ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 9. Juni 1999

über die Beihilferegelung des Vereinigten Königreichs zugunsten von Schweineproduzenten in Nordirland

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1999) 1602)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(1999/591/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1,

nachdem die Beteiligten nach Maßgabe des genannten Artikels aufgefordert wurden, etwaige Bemerkungen mitzuteilen [1],

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 13. August 1998, eingegangen am 14. August 1998, hat das Vereinigte Königreich der Kommission eine neue staatliche Beihilfe zur Tierschutzschlachtung von Schweinen („Pig Welfare Slaughter Scheme") mitgeteilt. Nach dieser Regelung wurde Schweineerzeugern in Nordirland 18 GBP je Schwein gezahlt, um die Kosten der Tötung und Beseitigung überschüssiger Schweine zu decken, die nicht auf dem üblichen Weg abgesetzt werden können. Da das Vereinigte Königreich diese Regelung offenbar in Kraft gesetzt hat, ohne die Genehmigung der Kommission abzuwarten, ist die Beihilfe unter der Nummer NN 96/98 als nicht notifiziert eingetragen worden.

(2) Mit Schreiben vom 1. September 1998, eingegangen am 2. September 1998, hat das Vereinigte Königreich der Kommission mitgeteilt, daß die genannte Regelung aufgrund mangelnder Akzeptanz seitens der Landwirte durch eine neue Beihilfe zur Entschädigung bei Tierschutzschlachtungen („Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme") ersetzt werden soll, wonach Erzeugern von übergewichtigen früh kastrierten Ebern (d. h. Schweinen mit einem Lebendgewicht von mindestens 110 kg, jedoch ausgenommen tragende Jungsauen sowie Zuchtsauen und Zuchteber) zusätzlich zu der in der ersten Regelung vorgesehenen Beihilfe zur Tötung und Beseitigung überschüssiger Schweine noch eine Schlachtentschädigung bis zu 30 GBP/Tier gezahlt wird. Da das Vereinigte Königreich die Regelung offenbar in Kraft gesetzt hat, ohne die Genehmigung der Kommission abzuwarten, ist die Beihilfe unter der Nummer NN 95/98 als nicht notifiziert eingetragen worden.

(3) Da die britischen Behörden in ihrem Schreiben vom 27. Oktober 1998 bestätigt haben, daß im Rahmen der ersten Regelung keine Beihilfen gezahlt wurden und daß diese Regelung vollständig von der Schlachtentschädigungsregelung abgelöst wurde, und angesichts dieser Zusicherung davon ausgehend, daß das Vereinigte Königreich die erste Regelung aufgehoben hat, hat die Kommission beschlossen, die Akte über die Beihilfe Nr. NN 96/98 zu schließen.

(4) Mit Schreiben vom 21. Januar 1999 hat die Kommission dem Vereinigten Königreich mitgeteilt, daß sie beschlossen hat, in bezug auf die Entschädigung in Höhe von 30 GBP für jedes geschlachtete Tier das Verfahren gemäß Artikel 88 Absatz 2 einzuleiten. Mit demselben Schreiben hat die Kommission das Vereinigte Königreich informiert, daß sie gegen die Zahlung einer Beihilfe zur Tötung und Beseitigung überschüssiger Schweine keine Einwände erhebt. Mit Schreiben vom 23. Februar 1999 hat sich das Vereinigte Königreich zu dieser Entscheidung geäußert.

(5) Die Kommission hat ihre Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [2] veröffentlicht und alle Beteiligten aufgefordert, zur Beihilferegelung Stellung zu nehmen.

Die Kommission hat Stellungnahmen der „Ulster Farmers' Union", der „North of Ireland Veterinary Association", des „Ulster Pork and Bacon Forums" und der „Northern Ireland Grain Trade Association" erhalten und zur weiteren Berücksichtigung an das Vereinigte Königreich weitergeleitet. Mit Schreiben vom 3. Mai 1999 hat das Vereinigte Königreich der Kommission mitgeteilt, daß es sich in dieser Sache nicht weiter äußern wird.

II. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

(6) Am 20. Juni 1998 zerstörte ein Brand eine große Schweineschlachtanlage in Ballymoney, Nordirland. Dadurch gingen schätzungsweise 40 % der Schlacht- und

[1] ABl. C 67 vom 10.3.1999, S. 6.

[2] Vgl. Fußnote 1.

Zerlegungskapazität der Region verloren. Die Schweineerzeuger Nordirlands standen vor großen finanziellen und praktischen Schwierigkeiten, denn sie hatten vielfach keine Möglichkeit mehr, ihre Schweine schlachten und zerlegen zu lassen. Mitte August 1998 hat die Situation ein kritisches Stadium erreicht; zu diesem Zeitpunkt lag der Schlachtrückstand bei rund 20 000—30 000 Tieren, und die Lage spitzte sich täglich weiter zu. Es wurde in Erwägung gezogen, diese Schweine zu Schlachthöfen in Großbritannien oder in der Republik Irland zu transportieren, doch es ist aufgrund der ungünstigen Marktlage und der strengen Seuchenüberwachung nie dazu gekommen. Die Erzeuger hatten somit Tiere an der Hand, die sich praktisch nicht verkaufen ließen. Es kam zu einem Rückstau in den Haltungsbetrieben, der aufgrund der beengten Haltungsbedingungen und der Fütterungsprobleme zu gravierenden Tierschutzproblemen führte. Durch Mangel an Bewegungsraum, Hitzestreß und Schwanzbeißen wurden den Tieren unnötige Leiden verursacht.

(7) Nach der Entschädigungsregelung hatten Erzeuger ab 1. September 1998 eine Woche lang Gelegenheit, die Einbeziehung übergewichtiger Schweine in diese Regelung zu beantragen. Die nordirischen Behörden übernahmen die Kosten für die Tötung und Beseitigung der Tiere (rund 15 GBP je Tier), und darüber hinaus sollten die Erzeuger 30 GBP je Tier bzw. 60% des berichtigten Eurospec-Preises für GB/NI erhalten, je nachdem, welcher Betrag geringer ausfiel. Es wurden insgesamt 15 571 übergewichtige Schweine getötet, und für jedes Tier wurde eine Entschädigung von 30 GBP gezahlt, was einer Gesamtrechnung von 467 130 GBP entspricht. Hinzu kamen Schlacht- und Entsorgungskosten in Höhe von rund 232 800 GBP, so daß der Kostenaufwand insgesamt 700 000 GBP betrug. Diese Regelung konnte nur eine Woche lang in Anspruch genommen werden, und die Tiere wurden innerhalb von zehn Tagen getötet und unschädlich beseitigt.

(8) Die Kommission beschloß, das Verfahren einzuleiten, weil sie der Auffasung war, daß eine Schlachtentschädigung von 30 GBP je Schwein eindeutig eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 des Vertrags darstellt. Die Beihilfe wurde bestimmten nordirischen Schweineproduzenten gewährt. Die Rücknahme von rund 15 000 Schweinen von einem Markt, auf dem nach Aussagen der britischen Behörden selbst eine schwere Flaute herrscht, kann den Wettbewerb verzerren und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Kommission stellte ferner fest, daß die Wirkung, ja das Ziel der Beihilfe eindeutig darin lag, die am stärksten betroffenen Schweineerzeuger Nordirlands finanziell zu unterstützen. Jede einseitige Entscheidung eines Mitgliedstaats, bestimmte Erzeuger auf einem Markt, der durch ein hohes Maß an Integration auf Gemeinschaftsebene und einen regen innergemeinschaftlichen Handel gekennzeichnet ist, finanziell zu unterstützen, muß als wettbewerbsverzerrend angesehen werden.

(9) Obgleich das Vereinigte Königreich Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b) des Vertrags geltend gemacht und vorgeschlagen hat, die Maßnahme als Beihilfe zur Beseitigung von Schäden, die durch außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, anzusehen, bezweifelte die Kommission, daß die Beihilfe für die Ausnahmeregelung dieses Artikels in Frage kommt. Sie ist insbesondere der Auffassung, daß ein Brand in einem einzelnen Verarbeitungsbetrieb kaum ein außergewöhnliches Ereignis ist, und wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß dem Besitzer dieser Anlage keine Beihilfe gezahlt worden war. Ferner hatte das Feuer den Erzeugern, die ausschließlich für ihre wirtschaftlichen Verluste entschädigt wurden, keinerlei Sachschaden verursacht.

(10) Dennoch war sich die Kommission darüber im klaren, daß auf dem nordirischen Schweinemarkt zum damaligen Zeitpunkt verschiedene außergewöhnliche Umstände zusammenwirkten. Sie zog daher in Erwägung, die Beihilfe unter die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b) des Vertrags zu stellen. Angesichts der besonderen Probleme, die durch das Feuer entstanden sind (insbesondere in Form der immer größer werdenden Überbestände quasi unverkäuflicher Tiere und der damit einhergehenden Tierschutzprobleme), akzeptierte die Kommission, daß eine einmalige Maßnahme zur Beseitigung überschüssiger Tiere für diesen Sektor als wirtschaftsfördernd angesehen werden könnte. Sie hat daher beschlossen, die Beihilfe von 15 GBP je Tier zur Deckung der Schlacht- und Beseitigungskosten als im Sinne des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen.

(11) Die Kommission bezweifelte jedoch, daß dieselben Rechtfertigungsgründe auch für die Schlachtentschädigung von 30 GBP geltend gemacht werden können. Sie führte insbesondere an, daß nach Produktionseinheiten gezahlte Beihilfen im Agrarsektor grundsätzlich als zeitweilige Betriebsbeihilfen angesehen werden, die in Ermangelung einer Gegenleistung seitens des Beihilfeempfängers die Entwicklung des betreffenden Sektors in keiner Weise fördern. Durch Zahlung einer Entschädigung für ein unverkäufliches Erzeugnis drohte die Beihilfe außerdem den Wettbewerb zu verzerren, indem sie die Wettbewerbsposition der begünstigten Händler stärkt. In diesem Zusammenhang stellte sich die Kommission die Frage, inwieweit diese besondere Situation in Nordirland dem Brandgeschehen und inwieweit sie der damals vorherrschenden allgemeinen Flaute des Schweinesektors zuzuschreiben war.

(12) Die Kommission führte ferner an, daß die Beihilfe am 1. September 1998 mitgeteilt worden war, also an dem Tag, an dem die Regelung in Kraft getreten ist. Sie muß daher davon ausgehen, daß das Vereinigte Königreich seine Verpflichtungen gemäß Artikel 88 Absatz 3 des Vertrags nicht eingehalten und die Beihilfe vertragswidrig gewährt hat, weil die Regelung so spät mitgeteilt worden war, daß eine Stellungnahme unmöglich war.

III. **BEMERKUNGEN DER BETEILIGTEN**

(13) Die Ulster Farmers' Union (UFU), die North of Ireland Veterinary Association (NIVA), das Ulster Pork and Bacon Forum und die Nordirland Grain Trade Associa-

tion (NIGTA) haben der Kommission Bemerkungen übermittelt, aus denen hervorgeht, daß sie die Beihilfegewährung und die Argumente des Vereinigten Königreichs unterstützen. Sie bestreiten die Position, die die Kommission bei Einleitung des Verfahrens bezogen hat, daß der Brand nicht als außergewöhnliches Ereignis angesehen werden sollte. Eine Partei erkannte zwar an, daß ein Brand aus Sicht des Betriebsinhabers ein normales Geschäftsrisiko darstellt, plädierte jedoch dafür, die Situation auch aus der Sicht der Schweineerzeuger zu beurteilen, die über Nacht 40 % ihrer Verarbeitungskapazität in Nordirland eingebüßt hätten. Die Erzeuger könnten den Brand nicht als normales Geschäftsrisiko, sondern nur als außergewöhnliches Ereignis akzeptieren.

(14) Alle vier Beteiligten betonten die Gravität des Tierschutzproblems, mit dem Haltungsbetriebe in Nordirland seit dem Feuer konfrontiert seien, und die Notwendigkeit einer schnellen Intervention der Behörden. Die mangelnden Absatzmöglichkeiten für Schweine führten zu einer Überbelegung der Haltungsbetriebe, die Lungenentzündungen, Schwanzbeißen, Mastdarmvorfall und anderen Erkrankungen Vorschub leiste. Mit fortschreitender Gewichtszunahme seien die Tiere unverkäuflich geworden, weil die Verarbeitungs- und Schlachtlinien für Tiere mit maximal 110 kg Lebendgewicht angelegt seien. Die NIVA beschreibt die Tierschutzsituation als untragbar. NIVA und UFU sind beide der Ansicht, daß die Zahlung der Entschädigung gerechtfertigt war, während die NIGTA argumentiert, daß der Regierung nichts anderes übrig geblieben sei, als eine Entschädigung zu zahlen, um sich hinsichtlich der Notschlachtungen die Kooperation der Landwirte zu sichern.

(15) Die Beteiligten argumentieren weiter, daß die Regelung weder den Wettbewerb verzerrte noch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigte. In diesem Zusammenhang gab die UFU ausführliche Informationen über die Schweinepreisentwicklung in Nordirland vor und nach dem Brand, zusammen mit Anhaltspunkten, die darauf hinweisen, daß die Schwierigkeiten der Schweineproduzenten auf den Brand und nicht die allgemeine Flaute des Schweinesektors zurückzuführen sind.

IV. **BEMERKUNGEN DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS**

(16) Die Bemerkungen der britischen Behörden beschränkten sich im wesentlichen darauf, auf das Ausmaß des Tierschutzproblems hinzuweisen und ihrer Überzeugung Nachdruck zu verleihen, daß die von ihnen getroffenen Maßnahmen zur Beendigung des Tierleidens unerläßlich waren.

(17) Zunächst begrüßten die britischen Behörden die Entscheidung der Kommission, gegen die Beihilfe von 15 GBP/Tier zur Deckung der Schlacht- und Beseitigungskosten keine Einwände zu erheben. Sie stellen fest, daß die Entscheidung auf der Ausnahmeregelung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags beruht, und akzeptieren und unterstützen den Standpunkt der Kommission, daß die Entfernung unverkäuflicher überschüssiger und übergewichtiger Schweine aus nordirischen Haltungsbetrieben, mit dem Ziel, dem Tierleiden ein Ende zu bereiten, als Maßnahme zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige angesehen werden kann. Sie stimmen darin überein, daß die humane Schlachtung nicht absatzfähiger Tiere, insbesondere hinsichtlich der Vorkehrungen, mit denen sichergestellt wurde, daß die Tierkörper unschädlich beseitigt wurden und nicht in die Nahrungskette gelangten, im gemeinsamen Interesse lag. Sie unterstützen daher den Standpunkt der Kommission, daß die Beihilfe den Handel nicht in einer Weise beeinträchtigt hat, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlief.

(18) Dennoch vertreten die britischen Behörden auch grundsätzlich die Auffassung, daß der Brand in der Schlachtanlage von Ballymoney sehr wohl ein außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Artikels 87 Absatz 2 Buchstabe b) des Vertrags darstellte. Sie können nicht akzeptieren, daß die plötzliche und absolute Unfähigkeit eines Produzenten, aufgrund marktunabhängiger Umstände und bei gleichbleibender Verbrauchernachfrage sein Erzeugnis auch zu geringstem Preis auf normalem Wege abzusetzen, ein normales Geschäftsrisiko sein soll, vor allem, wenn sich das Erzeugnis aufgrund von Tierumsetzungssperren auch zu keinem Preis auf Fremdmärkten absetzen läßt.

(19) Die britischen Behörden beschränken ihre Bemerkungen jedoch auf die Bedenken der Kommission hinsichtlich der zusätzlich zur Beihilfe zur Deckung der Schlacht- und Beseitigungskosten gewährten Entschädigung von 30 GBP je Tier.

(20) Sie akzeptieren, daß diese Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 des Vertrags darstellt.

(21) Angesichts der Befürchtungen der Kommission, daß es sich bei der Entschädigung um eine Betriebsbeihilfe handeln könnte, die zumindest den Wettbewerb zu verfälschen droht, suchen die britischen Behörden nachzuweisen, daß die Maßnahme für bestimmte Wirtschaftssektoren als entwicklungsfördernd angesehen werden kann, daß sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert hat, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, und daß sie daher für die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags in Frage kommen kann.

(22) Die britischen Behörden begründen ihre Intervention mit dem außergewöhnlichen Tierschutzproblem in den Haltungsbetrieben. Eine große Anzahl Tiere sei unhaltbarem Leiden ausgesetzt gewesen. Die britischen Behörden untermauern diese Aussage mit Auszügen aus den Berichten amtlicher Tierärzte über Betriebsbesichtigungen, aus denen hervorgeht, daß die Tiere in den Haltungsbetrieben mitunter unter völlig unangemessenen und tierschutzwidrigen Bedingungen in überfüllten Stal-

lungen untergebracht sind und nicht ordentlich gefüttert werden können, daß Ferkel nach der Geburt ersäuft werden und daß diese Verhältnisse Nacken- und Schwanzbeißen, Rivalismus, Traumatismus und Kannibalismus Vorschub leisten. Diese Probleme wurden von den Landwirten selbst, vom „Farm Animal Welfare Council" (Verband zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere) und von der „Association of Veterinary Surgeons for Northern Ireland" (nordirischer Tierärzteverband) bestätigt. Aus Schlachthöfen wurde gemeldet, daß sich die Fälle, in denen Schlachtkörper wegen Nackenläsionen (ein Zeichen der Haltung in überfüllten Ställen) abgelehnt werden müssen, verdreifacht haben. Die Probleme wurden über die Medien an die Öffentlichkeit gebracht. Angesichts dieses Sachverhalts hat das „Department of Agriculture" für Nordirland (DANI) ein Pressekommuniqué herausgegeben, um den Landwirten ihre Tierschutzverpflichtungen vom 6. August 1998 in Erinnerung zu rufen. Dennoch wurden auch Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzproblems für erforderlich gehalten.

(23) Die britischen Behörden erläutern, daß im Juli und August verschiedene Optionen zur Entfernung der betroffenen Tiere aus den Betrieben geprüft wurden.

(24) Als erste Option wurde erwogen, unter Berufung auf den „Welfare of Animals Act" (Tierschutzgesetz) von 1972 und „Police and Criminal Evidence Order (Northern Ireland)" (Polizei- und Strafprozeßgesetz für Nordirland) von 1989 die betroffenen Tiere zwangsweise aus den Betrieben zu entfernen. Aufgrund dieser Gesetze sind die Behörden befugt, Haltungsbetriebe zu betreten und mißhandelte Tiere vorläufig oder endgültig zu beschlagnahmen und die Zuwiderhandelnden strafrechtlich zu verfolgen. Sie sind allerdings nicht befugt, die betroffenen Tiere unschädlich zu beseitigen oder anderweitig zu entsorgen. Nach eingehender Prüfung gelangte man zu dem Schluß, daß es praktisch unmöglich war, eine derart große Anzahl Tiere (die zu diesem Zeitpunkt auf rund 28 000 Tiere in über 2 000 Betrieben geschätzt wurde) zu beschlagnahmen und unterzubringen. Amtliche Tierärzte hätten in Begleitung von Polizeibeamten jeden einzelnen Betrieb aufsuchen und den Abtransport und die anschließende Unterbringung leidender Tiere veranlassen müssen. Selbst wenn es dazu gekommen wäre, hätte das Problem nicht langfristig gelöst werden können, weil die Tiere letztendlich ihren Besitzern hätten zurückgegeben werden müssen.

(25) Daher haben die britischen Behörden beschlossen, eine Lösung zu suchen, die die Tierbesitzer involviert. Sie führten also eine Regelung ein, wonach der Staat die Kosten der Schlachtung und Beseitigung von Schweinen übernimmt, die seit dem Brand übergewichtig geworden sind und deren weitere Haltung Tierschutzprobleme aufwerfen würde. Es handelte sich um die Beihilfe zur Tierschutzschlachtung von Schweinen („Pig Welfare Slaughter Scheme"), die der Kommission am 13. August 1998 mitgeteilt und die unter der Nummer NN 96/98 als nicht notifiziert eingetragen wurde. Bei den Erzeugern weckte diese Regelung jedoch kein Interesse.

(26) Angesichts der Dringlichkeit der Situation sahen sich die britischen Behörden alsdann gezwungen, Draufgeld in Form einer zusätzlichen Entschädigung zu zahlen, um sich die Kooperation der Schweineerzeuger zur Beseitigung der betroffenen Tiere zu sichern. Dieser Anreiz wurde allein mit dem Ziel geboten, leidende Tiere aus den Betrieben zu entfernen, und nicht etwa, um den Sektor „heimlich" zu unterstützen. Die britischen Behörden sind daher der Auffassung, daß die Entschädigung der Beihilfe von 15 GBP zur Schlachtung und Beseitigung von Tieren analog ist und entsprechend ebenfalls für die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags in Erwägung gezogen werden sollte.

(27) Hinsichtlich der Frage, ob die Entschädigungen die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten in einer Weise beeinträchtigten, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, weisen die britischen Behörden darauf hin, daß die Entschädigung auf einem Niveau angesetzt worden war, das eine Überkompensierung auf jeden Fall ausschließt. In der Woche vor Einführung der Regelung sei die Entwicklung der Schweinepreise überwacht worden, und das festgesetzte Entschädigungsniveau von 30 GBP/Schwein liege de facto 9,54 GBP unter dem in der Vorwoche festgestellten durchschnittlichen Marktpreis in Nordirland, 16,25 GBP unter dem Marktpreis in Großbritannien und 20,09 GBP unter dem Marktpreis in der Republik Irland im gleichen Bezugszeitraum. Nach Auffassung der britischen Behörden belegt dies, daß die Entschädigungen nicht über den Marktpreis hinausgingen, der für die Tiere erzielt worden wäre, wenn die Anlage von Ballymoney betriebsfähig gewesen wäre. Durch diese Regelung — flankiert durch die unschädliche Beseitigung der Tiere, um jedes Eingehen in die Nahrungskette zu vermeiden — habe man eine direkte Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Entschädigungsempfänger auf einem Mindestmaß gehalten.

(28) Die britischen Behörden erkennen zwar an, daß die Entschädigung von Erzeugern den Wettbewerb theoretisch verzerren könnte, weil sie die Wettbewerbsposition der betreffenden Erzeuger stärkt und daher den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt, sie sind jedoch gleichzeitig der Auffassung, daß eine solche Wettbewerbsverzerrung minimal war und schon gar nicht den Handel in einer Weise beeinträchtigt hat, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlief. Sie stützen ihre Argumente auf eine detaillierte Gegenüberstellung der Schweinepreisentwicklung in Nordirland, Großbritannien und der Republik Irland in den Wochen nach der Einführung der Beihilferegelung. Sie verweisen ferner auf die nachhaltige Flaute des nordirischen Schweinemarktes, die bewirkte, daß es im Dezember 1998 rund 300 Schweineproduzenten weniger gab als im Juni 1998.

(29) Die britischen Behörden weisen ferner darauf hin, daß der Schweinemarkt in Nordirland vor dem Brand der Schlachtanlage von Ballymoney quasi selbstversorgend war, d. h. im Mai und Juni 1998 wurden nach Großbritannien nur wenige Schweinesendungen (insgesamt 1 214 Tiere) geliefert, in die Republik Irland überhaupt keine. Nach dem Brand stieg diese Zahl beträchtlich an, weil die Erzeuger nach neuen Absatzmärkten suchten. Diese Zunahme der Versendungen aus Nordirland bedeutete, daß sich der Rückstau von Tieren in den Betrieben, zu dem es im Juli und August 1998 gekommen war,

nicht wiederholte. Es dauerte jedoch eine gewisse Zeit, bis diese Lösung praktikabel war, da zunächst alles Nötige veranlaßt werden mußte, um sicherzustellen, daß die Schweinesendungen nach Großbritannien u. a. die Anforderungen der Entscheidung 93/24/EWG der Kommission [3] hinsichtlich der Aujeszky-Krankheit und die Bescheinigungsanforderungen der Republik Irland hinsichtlich des seuchenhaften Spätaborts der Schweine erfüllten.

(30) Die britischen Behörden beschließen ihre Argumentation mit der Bemerkung, daß selbst wenn die Beihilfe Erzeugern in Nordirland zu einem Wettbewerbsvorteil verholfen hätte, Schweineproduzenten andernorts im Vereinigten Königreich deutlicher benachteiligt worden wären. Dies sei jedoch nicht der Fall gewesen, und das gleiche gelte für Erzeuger in anderen Mitgliedstaaten. Die britischen Behörden sind daher der Auffassung, daß die Beihilfe die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert hat, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, und daher für die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags in Frage kommen sollte.

V. **BEWERTUNG**

Artikel 87 Absatz 1

(31) Gemäß Artikel 21 der Verordnung (EWG) Nr. 2759/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch [4] unterliegt die Erzeugung und Vermarktung der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse, soweit in der Verordnung nicht anders geregelt, den Bestimmungen der Artikel 87, 88 und 89 des Vertrags.

(32) Gemäß Artikel 87 Absatz 1 des Vertrags sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

(33) Bei ihrer Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens stellte sich die Kommission auf den Standpunkt, daß die betreffende Maßnahme eindeutig eine Beihilfe im Sinne des genannten Artikels darstellt. Die fraglichen Mittel wurden von den britischen Behörden zugunsten bestimmter Schweineproduzenten in Nordirland gewährt. Die Gelder dienten der finanziellen Entschädigung für die Beseitigung von Tieren, die nach Aussage aller Beteiligten unter normalen Marktbedingungen unverkäuflich waren. Jede unilaterale Entscheidung eines Mitgliedstaats, auf einem auf Gemeinschaftsebene stark integrierten und einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegenden Markt, auf dem intensiv gehandelt wird, bestimmte Erzeuger finanziell zu unterstützen, muß als wettbewerbsverzerrend angesehen werden und beeinträchtigt insofern den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

(34) Da die britischen Behörden in ihrem Schreiben vom 23. Februar 1999 ausdrücklich anerkannt haben, daß die Maßnahme eine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 des Vertrags darstellt, braucht dieser Aspekt an dieser Stelle nicht weiter geprüft zu werden.

(35) Das Beihilfeverbot gemäß Artikel 87 Absatz 1 des Vertrags wurde nicht vorbehaltlos festgelegt: Artikel 87 Absätze 2 und 3 sieht eine Reihe von Ausnahmen vor. Die Regelungen gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstaben a) und c) kommen eindeutig nicht in Frage, ebensowenig wie die Regelungen gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a), b) und d). Weder das Vereinigte Königreich noch andere Beteiligte, die Bemerkungen übermittelt haben, haben dafür plädiert, eine dieser Ausnahmeregelungen auf die hier zur Debatte stehende Maßnahme anzuwenden. Das Vereinigte Königreich rechtfertigt seine Beihilfe mit Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b) des Vertrags und hat vorgeschlagen, die Maßnahme als Beihilfe zur Beseitigung eines durch ein außergewöhnliches Ereignis entstandenen Schadens anzuerkennen. Alternativ wurde vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) heranzuziehen und die Maßnahme als Beihilfe zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige gelten zu lassen, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Entsprechend sind beide Regelungen im einzelnen zu prüfen.

Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b)

(36) Gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b) des Vertrags gelten Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

(37) Bei ihrer Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens äußerte die Kommission starke Bedenken hinsichtlich der Erfüllung der Anforderung dieser Bestimmung. Für die Kommission war die Möglichkeit der Schließung von Produktionsanlagen als Folge eines außerökonomischen Ereignisses eher ein normales Geschäftsrisiko als ein außergewöhnliches Ereignis. Sie führte diesbezüglich an, daß sich der Brand, obgleich von großer Tragweite, auf eine einzige Anlage beschränkt habe. Die Kommission hatte Brände einzelner Anlagen bisher nie als außergewöhnliches Ereignis anerkannt. Außerdem war dem Inhaber der Anlage als solchem kein Schadensersatz gewährt worden, weil er durch die übliche Feuerversicherung gedeckt war.

(38) Was die Konsequenzen des Brandes für die nordirische Schweinewirtschaft anbelangt, so stellte die Kommission fest, daß durch den Brand keine Produktionseinheiten geschädigt worden waren. Die Verluste der Produzenten waren vielmehr darauf zurückzuführen, daß keine alternativen Absatzmöglichkeiten für die Schweine gefunden werden konnten, die im Normalfall an die Schlachtanlage

[3] ABl. L 16 vom 25.1.1993, S. 18.
[4] ABl. L 282 vom 1.11.1975, S. 1.

von Ballymoney geliefert worden wären. Außerdem war der Kommission zunächst nicht klar, in welchem Ausmaß die Erzeuger durch den Brand der Ballymoney-Anlage geschädigt worden waren und inwieweit die allgemeine Flaute des Schweinemarktes zum damaligen Zeitpunkt für die wirtschaftlichen Verluste verantwortlich gemacht werden mußte.

(39) In ihren schriftlichen Bemerkungen bestehen die britischen Behörden grundsätzlich auf ihrem Standpunkt, daß der Brand als außergewöhnliches Ereignis angesehen werden sollte, sie vertiefen ihre Argumente jedoch nicht. Auch die anderen Beteiligten bestehen darauf, den Brand als außergewöhnliches Ereignis anzuerkennen, mit Ausnahme der „Ulster Farmers' Union", die die Auffassung vertritt, daß der Brand für die Inhaber der Schlachtanlage ein normales Geschäftsrisiko war, das jedoch den Erzeugern nicht angelastet werden könne, die zum Absatz ihrer Schweine von dieser Schlachtanlage abhängen und die von einem Ereignis völlig außerhalb ihres Einflußbereichs stark in Mitleidenschaft gezogen wurden.

(40) Im Lichte der von den britischen Behörden und den anderen Beteiligten mitgeteilten Informationen, die nachstehend erörtert werden, läßt die Kommission gelten, daß der Brand der Anlage von Ballymoney Schweineerzeugern in Nordirland ganz unabhängig von der allgemeinen Marktlage zum Zeitpunkt des Feuers auf jeden Fall wirtschaftliche Verluste verursacht hätte.

(41) Die Kommission ist jedoch nach wie vor der Auffassung, daß der Brand der Schlachtanlage nicht als außergewöhnliches Ereignis im Sinne des Artikels 87 Absatz 2 des Vertrags angesehen werden kann.

(42) Zunächst muß darauf hingewiesen werden, daß die Bestimmungen der Artikel 87 Absätze 2 und 3 im engsten Sinne auszulegen sind, weil sie Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz gemäß Artikel 87 Absatz 1 der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt sind.

(43) Zweitens stellt die Kommission fest, daß die Hauptbrandgeschädigten, nämlich die Inhaber der Schlachtanlage, keinen Schadensersatz erhalten. Außerdem hat keiner der Beteiligten bei Einleitung des Verfahrens der Behauptung widersprochen, daß die Besitzer der Anlage durch die übliche Feuerversicherung gedeckt sind. Die Kommission zieht daher den Schluß, daß der Brand für die Schlachthofbesitzer ein normales Geschäftsrisiko war, das nicht als außergewöhnliches Ereignis anerkannt werden kann.

(44) Die Kommission kann das Argument, den Brand dennoch als außergewöhnliches Ereignis anzuerkennen, weil die Schweineproduzenten aufgrund von Umständen außerhalb ihrer Kontrolle ihre Erzeugung plötzlich nicht mehr absetzen konnten, nicht akzeptieren. Wirtschaftlich gesehen sind die Brandfolgen durchaus vergleichbar mit den Konsequenzen, die die Schweineerzeuger hätten tragen müssen, wenn die Anlage aus anderen Gründen, z. B. wegen mangelnder Rentabilität oder Zahlungsunfähigkeit der Betriebsinhaber, hätte geschlossen werden müssen. Jeder normale Handel beinhaltet nach Auffassung der Kommission immer ein Risiko, und sei es auch noch so klein, daß ein Handelspartner aus Gründen außerhalb des Einflußbereichs der anderen Partner den Handel einstellt. Solche Vorfälle sind jedoch keineswegs außergewöhnliche Ereignisse im Sinne des Artikels 87 Absatz 2 Buchstabe b) des Vertrags, obgleich sie Beihilfen im Rahmen anderer Bestimmungen dieses Artikels rechtfertigen können, sofern die darin festgelegten Anforderungen erfüllt sind.

Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c)

(45) Gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(46) In ihrer Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens gemäß Artikel 88 Absatz 2 des Vertrags hat sich die Kommission bereit erklärt, die Gewährung von 15 GBP zur Deckung der Kosten für die Schlachtung und Beseitigung überschüssiger Schweine als zulässige Ausnahme gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags anzuerkennen. Sie war sich jedoch nicht sicher, ob dieselben Rechtfertigungsgründe gleichermaßen für die Entschädigung in Höhe von 30 GBP je Schwein geltend gemacht werden können, weil diese Maßnahme eindeutig eine Betriebsbeihilfe war. Das Vereinigte Königreich und die anderen Beteiligten bestreiten dieses Argument.

(47) Vor dem Brand vom 26. Juni 1998 wurden in Nordirland wöchentlich insgesamt rund 41 500 Schweine geschlachtet und verarbeitet, davon ungefähr 16 500 Tiere in der Anlage von Ballymoney. Durch den Brand fiel diese Schlachtkapazität völlig aus.

(48) In ihren Bemerkungen haben die britischen Behörden nachgewiesen, daß es so gut wie keine alternativen Absatzmöglichkeiten für diese überschüssigen Schweine gab. Obgleich die restlichen Schlacht- und Verarbeitungsanlagen in Nordirland ihre Schlachtkapazität hatten steigern können, z. B. durch Verlängerung der Arbeitszeiten, war ihre Gesamtschlacht- und Verarbeitungskapazität aufgrund fehlender Einrichtungen, insbesondere Kühllager, dennoch begrenzt.

(49) Was die Möglichkeit anbelangt, die betreffenden Tiere außerhalb von Nordirland schlachten und verarbeiten zu lassen, können nur zwei wirtschaftlich rentable Exportmärkte ins Auge gefaßt werden: die Republik Irland und Großbritannien. Die Möglichkeit der Beförderung lebender Schweine aus Nordirland nach Großbritannien ist jedoch u. a. aufgrund der Anforderungen der Entscheidung 93/24/EWG in bezug auf die Aujeszky-Krankheit begrenzt, während die Republik Irland eine Bescheinigung in bezug auf seuchenhaften Spätabort verlangt. Nach Angaben der britischen Behörden war der nordirische Schweinemarkt in der Zeit unmittelbar vor dem

Brand nahezu selbstversorgend. Im Mai und Juni 1998 wurden überhaupt keine Schweine in die Republik Irland ausgeführt und lediglich 1 214 Tiere (weniger als 0,5 % der Gesamterzeugung) nach Großbritannien. Nach dem Brand war der Sektor intensiv darum bemüht, alternative Absatzmöglichkeiten zu finden, aber erst im Oktober 1998 wurden mehr Schweine aus Nordirland ausgeführt als in der Zeit unmittelbar vor dem Brand in der Anlage von Ballymoney verarbeitet wurden.

(50) In der Zwischenzeit überfüllten sich die Haltungsbetriebe in Nordirland aufgrund des relativ kurzen Produktionszyklus (in der Praxis rund fünf Monate) in zunehmendem Tempo. Eine große Anzahl Schweine wurde nach und nach unverkäuflich, weil die Tiere mit zunehmendem Gewicht (d. h. ab 110 kg) für die Schlachthofeinrichtungen zu schwer wurden. Mit der Beihilferegelung des Vereinigten Königreichs wurde lediglich bezweckt, diese übergewichtigen Schweine aus den Haltungsbetrieben zu entfernen und auf humane Weise zu töten.

(51) Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Haltungsbetriebe aufgrund der allgemeinen Lage mit gravierenden Tierschutzproblemen zu kämpfen hatten, die von amtlichen Tierärzten in ihren Berichten über Betriebsbesichtigungen, von Hoftierärzten in ihren damaligen Berichten an die zuständigen Behörden und von der „North of Ireland Veterinary Association“ in ihren Bemerkungen, die sie der Kommission im Rahmen dieses Verfahrens übermittelt hat, schriftlich bestätigt wurden. Die Bedenken waren in der Tat so groß, daß das „Department of Agriculture for Northern Ireland“ die Schweineerzeuger am 6. August 1998 in einem Pressekommuniqué an ihre Tierschutzverpflichtungen erinnerte.

(52) Angesichts dieses Sachverhalts zogen die britischen Behörden zunächst in Betracht, die betroffenen Tiere auf gesetzlichem Wege aus den Haltungsbetrieben zu entfernen. Sie gelangten jedoch zu dem Schluß, daß dies operationell und logistisch nicht durchführbar wäre und das Problem ohnehin nicht lösen würde (vgl. Randnummer 23). Die Kommission akzeptiert diese Begründung.

(53) Die britischen Behörden führten sodann eine begrenzte Beihilferegelung ein, wonach Mittel lediglich zur Dekkung der Kosten für die Schlachtung und Beseitigung der betreffenden Tiere gewährt werden. Kein einziger Erzeuger hat diese Regelung jedoch in Anspruch genommen (vgl. Randnummer 24).

(54) Bei ihrer Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens gemäß Artikel 88 Absatz 2 des Vertrags gelangte die Kommission zu dem Schluß, daß sie hinsichtlich der Zahlung staatlicher Beihilfen zur Behebung von Tierschutzproblemen z. Z. keine fest umrissene Politik an der Hand hat. Sie führte jedoch an, daß sich das Gemeinschaftsrecht sehr wohl mit dieser Frage befaßt und Mindestanforderungen für den Schutz von Tieren vorsieht. Die Kommission nahm weiter zur Kenntnis, daß die britischen Behörden Maßnahmen getroffen haben, um die Auswirkungen der Regelung zu begrenzen, indem sie insbesondere sichergestellt haben, daß die getöteten Tiere beseitigt wurden und nicht in die Nahrungskette gelangten. Die Kommission ist daher der Auffassung, daß die Beseitigung überzähliger und übergewichtiger Schweine, für die sich keine normalen Absatzmärkte finden lassen, aus nordirischen Haltungsbetrieben und die humane Tötung dieser Tiere als Maßnahme zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige angesehen werden kann. Angesichts der Erläuterungen der britischen Behörden akzeptiert die Kommission nunmehr, daß der Beschluß, Erzeugern ein „Draufgeld“ in Form einer nominellen Entschädigung zu zahlen, erst nach umfassender Prüfung der Alternativen getroffen wurde und gerechtfertigt war, um die Kooperation der Erzeuger zu sichern.

(55) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluß, daß diese Entschädigung der Beihilfe von 15 GBP zur Deckung der Schlacht- und Beseitigungskosten gleichgestellt werden kann.

(56) Da die Maßnahme im Prinzip als Beihilfe zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige akzeptiert werden kann, muß geprüft werden, ob sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise beeinträchtigt hat, die dem Gemeinsamen Markt zuwiderläuft.

(57) Wie die britischen Behörden in ihren Bemerkungen anführen, lag die Beihilfe von 30 GBP/Schwein de facto unter dem durchschnittlichen Marktpreis für Schweine, der in der Vorwoche der Anwendung der Regelung in Nordirland erzielt wurde. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die durchschnittlichen Marktpreise für Schweine, ausgedrückt in Pfund Sterling, die in Großbritannien, Nordirland und der Republik Irland in der Woche vor dem Brand der Anlage von Ballymoney, in der Woche unmittelbar vor der Einführung der Regelung und in den vier Wochen nach Anwendung der Regelung erzielt wurden, als der Effekt der Beseitigung der betroffenen Tiere am größten war.

	Erzeugerpreise je Schwein (in Pfund Sterling), festgestellt für die Woche endend am					
	14.6.1998	30.8.1998	6.9.1998	13.9.1998	20.9.1998	27.9.1998
Großbritannien	64,33	46,25	44,86	43,03	43,41	42,92
Nordirland	59,55	39,54	37,45	35,90	35,15	34,17
Republik Irland	57,51	50,09	50,00	50,39	51,26	50,70

(58) Diese Zahlenangaben belegen, daß die Preise in der Zeit zwischen dem Brand der Anlage von Ballymoney und der Einführung der Regelung im Zuge der allgemeinen Wirtschaftsflaute des Sektors zwar auf allen drei Märkten gefallen sind, der Preissturz in Nordirland jedoch bedeutender war. Selbst nach Einführung der Regelung gingen die Preise in Nordirland deutlich schneller zurück als in Großbritannien, während die Preise in der Republik Irland mehr oder weniger stabil blieben. Außerdem lag der Beihilfebetrag während des gesamten Bezugszeitraums stets wesentlich unter dem Marktpreisniveau in Nordirland.

(59) Außerdem lag die Beihilfe, die in dieser Zeit die einzige Einnahmequelle der betroffenen Erzeuger war, wesentlich unter den Produktionskosten. Da die Erzeuger hohe Verluste hinnehmen mußten, ist es äußerst unwahrscheinlich, daß die Beihilfe ihre Wettbewerbsposition gegenüber anderen Erzeugern in einer Weise gestärkt hat, die über das zur Verwirklichung der Ziele der Regelung strikt erforderliche Maß hinausging.

(60) Aus diesen Gründen ist die Kommission der Auffassung, daß die Beihilfe in Form einer Entschädigung von 30 GBP, die bestimmten Schweineproduzenten in Nordirland gewährt wurde, um ihre Kooperation bei der Beseitigung und humanen Tötung übergewichtiger, überschüssiger Schweine, für die sich keine normalen Absatzmärkte finden ließen, zu sichern, als Beihilfe zur Förderung der Entwicklung des nordirischen Schweinesektors angesehen werden kann, die die Handelsbedingungen nicht in einer Weise veränderte, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlief.

(61) Da die Beihilfe überdies nur zum Schutz übergewichtiger und unverkäuflicher Schweine gewährt wurde, um der Überfüllung von Haltungsbetrieben entgegenzuwirken, und da die britischen Behörden sichergestellt haben, daß das Fleisch dieser Tiere beseitigt wurde und nicht in die Nahrungskette gelangte, und nicht zuletzt angesichts des begrenzten Niveaus der gezahlten Entschädigung kann die Kommission auch davon ausgehen, daß die Maßnahme weder die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch beeinträchtigte noch der Verordnung (EWG) Nr. 2759/75 zuwiderlief.

VI. **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

(62) Die Kommission stellt fest, daß das Vereinigte Königreich das „Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme“ vertragswidrig (Artikel 88 Absatz 3) angewendet hat. Aus den genannten Gründen ist sie jedoch der Auffassung, daß die Beihilfe für die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags in Frage kommt —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe in Höhe von 30 GBP je Schwein, das im Rahmen des im September 1998 vom Vereinigten Königreich (für Nordirland) eingeführten „Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme“ getötet wurde, ist im Sinne des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland gerichtet.

Brüssel, den 9. Juni 1999

Für die Kommission

Franz FISCHLER

Mitglied der Kommission