, Slg. 1988, 4875, Randnr. 21).

24 — Wie aus diesem Zitat hervorgeht, besagt der Bericht (Anlage X zur Klageschrift), daß 346 000 Tonnen Weizen und nicht, wie im Antrag der Kommission angeführt, 340 000 Tonnen Weizen zur EG-Intervention abgeliefert wurden. Die Kommission zitiert den Bericht in ihrer Klageschrift korrekt, und die Beschränkung ihres Antrags auf 340 000 Tonnen beruht wahrscheinlich auf einem Schreibfehler. Gleichwohl muß der Gerichtshof meines Erachtens seine Entscheidung auf die im Antrag angegebene Menge beschränken.

25 — Siehe in diesem Zusammenhang Fußnote 14.

— daß die griechischen Mühlenbesitzer durch den Eingriff des Staates in die Tätigkeit der KYDEP Getreide zu unter den Interventionspreisen liegenden Preisen und mit achtmonatiger zinsfreier Stundung bei der KYDEP aufkaufen konnten und

— daß die griechischen Teigwarenhersteller auf Veranlassung der Bank von Griechenland und damit des griechischen Staates eine günstige Finanzierung für den Kauf von Getreide von der KYDEP erhalten konnten.

Diese Beihilfen fallen unter die Vorschriften des EWG-Vertrags über staatliche Beihilfen, und die Kommission hätte deshalb gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag davon unterrichtet werden müssen. Dies ist nicht geschehen, und der Kommission ist deshalb auch in diesem Punkt zu bescheinigen, daß die Griechische Republik gegen ihre Verpflichtungen nach dem Gemeinschaftsrecht verstoßen hat.

Eine solche Vertragsverletzung kann im Rahmen einer Klage gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag festgestellt werden (siehe zuletzt Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-35/88 [26]).

Mangelnde Zusammenarbeit der Griechischen Republik mit der Kommission

Die Kommission hat geltend gemacht, daß die griechische Regierung gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie

— sich beharrlich geweigert habe, der Kommission alle gewünschten Informationen zu geben und auf ihre Beschwerden zu antworten,

— die Vornahme einer Untersuchung der KYDEP vor Ort verhindert habe,

— der Kommission nicht die Erlasse und Entscheidungen betreffend die Interventionen der KYDEP auf dem Getreidemarkt übermittelt habe.

Meines Erachtens bestehen gute Gründe dafür, die Haltung der Griechischen Republik in der vorliegenden Rechtssache zu kritisieren.

Die Kommission ersuchte die griechische Regierung mit Schreiben vom 23. Dezember 1985, ihr eine Reihe von Auskünften zu einem Programmvertrag über 40 000 Tonnen Grieß und zu einem Programmvertrag über 15 000 Tonnen Teigwaren zu erteilen.

Die griechische Regierung führte in ihrem Antwortschreiben vom 14. März 1986 aus, es seien keine Programmverträge geschlossen und durchgeführt worden und es seien keine Entscheidungen über den Ausgleich des Defizits der KYDEP erlassen worden.

In der Folgezeit räumte die griechische Regierung die Existenz der beiden genannten Programmverträge ein.

26 — Siehe Fußnote 1.

In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben der Kommission vom 13. Januar 1988 beschrieb die griechische Regierung den Rechtsstatus der KYDEP und machte in diesem Zusammenhang geltend, es gebe keine Rechtsvorschrift, die es dem Staat ermögliche, der KYDEP Weisungen zu erteilen. Außerdem trug die griechische Regierung vor, die Programmverträge, von denen die Kommission in ihrem Aufforderungsschreiben gesprochen habe, seien formlose Verträge zwischen der KYDEP und den Mühlenbesitzern ohne irgendeine Form der Einmischung der öffentlichen Hand, ohne Übertragung von Mitteln vom Staat an die KYDEP und ohne eine irgendwie geartete Beihilfe für die fraglichen Erzeugnisse.

Daß die KYDEP eine Institution ist, die jedenfalls im streitigen Zeitraum vom Staat kontrolliert und teilweise finanziert wurde, ist, wie bereits ausgeführt, in einer früheren Rechtssache vom Gerichtshof festgestellt worden und im übrigen auch in der vorliegenden Rechtssache dokumentiert. Daß die griechischen Behörden Parteien der Programmverträge waren, ist ebenfalls klar und wird im übrigen teilweise von der griechischen Regierung eingeräumt.

Mit anderen Worten geht es darum, daß die griechische Regierung es unterlassen hat, der Kommission die gewünschten Auskünfte zu erteilen und in einigen Fällen auf die Ersuchen der Kommission direkt unrichtige Informationen gegeben hat.

Die Kommission versuchte mit Schreiben vom 14. März 1985, 7. und 28. April 1986 an das griechische Landwirtschaftsministerium sowie mit Schreiben vom 1. Juli 1985 an die KYDEP, zu erreichen, daß eine Untersuchung der Tätigkeiten der KYDEP und ihrer Beziehungen zum griechischen Staat vor Ort vorgenommen würde, und stellte zugleich eine Reihe genauer Fragen zu diesem Thema.

Die Untersuchung ist nie durchgeführt worden, und die Fragen sind offensichtlich nicht beantwortet worden. Allem Anschein nach liegt dies an der griechischen Regierung, da diese nach den vorliegenden Informationen auf die Ersuchen der Kommission entweder gar nicht oder unvollständig geantwortet hat. In einem Schreiben vom 8. April 1985 weist der griechische Landwirtschaftsminister darauf hin, daß er keine Möglichkeit zum Eingreifen habe, da es ausschließlich Sache der KYDEP sei, den Zugang zu den Informationen über ihre Tätigkeiten usw. zu gestatten.

Daß die griechische Regierung im entscheidungserheblichen Zeitraum keine Möglichkeit gehabt haben soll, der KYDEP Weisungen zu erteilen, steht im Widerspruch zu dem, was oben über das Verhältnis zwischen der griechischen Regierung und der KYDEP festgestellt wurde, und das Schreiben kann deshalb als Ausdruck für den mangelnden Willen der Regierung zur Zusammenarbeit gewertet werden.

Dieser mangelnde Wille zur Zusammenarbeit wird dadurch nicht weniger gravierend, daß er bis zu einem gewissen Grad auch während des Verfahrens vor dem Gerichtshof zum Ausdruck gebracht wurde, indem die Regierung die schriftlichen Fragen des Gerichtshofes unbeantwortet ließ und die gewünschten Schriftstücke mit einer schwer entschuldbaren Verspätung vorlegte.

Ich schlage deshalb dem Gerichtshof vor, dem Antrag der Kommission stattzugeben und festzustellen, daß die Griechische Republik ihre sich aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergebende Verpflichtung zur Zusammenarbeit verletzt hat.

Die Kommission hat vorgetragen, daß die Griechische Republik außerdem Artikel 24 der Verordnung Nr. 2727/75 verletzt habe, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, alle Auskünfte über das Funktionieren des Getreidemarktes zu erteilen. Die tatsächlichen Umstände, die die Kommission insoweit anführt, sind jedoch dieselben, die eine Verletzung der Pflicht zur Zusammenarbeit begründen; sie sind meines Erachtens in jenem Zusammenhang hinreichend beleuchtet worden[27].

Die Kosten des Verfahrens

Da die Kommission meiner Meinung nach im wesentlichen obsiegen muß, bin ich der Auffassung, daß die Griechische Republik entsprechend dem Antrag der Kommission zur Zahlung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen ist.

Entscheidungsvorschlag

Ich schlage dem Gerichtshof vor, festzustellen,

— daß die Griechische Republik ihre Verpflichtungen aus den Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide dadurch verletzt hat, daß sie in den Jahren 1982 bis 1985 Eingriffe in den Getreidemarkt in Form von Programmverträgen vorgenommen hat, die mit der KYDEP und privaten Wirtschaftsteilnehmern geschlossen wurden, und daß sie 1982 die KYDEP angewiesen hat, 340 000 Tonnen Weichweizen zur EG-Intervention abzuliefern,

— daß die Griechische Republik gegen Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie es unterlassen hat, die Kommission über die Beihilfen zu unterrichten, die sie sowohl der KYDEP als auch privaten Wirtschaftsteilnehmern gewährt hat, und

— daß die Griechische Republik ihre sich aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergebende Pflicht zur Zusammenarbeit verletzt hat, indem sie die Kommission nicht informiert und nicht bei der Beschaffung der von dieser gewünschten Auskünfte unterstützt hat,

— daß die Griechische Republik die Kosten des Verfahrens zu tragen hat.

27 — Siehe in diesem Zusammenhang das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-35/88, in dem der Gerichtshof folgendes ausgeführt hat: Die Kommission macht in ihren Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes außerdem einen Verstoß gegen Artikel 24 der Verordnung Nr. 2727/75 geltend. ... Das der Griechischen Republik in diesem Zusammenhang zur Last gelegte Verhalten hängt — wie die Kommission im übrigen in der vorprozessualen Phase und in ihren beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätzen vorgetragen hat — mit der Frage zusammen, ob gegebenenfalls ein Verstoß gegen die Pflicht zur Zusammenarbeit aus Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag vorliegt. Es wird folglich im Rahmen dieses besonderen Vertragsverletzungsvorwurfs geprüft (Randnr. 32).