II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 29. Juli 1986

über das von der französischen Regierung eingeführte System der Festsetzung einer oberen Preisgrenze für Fischerei-Dieselöl

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(86/592/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (1), zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik, insbesondere auf Artikel 28,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz (2) des EWG-Vertrags sowie im Hinblick auf diese Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Chronologischer Überblick und Beschreibung der Beihilfe

Im April 1982 erfuhren die Dienststellen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften durch die Presse, daß die französische Regierung das Inkrafttreten eines Systems der Preisindexierung für Dieselkraftstoff, der für Fischereifahrzeuge bestimmt ist, angekündigt hatte.

Auf Antrag der Kommission, der am 28. Juni 1982 gestellt und am 11. August sowie am 2. Dezember 1982 wiederholt worden war, bestätigten die französischen Behörden mit Schreiben vom 22. Juli und vom 14. Dezember 1982 die Existenz dieses Systems.

Die Kommission, der diese Antwort nicht genügte, beschloß daraufhin am 8. Februar 1983, diese Angelegenheit im Rahmen von Artikel 169 des EWG-Vertrags unter dem Aspekt der Nichteinhaltung von Artikel 5 des Vertrages zu überprüfen.

Im Rahmen dieses Verfahrens haben die französischen Behörden mit Schreiben vom 6. Mai 1983 nähere Angaben zu diesem „Staffelung des Kraftstoffpreises für Fischer" genannten System übermittelt.

Es handelt sich um einen in enger Verbindung mit den Mineralölvertriebsgesellschaften eingeführten Mechanismus, der eine stufenweise Anpassung des Dieselkraftstoffpreises im Fischereisektor ermöglichen soll, um den sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen eines plötzlichen starken Preisanstiegs entgegenzuwirken. Dieser Mechanismus findet dann Anwendung, wenn ein bedeutender Unterschied zwischen dem Anstieg des Marktpreises für Dieselkraftstoff und dem monatlich vom Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) ermittelten Schwankungsgrad des Verbraucherpreisindexes festgestellt wird. Letzterer wird herangezogen, um einen „Höchst"-Preis für die Fischerei festzusetzen. Wird dieser auf dem Dieselölmarkt überschritten, so erstattet der Staat den Ölgesellschaften als Ausgleich für ihre Verluste den Unterschied zwischen diesem Preis, den die Fischer zahlen, und dem jeweiligen Marktpreis. Sollten sich zu einem späteren Zeitpunkt der von den Fischern gezahlte Dieselölpreis und der Marktpreis wieder decken und die Entwicklung des letzteren unterhalb der Entwicklung der Lebenshaltungskosten liegen, so wird der Mechanismus ausgesetzt.

Nach einer ersten Anwendung im März 1982 war das System der „Staffelung des Kraftstoffpreises für Fischer" 1983 wieder ausgesetzt worden.

Anfang 1985 haben die Dienststellen der Kommission wiederum durch die Presse erfahren, daß der Mechanismus unter denselben Bedingungen erneut in Kraft gesetzt worden sei.

(1) ABl. Nr. L 379 vom 31. 12. 1981, S. 1.
(2) ABl. Nr. C 227 vom 7. 9. 1985, S. 3.

Dieses System fällt aufgrund von Artikel 28 der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 des Rates unter die Artikel 92 bis 94 des EWG-Vertrags.

Nach einer ersten Prüfung gelangte die Kommission zu der Auffassung, daß das fragliche System auf dem Umweg über einen den Mineralölvertriebsgesellschaften für ihre Einkommensverluste gezahlten Ausgleich eine Form von Beihilfe für die Fischer darstellt. Ferner muß diese ohne Gegenleistung der Begünstigten gewährte Beihilfe als Betriebsbeihilfe angesehen werden, und diese ist nach Auffassung der Kommission normalerweise mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Daraufhin hat die Kommission beschlossen, im Hinblick auf dieses System das Prüfungsverfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des EWG-Vertrags einzuleiten, und der französischen Regierung mit Schreiben vom 28. Juni 1985 eine Frist zur Äußerung gesetzt und sie gleichzeitig an die gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages bestehende Mitteilungspflicht erinnert.

II

Ausgedrückte Meinungen

Ein Mitgliedstaat und eine Erzeugerorganisation haben der Kommission ihre Anmerkungen übermittelt.

In ihrem an die Kommission gerichteten Antwortschreiben vom 9. September 1985 nehmen die französischen Behörden wie folgt Stellung:

1. Es handelt sich hierbei um „ein zeitweilig angewendetes, an außergewöhnliche Umstände gebundenes System der Anpassung des von Fischern zu zahlenden Dieselölpreises" und weder um einen Zuschuß für Fischer noch um die Festsetzung einer oberen Preisgrenze für Fischerei-Dieselöl. Die französische Regierung spricht diesem System den Charakter einer einzelstaatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 92 EWG-Vertrag ab. Dies erklärt ihre Weigerung einer Notifizierung gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages.

2. Die wirtschaftliche und soziale Situation rechtfertigt die Anwendung eines Systems der Staffelung des von Fischern zu zahlenden Dieselölpreises. Diese Situation wurde durch die beträchtlichen Preisanstiege aufgrund der Freigabe der von Fischern zu zahlenden Dieselölpreise im Anschluß an das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 29. Januar 1985 (1), besonders erschwert. Die französische Regierung betont nachhaltig den konjunkturpolitischen und vorübergehenden Charakter der betreffenden Maßnahmen.

3. Diese Begründung wird ergänzt durch die Notwendigkeit, einen Ausgleich für die nicht länger gewährte Beihilfe zur Erhaltung der Arbeitsplätze in den Küstengebieten in Form von einem Pauschalzuschuß in Höhe von 21 Centimes je Liter von Fischern verwendetem Treibstoff zu schaffen. Die Kommission war zu der Auffassung gelangt, daß es sich um eine Treibstoffbeihilfe handelte und hatte diese daher mit Entscheidung 83/313/EWG untersagt (2); der Europäische Gerichtshof hatte Frankreich für die Nichteinhaltung seiner Verpflichtungen verurteilt (3).

III

Einschätzung der Rechtslage

In der oben genannten Entscheidung weist die Kommission daraufhin, daß Treibstoffsubventionen generell einen unmittelbaren Einfluß auf die Produktionskosten der Begünstigten haben und ihnen einen unbestreitbaren Vorteil gegenüber den anderen Gemeinschaftsfischern verschaffen.

Im vorliegenden Fall handelt es sich zwar nicht um einen den Fischern direkt gewährten Zuschuß zu den Treibstoffkosten, dennoch führt das System zu einer vorübergehenden Verringerung des Dieselölpreises für eine bestimmte Verbrauchergruppe, nämlich die Fischer, und besitzt damit trotz der gegenteiligen Behauptungen der französischen Regierung sämtliche Merkmale einer Treibstoffbeihilfe.

1. Die Fischer kommen beim Kauf ihres Dieselöls in den Genuß eines Vorzugspreises, während die übrigen Verbraucher den auf dem Markt festgesetzten Preis zahlen, der — dies ist Vorbedingung für das Funktionieren des Systems — selbstverständlich höher liegt.

   Sie haben somit eine priviligierte Stellung nicht nur gegenüber den anderen französischen Verbrauchern, sondern auch gegenüber den übrigen Fischern der Gemeinschaft, da die anderen Mitgliedstaaten ihren Staatsbürgern keine vergleichbaren Unterstützungen gewähren.

   Wenn auch, wie die Komission in ihrer bereits erwähnten Entscheidung 83/313/EWG über die französische Beihilfe zur Aufrechterhaltung der Arbeitsplätze in den Küstengebieten anführt, das Vorhandensein vergleichbarer Beihilfen niemals die Gewährung einer einzelstaatlichen Beihilfe rechtfertigen kann, so macht doch das Fehlen vergleichbarer Beihilfen in anderen Mitgliedstaaten besonders deutlich, daß die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt durch die fragliche einzelstaatliche Beihilfe verfälscht werden.

   Eine derartige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der französischen Fischer kann sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Erzeuger anderer Mitgliedstaaten negativ auswirken, da der französische Markt fast zur Hälfte durch eigene Anlandungen, zu rund einem Viertel durch Einfuhren aus den anderen Mitgliedstaaten und im übrigen durch Einfuhren aus Drittländern versorgt wird und Frankreich darüberhinaus fast ein Viertel seiner Erzeugung ausführt, davon mehr als die Hälfte in die anderen Mitgliedstaaten (Angaben für das Jahr 1984). Vor dem Hintergrund des sehr lebhaften Wettbewerbs, der auf dem Gemeinschaftsmarkt für Fischereierzeugnisse herrscht, wird der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch eine derartige Beihilfe beeinträchtigt.

(1) Rechtssache Leclerc, Nr. 231/83.

(2) ABl. Nr. L 169 vom 28. 6. 1983, S. 32.

(3) Urteil vom 13. März 1985 in der Rechtssache Nr. 93/84.

Die Tatsache, daß es sich bei dem französischen System um eine zwar vorübergehende, aber wiederholt anwendbare Regelung handelt, steht nicht im Gegensatz zu den obigen Ausführungen.

2. Für die Mineralölvertriebsgesellschaften, die als Handelsgesellschaften den Marktgesetzen unterliegen, gibt es *a priori* keinen Grund, einen bestimmten Beschäftigungszweig, wie etwa die Fischerei, gegenüber anderen begünstigen zu wollen. Um sie zur der Gewährung des Vorzugspreises für Fischer zu bewegen, mußte der französische Staat sich verpflichten, ihnen einen finanziellen Ausgleich für die erlittenen Einkommensverluste zu zahlen.

   Wenngleich die französischen Behörden hierauf mit keinem Wort eingehen, so dürfte es doch offensichtlich sein, daß dies eine indirekte Treibstoffsubvention für Fischer darstellt.

3. In einer ähnlichen Angelegenheit (1) hat die Kommission bereits die Auffassung vertreten, daß „ein Vorzugstarif unter das Verbot des Artikels 92 Absatz 1 des Vertrages fällt, wenn er:

   — bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt, die im Wettbewerb mit Unternehmen anderer Mitgliedstaaten stehen, und deren Erzeugnisse Gegenstand des innergemeinschaftlichen Handels sind,
   — von staatlicher Stelle vorgeschrieben worden ist,
   — einen vom Staat an die Vertriebsgesellschaft gezahlten Ausgleich bzw. Mindereinnahmen des Staats mit sich bringt."

   Es liegt unter diesen Umständen wohl auf der Hand, daß sich ein Vorzugstarif nicht in den normalen Verwaltungsrahmen eines privaten Unternehmens einfügt, sondern vielmehr bestimmten politischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten eines einzelnen Staates entsprochen wurde. Es handelt sich somit um eine direkt aus staatlichen Mitteln finanzierte Beihilfe, die die Bedingungen von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages erfüllt.

Aus den vorangehenden Ausführungen ergibt sich, daß es sich bei dem von der französischen Regierung eingeführten System der Festsetzung einer oberen Preisgrenze für Fischerei-Dieselöl um eine mit Artikel 92 Absatz 1 des EWG-Vertrags unvereinbare staatliche Beihilfe handelt.

Die in Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages genannten Ausnahmen, die im vorliegenden Fall als einzige in Betracht kommen, sind nur möglich, wenn die dort festgelegten Ziele im Gemeinschaftsinteresse und nicht im Interesse einzelner Bereiche der nationalen Wirtschaft verfolgt werden.

Diese Ausnahmebestimmungen sind bei der Prüfung regionaler oder sektoraler Beihilfeprogramme und jeder einzelnen Anwendung allgemeiner Beihilferegelungen eng auszulegen. Die Ausnahmen sind nur dann zulässig, wenn die Kommission feststellen kann, daß die Beihilfe für die Verwirklichung einer der in diesen Bestimmungen genannten Ziele erforderlich ist.

Diese Ausnahmen für Beihilfen ohne entsprechende Gegenleistung bewilligen, hieße, Beeinträchtigungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten sowie Wettbewerbsverzerrungen, die im Hinblick auf das Gemeinschaftsinteresse nicht gerechtfertigt wären, hinzunehmen.

Eine entsprechende Gegenleistung konnte in vorliegendem Fall nicht festgestellt werden. Weder hat die französische Regierung eine ausreichende Rechtfertigung dafür geliefert, daß die Beihilfe die Voraussetzungen für die Anwendung einer der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 des EWG-Vertrags erfüllt, noch hat die Kommission selbst eine solche Rechtfertigung feststellen können.

Hinsichtlich der Ausnahmebestimmungen für Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Gebiete gilt es zu bedenken, daß die betreffenden Gebiete keinen außergewöhnlich niedrigen Lebensstandard oder eine erhebliche Unterbeschäftigung im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) aufwiesen und die fragliche Betriebsbeihilfe auch nicht geeignet ist, die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) zu fördern.

Es handelt sich bei dieser Beihilfe auch nicht um ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder eine Maßnahme zur Behebung einer beträchtlichen Störung des französischen Wirtschaftslebens im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b).

Was die Ausnahmeregelung zugunsten von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige anbelangt, so trägt die zur Debatte stehende Beihilfe, durch die bestimmte Betriebskosten gesenkt werden, mit Sicherheit nicht zur wirtschaftlichen Entwicklung im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) bei. Außerdem ist es angesichts des Umfangs des innergemeinschaftlichen Handels mit Fischereierzeugnissen ausgeschlossen anzunehmen, daß die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändert werden, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Demnach erfüllt die fragliche Beihilfe nicht die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einer der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 des EWG-Vertrags.

Da mit einer Treibstoffbeihilfe wenn auch nur vorübergehend eine Senkung der Kosten bestimmter Produktionsmittel bezweckt wird, handelt es sich um eine Betriebsbeihilfe ohne nachhaltige Wirkung auf die wirtschaftliche Lage der Begünstigten.

Allgemein hat die Kommission derartige Beihilfen stets abgelehnt. In ihrer Mitteilung an den Rat vom 25. Mai 1978 über ihre Politik im Bereich sektoraler Beihilfen hat sie deutlich hervorgehoben, daß zeitweilige Beihilfen mit dem Ziel, die sozialen Folgen einer Krisensituation abzuwenden, im Zusammenhang mit Umstrukturierungsplänen für den betreffenden Sektor stehen und an eine Maßnahme der Begünstigten geknüpft sein müssen, die diesen ihre Umstellung erleichtern soll. Ferner hat sie in ihren Leitlinien für die Prüfung der einzelstaatlichen

(1) Entscheidung 82/73/EWG, ABl. Nr. L 37 vom 10. 2. 1982, S. 29;
Entscheidung 85/215/EWG, ABl. Nr. L 97 vom 4. 4. 1985, S. 49.

Beihilfen auf dem Fischereisektor [1] daran erinnert, daß Betriebsbeihilfen grundsätzlich mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, es sei denn, sie sind unmittelbar an einen Umstrukturierungsplan gebunden, der als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gilt. Dies ist bei der vorliegenden Beihilfe nicht der Fall.

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich, daß die zur Debatte stehende Beihilfe die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einer der Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 3 des EWG-Vertrags nicht erfüllt und ihre Gewährung somit von der französischen Regierung unverzüglich einzustellen ist.

Da diese Beihilfe unrechtmäßig gewährt worden ist, greift die vorliegende Entscheidung etwaigen Maßnahmen der Kommission hinsichtlich der Rückforderung der zur Verfügung gestellten Summen entsprechend ihres an die Mitgliedstaaten gerichteten Schreibens vom 3. November 1983 über die Erstattung von unrechtmäßig gewährten Beihilfen [2] nicht vor —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe in Form einer Staffelung der Kraftstoffpreise für Fischer, die in Frankreich in Abständen von 1982 bis 1985 gewährt wurde, ist gemäß Artikel 92 Absatz 1 des EWG-Vertrags mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar. Sie ist infolgedessen als Regelung vollständig aufzuheben und darf in Zukunft nicht mehr gewährt werden.

Artikel 2

Die Französische Republik setzt die Kommission innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieser Entscheidung von den Maßnahmen in Kenntnis, die sie ergriffen hat, um den Bestimmungen des Artikels 1 zu entsprechen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 29. Juli 1986

Für die Kommission

António CARDOSO E CUNHA

Mitglied der Kommission

[1] ABl. Nr. C 268 vom 19. 10. 1985, S. 2.
[2] ABl. Nr. C 318 vom 24. 11. 1983, S. 3.