BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 16 november 2004

betreffende een steunregeling van Duitsland ten gunste van Kornbrandstokerijen

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 3953)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2006/240/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken overeenkomstig voornoemde artikelen [1] en gezien hun opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Bij brief van 22 november 2000 hebben zes Duitse industriële productiebedrijven die deel uitmaken van de *Arbeitsgemeinschaft gewerblicher Kornbrennereien* ingevolge de wijziging van het *Branntweinmonopolgesetz* (wet op het monopolie voor gedistilleerde dranken) van 2 mei 1976 door het *Haushaltssanierungsgesetz (HsanG)* (wet op de sanering van de begroting) van 22 december 1999 bij de Commissie een klacht ingediend [2].

(2) De klagers wilden doen vaststellen dat de Duitse wetgever door de wijziging van het Branntweinmonopolgesetz [3] een regeling heeft ingevoerd die indruist tegen artikel 87 van het EG-Verdrag, omdat deze regeling industriële en agrarische Kornbrandstokerijen (*Kornbranntweinbrennereien*), die tot dan zonder onderscheid recht hadden op steun, in zover ongelijk behandelt dat alleen nog de landbouwproducenten recht hebben op steun. Zij beweren dat de nieuwe regeling de agrarische Kornbrandstokerijen een onbetwistbaar voordeel biedt dat wordt beschouwd als steun die met de communautaire mededingingsvoorschriften onverenigbaar is.

(3) De Commissie heeft Duitsland voor het eerst op 3 januari 2001 om nadere informatie over de aangevochten wijzigingen gevraagd. Duitsland heeft hierop bij brief van 14 februari geantwoord en erop gewezen dat de desbetreffende steunmaatregelen al in 1976 bij de Commissie waren aangemeld en dat de nieuwe wet alleen bedoeld was om het bestaande mechanisme te verbeteren. Op 16 maart 2001 heeft de Commissie een aantal bijkomende vragen aan Duitsland gesteld. Duitsland heeft vervolgens om meer tijd gevraagd en de Commissie heeft dit bij brief van 9 april 2001 toegestaan.

(4) Op 24 april 2001 heeft Duitsland antwoord gegeven aan de Commissie, die dan op 19 november haar eerste conclusies en opmerkingen heeft medegedeeld. Bij brief van 19 december 2001 heeft Duitsland zijn verklaringen van 14 februari 2001 bevestigd en nogmaals verzekerd dat de steunmaatregelen in kwestie in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht.

(5) Bij brief van 22 februari 2002 heeft de Commissie Duitsland overeenkomstig artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag [4] gevraagd een standpunt in te nemen en dienstige voorstellen in te dienen over de manier waarop de wetgeving inzake steun aan Kornbrandstokerijen in overeenstemming kan worden gebracht met artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Op 19 maart 2002 heeft Duitsland de Commissie schriftelijk medegedeeld dat het dergelijke maatregelen niet nodig achtte, aangezien het niet met de conclusies van de Commissie kon instemmen. Dit geldt met name voor de conclusie dat *Kornbranntwein* (Kornbrand) een industrieel en geen landbouwproduct is.

(6) Bij beschikking van 19 juni 2002 heeft de Commissie Duitsland voorgesteld een aantal dienstige maatregelen te nemen tot wijziging van de Duitse wet inzake steun aan Kornbrandstokerijen. Bij brieven van 19 en 23 juli 2002 heeft Duitsland de Commissie medegedeeld dat het dit voorstel niet kon aanvaarden en bijgevolg niet bereid was de dienstige maatregelen binnen de gestelde termijn te nemen.

---

[1] PB C 269 van 8.11.2003, blz. 2.

[2] Bundesgesetzblatt jaargang 1999, deel I, nr. 58, gepubliceerd te Bonn op 28 december 1999. Het Haushaltssanierungsgesetz had een algemene hervorming van het Duitse monopolie voor gedistilleerde dranken tot gevolg. De wet is op 1 oktober 2000 in werking getreden.

[3] Branntweinmonopolgesetz van 2 mei 1976.

[4] PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1; verordening laatstelijk gewijzigd bij de Akte van Toetreding van 2003.

(7) De Commissie heeft derhalve overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EG) nr. 659/1999 op 16 oktober 2002 besloten om wegens de steunmaatregelen in kwestie een formele onderzoeksprocedure in te leiden. Het besluit werd op 11 december 2002 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([5]). Hierbij werd alle betrokkenen om hun standpunt ten aanzien van de betrokken maatregelen gevraagd.

(8) Duitsland gaf op 12 november 2002 zijn mening over de inleiding van de procedure te kennen.

(9) Van derden ontving de Commissie in totaal 54 opmerkingen, waaronder een standpunt met ongeveer 2 000 handtekeningen. De opmerkingen werden op 7 februari 2003 aan Duitsland toegezonden met het verzoek een standpunt in te nemen. Op 26 februari 2003 vroeg Duitsland de Commissie om verlenging van de antwoordtermijn, wat op 27 februari werd toegestaan. De Commissie ontving het antwoord van Duitsland ten slotte bij brief van 19 maart 2003.

(10) Op 5 juni 2003 vond op verzoek van Duitsland een gesprek plaats, waartoe Duitsland op 4 juni 2003 een voorbereidende brief stuurde; op 2 juli 2003 volgde nogmaals een brief.

(11) De klagers deelden de Commissie op 13 augustus 2003 schriftelijk hun mening mede ter voorbereiding van een vergadering die op hun verzoek op 29 augustus 2003 plaatsvond.

(12) Op 5 maart 2004 stuurde de Commissie aan Duitsland de brief van de klagers van 13 augustus 2003. Duitsland heeft hierop bij brief van 5 april 2004 geantwoord.

II. **BESCHRIJVING VAN DE REGELING IN KWESTIE**

A. **Het Duitse *Branntweinmonopol* en de ontwikkeling daarvan**

(13) Het Duitse *Branntweinmonopol* (monopolie voor gedistilleerde dranken) werd bij wet van 8 april 1922 ([6]) ingesteld en ingevolge de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, o.a. het arrest van 17 februari 1976 in zaak 45/75 (Rewe-Zentrale) ([7]) - door de wet van 2 mei 1976 ([8]) hervormd. De nieuwe wet van 2 mei 1976 inzake het *Branntweinmonopol* heeft het uit de territoriale beschermende maatregelen voortvloeiende prijsondersteuningsbeleid, dat in strijd was met artikel 31 van het EG-Verdrag (ex-artikel 37) opgeheven en door een prijscompensatiemechanisme vervangen.

(14) Op 9 april 1976 heeft Duitsland de Commissie op de hoogte gebracht van het gewijzigde *Branntweinmonopolgesetz* ([9]) overeenkomstig artikel 88 (ex artikel 93), lid 3, van het EG-Verdrag in samenhang met artikel 4 van Verordening nr. 26 van de Raad van 4 april 1962 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten ([10]). Artikel 4 van deze verordening bepaalt: „*Artikel 93, lid 1 en lid 3, eerste zin, van het Verdrag is van toepassing op de steunmaatregelen ten gunste van de voortbrenging van of de handel in de in bijlage II van het Verdrag* [nu en hieronder in bijlage I bij het EG-Verdrag; noot van de Commissie] *vermelde producten*" ([11]). Voor de lidstaten is een eenvoudige kennisgeving dan ook voldoende en toestemming van de Commissie is niet vereist.

(15) In zijn kennisgeving heeft Duitsland de Commissie erop gewezen dat het zijn wettelijke verplichting om de producten van binnenlandse producenten van gedistilleerde dranken tegen een kostendekkende prijs op te kopen, ook in de toekomst zal nakomen.

(16) Bij de kennisgeving in 1976 werd geen onderscheid gemaakt naar het soort producten, met andere woorden tussen neutrale alcohol en gearomatiseerde alcohol, zoals bijvoorbeeld Kornbrand. De Commissie heeft toen over de inhoud van de kennisgeving geen opmerkingen gemaakt.

(17) Na de wetswijziging van 1976 bestond het monopolie in de aankoop en het in de handel brengen van alcohol door de onder het ministerie van Financiën ressorterende *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* („*BfB*"). De BfB koopt de alcohol tegen wettelijk gegarandeerde prijzen en rectificeert ([12]) en verkoopt hem tegen marktprijzen. Kornbrand is hiervan uitgezonderd.

([5]) PB C 308 van 11.12.2002, blz. 6.
([6]) Reichsgesetzblatt I, blz. 335, 405.
([7]) Jurispr. 1976, blz. 181 (overweging 27). Met dit arrest heeft het Hof van Justitie met name geoordeeld dat in strijd met artikel 31 (ex artikel 37) wordt gehandeld „wanneer de op het ingevoerde product gelegde last verschilt van die op het - al dan niet rechtstreeks onder het monopolie vallend - gelijksoortig binnenlands product".
([8]) Wet tot wijziging van de wet op het monopolie voor gedistilleerde dranken, Bundesgesetzblatt I N 50 van 7 mei 1976, blz. 1145.
([9]) De kennisgeving had betrekking op alle onder het monopolie vallende producten, met inbegrip van Kornbrand.
([10]) PB 30 van 20.4.1962, blz. 993, zoals gewijzigd bij Verordening nr. 49 (PB. 53 van 1.7.1962, blz. 1571).
([11]) Bijlage II bij het Verdrag werd bijlage I na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. De inhoud is echter onveranderd gebleven.
([12]) Rectificatie: verwerking van de alcohol door distilleren, filteren of een ander procédé.

(18) Voor Kornbrand werd aan de op 14 juni 1930 gestichte *Deutsche Kornbranntwein-Vermarktung GmbH (DKV)* ([13]) bij wet van 2 mei 1976 een soortgelijke taak als de BfB opgedragen, evenwel uitsluitend voor de aankoop en het in de handel brengen van Kornbrand. Door de wet van 1976 verwierf de DKV het exclusieve recht tot afname van het grootste gedeelte van de binnenlandse Kornbrandproductie tegen wettelijk gegarandeerde prijzen, die de kosten van de producent, zowel voor industriële als voor landbouwproducenten, dekken ([14]), en tevens tot het in de handel brengen van de Kornbrand tegen marktprijzen, eventueel na verwerking en/of rectificatie. Tot het jaar 2000 werd meer dan 80 % van de in Duitsland geproduceerde Kornbrand door de DKV en de overige 20 % door de stokerijen zelf in de handel gebracht ([15]).

(19) De DKV ontvangt als tegenprestatie voor het vervullen van de in § 82 van het Branntweinmonopolgesetz wettelijk opgelegde opdracht een vergoeding die, bij gebrek aan een marktprijs, wordt berekend volgens de *Leitsätze für die Preisermittlung bei öffentlichen Aufträgen aufgrund von Selbstkosten (LSP)* (beginselen voor de prijsbepaling bij opdrachten van de overheid op grond van de kostprijs).

(20) Voor de Duitse Kornbrandproducenten die recht op steun hebben, geldt een leveringsplicht aan de DKV ter hoogte van hun distillatierechten, die door de nationale instanties jaarlijks worden vastgesteld. Zij kunnen ook een grotere hoeveelheid alcohol produceren, maar daarvoor geldt dan geen prijsgarantie. De agrarische stokerijen zijn (anders dan de industriële stokerijen om voor de hand liggende redenen) wettelijk verplicht de zelf geproduceerde grondstoffen (graan) te verwerken en de nevenproducten die bij de distillatie ontstaan in hun landbouwbedrijf te gebruiken. Dat betekent bijvoorbeeld dat de spoeling die bij de distillatie ontstaat als veevoer en de gier als meststof wordt gebruikt.

(21) Enkele stokerijen/producenten verwerken en commercialiseren hun productie geheel of gedeeltelijk ook zelf zonder de DKV daarbij te betrekken. In dit geval ontvangen zij in het kader van hun distillatierechten van de DKV de tegenwaarde van de kosten voor de rectificatie, opslag en commercialisering, die de DKV heeft uitgespaard. Deze producenten zijn bijgevolg gelijkgesteld met diegene die hun productie aan de DKV verkopen.

(22) Met de HSanG werd het monopolie hervormd teneinde op de steun te besparen. In de eerste plaats werd het aantal steunontvangers beperkt en werd het distributiemechanisme voor de steun gedeeltelijk nieuw geregeld. Sinds de inwerkingtreding van de HSanG kunnen alleen de agrarische stokerijen ten volle van de oude regeling profiteren, aangezien overeenkomstig § 40, lid 5, van het gewijzigde Branntweinmonopolgesetz de distillatierechten voor de industriële stokerijen voor de bedrijfsjaren 2000/2001 tot 2005/2006 op 50 % van de regelmatige distillatierechten werden vastgesteld ([16]). Na de wettelijk voorgeschreven overgangstermijn die tot 2005/2006 loopt, hebben alleen nog de agrarische stokerijen recht op steun.

(23) De industriële stokerijen, die overeenkomstig § 58a van het door de HSanG gewijzigde *Branntweinmonopolgesetz* na het productiejaar 2006/2007, d.w.z. vanaf 30 september 2006, helemaal niet meer aan het monopolie mogen deelnemen, kunnen echter sinds 2001 het monopolie vrijwillig verlaten. Om de onvermijdelijke verliezen van de industriële stokerijen te compenseren, heeft de wetgever bepaald dat wie zich voortijdig uit het monopolie terugtrekt recht heeft op een compensatievergoeding. Daarom hebben de meeste industriële stokerijen ervoor gekozen het monopolie voortijdig te verlaten.

(24) Om redenen van gelijke behandeling kunnen volgens de wet ook agrarische stokerijen op verzoek het monopolie verlaten. Ze ontvangen dan dezelfde compensatievergoeding als de industriële stokerijen.

(25) De DKV moet tot 30 september 2006 haar bij wet van 2 mei 1976 opgelegde opdracht vervullen, waarna de BfB deze zou kunnen overnemen.

B. **Beschrijving van de steunmaatregelen in kwestie**

Compensatie van de productiekosten

(26) De geleidelijke opheffing van het *Branntweinmonopol* in de tweede helft van de jaren zeventig en de opening van de markt hebben onmiddellijk tot een aanzienlijke stijging van de invoer in Duitsland van gedistilleerde dranken en tot een aanzienlijke daling van de verkoopprijs van gedistilleerde dranken geleid, zonder dat deze prijsdaling bij de producent merkbaar was.

(27) Het monopolie heeft zich (door middel van de DKV en de BfB) aan de nieuwe marktvoorwaarden aangepast en zijn eigen verkoopprijzen tot een concurrerend niveau verlaagd. Zo is de verkoopprijs van alcohol van gemiddeld **333 DEM**/hl in 1976 gedaald tot **115 DEM**/hl in de periode 1999/2000.

([13]) De bij een verordening van het Reichsmonopolamt (nu Bundesmonopolbehörde) in 1930 opgerichte en nu onder het ministerie van Financiën ressorterende Gesellschaft des bürgerlichen Rechts DKV (GmbH) bezit de exclusieve verkooprechten voor Kornbrand.

([14]) Tot de inwerkingtreding van de wet van 28 december 1999.

([15]) Volgens de DKV werden in het productiejaar 2000/2001, m.a.w. een jaar na de inwerkingtreding van de HSanG, 24 % en in het productiejaar 2001/2002 40,6 % van de Kornbrandproductie op de vrije markt geproduceerd.

([16]) Een productiejaar begint telkens op 1 oktober van een jaar en eindigt op 30 september van het jaar daarop.

(28) Voor 1999/2000 bedroeg de wettelijke afnameprijs die de DKV aan de Kornbrandstokerijen moest betalen **263 DEM**/hl alcohol (tegenover **296 DEM**/hl, die de BfG aan de producenten van andere gedistilleerde dranken betaalt). Deze afnameprijs is zo berekend dat de kosten van de producenten gedekt zijn. De referentiekosten zijn de gemiddelde productiekosten van een gewetensvolle producent voor een hectoliter alcohol. In dezelfde periode bedroeg de verkoopprijs voor Kornbrand door de DKV **157 DEM**/hl alcohol (tegenover 93 DEM/hl voor neutrale alcohol).

(29) Het compensatiesysteem is derhalve duidelijk bedoeld om de gevolgen te milderen van een tekort waarmee het verkoopmonopolie voor gedistilleerde dranken en daarmee ook de DKV te kampen hebben. Volgens gegevens van Duitsland bedroegen de subsidies die aan de Kornbrandstokerijen voor de periode van oktober 1999 tot 30 september 2000 werden verleend 36,6 miljoen DEM (18,7 miljoen euro).

(30) Het verschil tussen de afnameprijs en de verkoopprijs op de markt (marktprijs) vormt duidelijk steun. Duitsland bestrijdt dit niet.

Compensatievergoedingen bij het voortijdig verlaten van het monopolie

(31) Het bij § 58a van het *Branntweinmonopolgesetz* ingevoerde systeem zou het de Kornbrandstokerijen gemakkelijker moeten maken het monopolie te verlaten. Zoals hierboven (zie punt 23) gezegd, ontvangen stokerijen die bereid zijn uit vrije wil het monopolie voortijdig te verlaten als tegenprestatie voor hun uittreding en in plaats van exploitatiesteun, ter compensatie van de productiekosten tot september 2006 degressieve compensatievergoedingen, die telkens in de eerste vier maanden van een productiejaar worden uitbetaald. Dankzij de compensatievergoedingen wordt producenten die dat willen de mogelijkheid geboden om ondanks hun uittreding uit het monopolie verder op de zogenaamde „vrije" Kornbrandmarkt actief te zijn ([17]). Het gaat bijgevolg om een verschuiving van reeds eerder bestaande steun die door de producenten naar eigen goeddunken kan worden gebruikt.

(32) Er zij aan herinnerd dat bijna alle industriële en ook enkele agrarische stokerijen voor dit alternatief hebben gekozen.

([17]) De „vrije" Kornbrandmarkt nam in het productiejaar 2001/2002 40,8% van de markt voor haar rekening.

Financiering van de steun

(33) Het tekort als gevolg van het verschil tussen de afnameprijs en de marktprijs bij de verkoop van de producten in Duitsland werd uit middelen van de Duitse begroting betaald. Daartegenover werden de alcoholaccijnzen verhoogd. Het gaat om een consumentenbelasting die zowel op binnenlandse als op ingevoerde alcohol wordt geheven.

De markt in cijfers

(34) Aan het eind van het productiejaar 1999/2000 (vóór de invoering van de wet) waren er 68 industriële en 409 agrarische stokerijen die in totaal 253 000 hectoliter Kornbrand produceerden. Op 1 oktober 2001 waren er als gevolg van de hervorming nog slechts 11 industriële stokerijen met een totale productie van 5 000 hectoliter op de markt actief. Het aantal agrarische stokerijen daalde tot 340 met een totale productie van 142 000 hectoliter.

(35) De 57 industriële stokerijen die het monopolie voortijdig hebben verlaten, hadden aan het eind van het productiejaar 2001/2002 compensatievergoedingen ten bedrage van in totaal 5,9 miljoen euro ontvangen en de zes agrarische stokerijen 0,6 miljoen euro. De 47 stokerijen die hun productie (in totaal 5 400 hectoliter Kornbrand) zelf in de handel brengen, hebben hiervoor 315 000 euro steun ontvangen. De DKV ten slotte ontving in het productiejaar 2001/2002 6,6 miljoen euro aan subsidies.

C. **Opmerkingen van derden**

(36) Na de publicatie van het besluit betreffende de inleiding van een procedure ontving de Commissie 54 opmerkingen van derden, daaronder natuurlijke personen, bedrijven, verenigingen en beroepsorganisaties. De overgrote meerderheid (47) wijst de door de Commissie voorgestelde maatregelen die aan deze procedure ten grondslag liggen af; drie opmerkingen waren voor een deel en vier geheel positief.

(37) De vier positieve opmerkingen zijn afkomstig van vertegenwoordigers van de gedistilleerde-drankensector. Hierin wordt zelfs geoordeeld dat de Commissie bij haar besluit betreffende de inleiding van een procedure nog niet ver genoeg is gegaan en dat het Duitse Branntweinmonopol grondig moet worden hervormd.

De landbouwproducenten

(38) Alle 35 agrarische stokerijen nemen een negatieve houding aan tegenover het standpunt van de Commissie. Het gaat hier meestal om kleine agrarische gezinsbedrijven. In het algemeen wordt de opvatting van de Commissie bestreden dat het bij Kornbrand om een industrieel product gaat. Volgens hen is hier duidelijk sprake van een landbouwproduct. Ook wordt het door de Commissie gebruikte begrip *Kornbranntwein* (Kornbrand) bekritiseerd; juister voor het bij de DKV afgeleverde product zou de benaming „ruwe alcohol" („*Rohalkohol*") of ook „ruwe graanalcohol" („*Kornrohalkohol*") zijn. De bij de DKV afgeleverde alcohol is geen product dat klaar is voor consumptie, maar moet nog verder worden verwerkt of gerectificeerd. Voor een deel wordt geargumenteerd dat de situatie van de landbouwproducenten niet vergelijkbaar is met de situatie van industriële producenten omdat ze niet aan dezelfde voorwaarden onderworpen zijn. In dit verband wordt uitvoerig ingegaan op de verschillende fasen van het productieproces van Kornbrand die voortkomt uit een systeem van kringloopeconomie (aanbouw van graan, stoken, gebruik van de spoeling als veevoer en gebruik van de gier als meststof voor het graan) dat een zuiver ecologische werkwijze vereist. De agrarische stokerijen zijn derhalve van mening dat in hun geval de voor landbouwproducten geldende voorschriften van het EG-Verdrag verder van toepassing zouden moeten zijn en dat ze onvermijdelijk benadeeld zouden zijn tegenover landbouwbedrijven die hun alcohol aan de BfB leveren, wanneer in plaats daarvan de strengere mededingingsvoorschriften van het EG-Verdrag op hen van toepassing zouden zijn. Het wegvallen van het monopolie vanaf 1 januari 2004 zou voor hen zeker de ondergang betekenen daar vele onder hen investeringen hebben gedaan die ze dan niet meer zouden kunnen terugverdienen. Bovendien is de stokerij in enkele gevallen de kern van het landbouwbedrijf, zodat de ondergang daarvan tot het einde van het hele bedrijf zou leiden. Een beroepsorganisatie die de agrarische stokerijen die de Kornbrand zelf in de handel brengen vertegenwoordigt, bestempelt de Kornbrand eveneens als landbouwproduct en meent dat de Commissie hieraan niet mag tornen. Talrijke opmerkingen komen er ten slotte op neer dat de steunmaatregelen de concurrentie niet kunnen verstoren en de handel tussen lidstaten niet kunnen beperken daar Kornbranntwein een alcohol is die alleen in het Duitse taalgebied kan worden geproduceerd.

De klager en agrarische stokerijen

(39) De *Arbeitsgemeinschaft gewerblicher Kornbrennereien* bekritiseert de inleiding van een procedure omdat daarin de afschaffing van alle steun, zowel voor agrarische als voor industriële stokerijen wordt voorgesteld. Zij heeft de procedure weliswaar op gang gebracht, maar betreurt dat de Commissie de compensatievergoedingen voor industriële stokerijen, die waren bedoeld als stimulans voor het voortijdig verlaten van het monopolie, op de helling zet. De compensatievergoedingen vormden volgens de klager geen staatssteun in de zin van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag. Het gaat veeleer om de tegenwaarde van de destillatierechten, waarvan zij in tegenstelling tot de agrarische stokerijen, zouden moeten afzien. Alleen al om redenen van de bescherming van het gewettigd vertrouwen is de toekenning van de compensatievergoedingen waarin de HSanG voorziet vereist en bovendien onontbeerlijk om de betrokken stokerijen tegen het eind van de overgangsperiode in de gelegenheid te stellen hun activiteit onder economisch aanvaardbare voorwaarden om te schakelen, te meer daar de bedragen op verre na niet zo hoog zijn als de verliezen die als gevolg van de nieuwe wet ontstaan. Bovendien komt de handel tussen de lidstaten door de betalingen niet in het gedrang. Er is namelijk geen sprake van concurrentievervalsing daar alle leden van de beroepsorganisatie de productie van Kornbrand hebben stopgezet, omdat het onmogelijk is zich op een gesubsidieerde markt te handhaven, zonder zelf subsidies te ontvangen. Daarentegen blijft de klager bij zijn standpunt dat de subsidies voor de agrarische stokerijen op grond van de ongelijke behandeling onrechtmatig zijn. Drie industriële stokerijen hebben meteen laten weten dat zij de bepalingen van de HSanG over de betaling van compensatievergoedingen voor het voortijdig verlaten van het monopolie worden gehandhaafd willen zien.

Overige opmerkingen

(40) De overige opmerkingen, waaronder die van een deskundige die zegt te hebben deelgenomen aan de voorbereidende werkzaamheden voor Verordening (EEG) nr. 1576/89 van de Raad van 29 mei 1989 tot vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de definitie, de aanduiding en de aanbiedingsvorm van gedistilleerde dranken ([18]), of die van een consumentenorganisatie die 2 000 handtekeningen heeft verzameld, keuren het standpunt dat de Commissie bij de inleiding van een procedure inneemt strikt af, waarbij zij meestal dezelfde argumenten hanteren als de agrarische Kornbrandstokerijen en er met name op wijzen dat Kornbrand een product is dat ook in de toekomst als landbouwproduct moet worden beschouwd en dat de Commissie de traditionele productiemethoden van dit product niet in twijfel mag trekken. De DKV wijst erop dat de Commissie, mocht zij in haar definitieve beschikking de door haar voorgestelde dienstige maatregelen handhaven, bij de vaststelling van de termijn voor de omzetting ervan het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen en de overgangstermijn tot na 1 januari 2004 moet verlengen om de betrokken ondernemingen de gelegenheid te bieden hun activiteiten om te schakelen.

D. **Opmerkingen van Duitsland**

(41) Duitsland betwist niet dat het bij het systeem voor vergoeding van de productiekosten door de DKV om exploitatiesteun gaat. Wel wordt het standpunt verdedigd dat Kornbrand ook verder onder de voor landbouwproducten geldende bepalingen van het EG-Verdrag moet vallen en door de Commissie niet als een industrieel product mag worden behandeld. Duitsland deelt geenszins de opvatting van de Commissie dat de in het kader van het

([18]) PB L 60 van 12.6.1989, blz. 1; verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1).

monopolie geproduceerde, uit graan gedistilleerde dranken geen onder het overkoepelende begrip ethylalcohol vallend landbouwproduct, maar een *Branntwein* genoemde gedestilleerde drank en bijgevolg een industrieel product is. Het motiveert zijn standpunt door te stellen dat de tekst van bijlage I bij het EG-Verdrag ondubbelzinnig is en aan de inhoud van een tekst van het EG-Verdrag niet kan worden getornd door middel van een voorschrift van secundair recht, zoals in dit geval Verordening (EEG) nr. 1576/89.

(42) Ter ondersteuning van zijn argumentering brengt Duitsland naar voren dat het Hof van Justitie, door het niet-discriminerend karakter van de alcoholaccijnzen in meerdere arresten te bevestigen (o.a. in het arrest van 13 maart 1979 in zaak 91/78, Hansen GmbH & Co/Hauptzollamt Flensburg ([19])) en van 15 januari 1985 in zaak 253/83, Sektkellerei C.A Kupferberg & Cie KG a.A/Hauptzollamt Mainz ([20]), heeft erkend dat deze accijnzen in overeenstemming zijn met de bepalingen van de artikelen 31 en 90 (ex artikelen 37 en 95) ([21]) en daarmee indirect ook met de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag.

(43) Inzake de compensatievergoedingen voor stokerijen die hebben besloten het monopolie voortijdig te verlaten, voert Duitsland aan dat het, gezien het jarenlange lidmaatschap van de stokerijen in het *Branntweinmonopol*, om noodzakelijke stimulansen gaat, nadat het duidelijk heeft gemaakt dat het bij de distillatierechten in tegenstelling tot wat de klager beweert, niet om een activum gaat. Bovendien hebben de agrarische stokerijen om redenen van gelijke behandeling eveneens de mogelijkheid om het monopolie te verlaten, en weliswaar onder dezelfde voorwaarden als de industriële stokerijen.

(44) Duitsland wijst erop dat – mocht de Commissie bij haar oordeel blijven – zowel wat de exploitatiesteun voor de in het monopolie blijvende stokerijen als wat de compensatievergoedingen als tegenprestatie voor het voortijdig verlaten van het monopolie betreft, een meerjarige overgangstermijn wegens het traditionele lidmaatschap van de Kornbrandproducenten in het *Branntweinmonopol* en de daarmee gepaard gaande bescherming van het gewettigd vertrouwen, absoluut noodzakelijk is. De stokerijen, zowel industriële stokerijen als stokerijen die deel uitmaken van een landbouwbedrijf, hebben deze tijd nodig om hun productiestructuren aan de vrije markt aan te passen of hun onderneming op andere productieactiviteiten om te schakelen. Duitsland heeft derhalve een overgangstermijn tot 30 september 2006 voorgesteld. Het heeft bij de Commissie concrete redenen aangevoerd waarom het door de Commissie in het kader van de dienstige maatregelen oorspronkelijk voor 1 januari 2004 geplande einde van de overgangstermijn ten minste tot het productiejaar 2005/2006 moet worden verlengd. Elke andere beslissing zou de sluiting van talrijke industriële en agrarische stokerijen en het verlies van talrijke arbeidsplaatsen tot gevolg hebben.

(45) Duitsland bestrijdt de bewering van de klager dat de HSanG van 22 december 1999 tot een discriminatie van de industriële Kornbrandstokerijen heeft geleid, daar het zich beperkte tot de omvorming van het monopolie met een minimale vermindering van het aantal steunontvangers en met een overgangsperiode van zes jaar en een redelijke financiële compensatie, die zowel aan industriële als aan agrarische stokerijen wordt betaald.

III. JURIDISCHE BEOORDELING

A. Toepasselijkheid van de mededingingsvoorschriften:

Kornbrand valt niet onder bijlage I bij het EG-Verdrag

(46) Hierboven werd uiteengezet dat de verwerking van Kornbrand uit organisatorisch oogpunt verschilt van de overige alcoholproducten van landbouwoorsprong die onder het monopolie vallen (zie punten 17-25). In 1930 werd speciaal voor dit product in het kader van het *Branntweinmonopol* een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid, de DKV, opgericht. Met de wet van 2 mei 1976 heeft Duitsland de speciale behandeling van Kornbrand door twee verschillende marktordeningsorganisaties – BfB en DKV – naast elkaar te laten bestaan, opnieuw bevestigd.

(47) Het grootste gedeelte van de aan de BfB geleverde basisalcoholproducten (gedistilleerde dranken) zijn blijkbaar bedoeld voor de productie van neutrale, niet voor consumptie geschikte alcohol, terwijl de aan de DKV overgelaten gedistilleerde producten (door Duitsland *Kornfeindestillat* genoemd) gekenmerkt worden door hun aromatische eigenschappen, zodat zij geschikt zijn voor menselijke consumptie.

(48) Dit verschil kan hoofdzakelijk worden verklaard door de toestand waarin de basisproductie van de stokerijen aan de beide verkooporganisaties wordt geleverd en door de kwaliteit van het verkochte product na verwerking en/of rectificatie door beide organisaties.

(49) De BfB neemt overwegend ruwe alcohol af (o.a. op basis van fruit, aardappelen, melasse en graan) en verkoopt deze in het algemeen na rectificatie en/of verwerking als neutrale alcohol.

(50) De DKV neemt een gedistilleerd product af – *Kornfeindestillat* – dat al als gedistilleerde drank in de zin van Verordening (EEG) Nr. 1576/89 wordt beschouwd. De door de DKV uitgevoerde rectificatie van het gedistilleerde product bestaat met name in een standaardisering van het alcoholgehalte in het eindproduct (32 % voor *Korn* en 37,5 % voor *Kornbrand*).

([19]) Jurispr. 1979, blz. 935.
([20]) Jurispr. 1985, blz. 157.
([21]) Artikel 90 (ex artikel 95) bepaalt: „De lidstaten heffen op producten van de overige lidstaten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven. Bovendien heffen de lidstaten op de producten van de overige lidstaten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd."

(51) In bijlage I bij het EG-Verdrag in de versie van Verordening nr. 7 bis van de Raad van 18 december 1959 houdende opneming van bepaalde producten in de lijst van bijlage I van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap ([22]) gaat het om „ethylalcohol, al dan niet gedenatureerd, ongeacht de sterkte, verkregen uit landbouwproducten vermeld in bijlage I van het Verdrag; met uitzondering van gedistilleerde dranken, likeuren en andere alcoholhoudende dranken; samengestelde alcoholische preparaten („geconcentreerde extracten") voor de vervaardiging van dranken)". Deze tekst kan worden geïnterpreteerd aan de hand van de posten ex 22.08 en 22.09 (nu 22.07 en 22.08) van de tariefnomenclatuur, waar gedistilleerde dranken, likeuren en andere alcoholische dranken worden gedefinieerd.

(52) In de toelichting bij de tariefnomenclatuur worden gedistilleerde dranken, die dus niet onder bijlage I vallen, als volgt gedefinieerd: „*(...) verkregen door distillatie (zonder toevoeging van aromatische stoffen) van spontaan gegiste natuurlijke vloeistoffen, zoals wijn en appeldrank, of van gegiste vruchten, droesem, granen of andere plantaardige producten. Bedoelde dranken hebben een kenmerkend bouquet (geur en smaak) toe te schrijven aan bepaalde secundaire aromatische bestanddelen (esters, aldehyden, zuren, hogere alcoholen, enzovoort) die eigen zijn aan de gebruikte grondstoffen).*"

(53) Deze post omvat ook „ethylalcohol, niet gedenatureerd, met een alcoholvolumegehalte van minder dan 80 % vol [...]". In de toelichting wordt over dit product gezegd: „*... zowel bedoeld voor menselijke consumptie als voor industrieel gebruik. Bedoelde ethylalcohol kan worden onderkend van de producten bedoeld onder A [bv. gedistilleerde drank], ook indien hij bestemd is voor menselijke consumptie, doordat hij geen aromatische bestanddelen bevat.*"

(54) Kornbrand is dus een gedistilleerde drank die door de aanwezigheid van aromatische bestanddelen gekenmerkt is en bijgevolg niet als ethylalcohol kan worden beschouwd. Dit wordt overigens bevestigd door letter C, punt 4, van de toelichting bij post ex 22.09 (nu 22.08, letter C, punt 2), waarin erop wordt gewezen dat onder deze post, behalve ethylalcohol, ook „*whisky en andere gedistilleerde dranken verkregen door distillatie van een gegist beslag van granen (gerst, haver, rogge, tarwe, maïs, enzovoort)*" vallen.

(55) In zijn antwoorden aan de Commissie verwart Duitsland graanalcohol (*Kornalkohol*), die onder de bovengenoemde voorwaarden (zie punt 54) als ethylalcohol kan worden beschouwd, met de gedistilleerde drank *Kornbranntwein*. Volgens het *Branntweinmonopolgesetz* in de versie van de HSanG van 22 december 1999 heeft de Duitse wetgever inderdaad *Kornalkohol* en *Kornbranntwein* verschillend behandeld, precies omdat het om verschillende producten gaat.

(56) De Commissie blijft bijgevolg bij haar standpunt dat het hier om verschillende producten gaat; het eerste is bedoeld voor de productie van neutrale alcohol, terwijl het tweede, waar het in deze procedure om gaat, bestanddelen bevat die geur en smaak geven.

(57) In artikel 1, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1576/89 wordt gespecificeerd dat deze verordening betrekking heeft op de definitie, de aanduiding en de aanbiedingsvorm van gedistilleerde dranken.

(58) In artikel 1, lid 4, van deze verordening zijn de diverse categorieën gedistilleerde dranken opgesomd. Onder c) wordt „gedistilleerde drank van granen" als volgt gedefinieerd:

„1. *Gedistilleerde drank die wordt verkregen door distillatie van een gegist beslag van granen en die organoleptische kenmerken vertoont die van de gebruikte grondstoffen afkomstig zijn.*

De benaming „gedistilleerde drank van granen" mag worden vervangen door Korn of door Kornbrand voor de drank die wordt voortgebracht in Duitsland en in de regio's van de Gemeenschap waar Duits één van de officiële talen is, op voorwaarde dat deze drank van oudsher in deze regio's wordt geproduceerd en indien de gedistilleerde drank van granen daar zonder enig additief is verkregen:

— *hetzij door distillatie van uitsluitend een gegist beslag van gehele korrels tarwe, gerst, haver, rogge of boekweit met al hun bestanddelen;*

— *hetzij door herdistillatie van een overeenkomstig de eerste alinea verkregen distillaat.*

2. *Opdat de gedistilleerde drank van granen „granen-eau-de-vie" mag worden genoemd, moet hij verkregen zijn door distillatie tot minder dan 95 % vol van een gegist beslag van granen en organoleptische kenmerken vertonen die van de gebruikte grondstoffen afkomstig zijn.*"

(59) In dit geval leveren de Kornbrandproducenten bij de DKV een overeenkomstig het in Verordening (EEG) nr. 1576/89 beschreven procédé gewonnen product af (*Kornfeindestillat*) dat vervolgens door de DKV eventueel wordt gerectificeerd en/of verwerkt om het dan in de handel te brengen.

([22]) PB 7 van 30.1.1961, blz. 71.

(60) Duitsland is van oordeel dat de Commissie zich niet op deze tekst mag baseren omdat daarin alleen regels voor de distributie van gedistilleerde dranken ten behoeve van de consumentenbescherming worden voorgeschreven. De Commissie bestrijdt niet dat dit het doel van de verordening is, maar dit sluit geenszins uit dat de tekst ook voor de beschrijving en definitie van Kornbrand als gedistilleerde drank kan worden gebruikt, die als zodanig direct aan de mededingingsvoorschriften onderworpen is. De Commissie is derhalve van mening dat, zonder hierover een definitief oordeel te willen vellen, deze tekst uit het secundair recht haar standpunt in de kwestie van de indeling van het betrokken product ondersteunt.

(61) Duitsland wijst er in een van zijn mededelingen aan de Commissie op dat de tekst van bijlage I bij het EG-Verdrag per taalversie verschilt. Zo ontbreekt het woord *Branntwein* in de Engelse en in de Nederlandse versie; waar alleen over „likeuren" en „gedistilleerde dranken" wordt gesproken. De Commissie merkt terzake op dat de Duitse versie en andere taalversies op dit punt duidelijk zijn en *Branntwein* daar ondubbelzinnig wordt genoemd. De taalversies, zoals de Engelse en de Nederlandse, die *Branntwein* niet uitdrukkelijk uitzonderen, moeten met inachtneming van de overige taalversies worden geïnterpreteerd en toegepast en kunnen alleen zo worden verstaan dat *Branntwein* onder „andere alcoholhoudende dranken" valt, die eveneens van het toepassingsgebied van bijlage I uitgezonderd zijn.

(62) In het kader van het beheer en de verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten heeft de Raad op 8 april 2003 Verordening (EG) nr. 670/2003 tot vaststelling van specifieke maatregelen betreffende de markt voor ethylalcohol uit landbouwproducten uitgevaardigd ([23]). Het is de bedoeling dat met deze verordening voor het eerst een gemeenschappelijke marktordening voor alcohol van landbouwoorsprong wordt gecreëerd.

(63) In haar besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie enkele punten van deze verordening, die op dat moment nog in het overlegstadium verkeerde, ter ondersteuning van haar argumentering aangevoerd. Het kan nog steeds interessant zijn de voorbereidende werkzaamheden voor deze verordening en de definitieve tekst ervan te raadplegen, omdat zij ter ondersteuning kunnen dienen van het standpunt van de Commissie dat inhoudt dat Kornbrand een industrieel product is. Zo werden in een eerste ontwerp in artikel 1 gedistilleerde dranken in de zin van Verordening (EEG) nr. 1576/89 uitdrukkelijk van het toepassingsgebied van de verordening uitgezonderd. In de definitieve versie van de verordening worden de desbetreffende landbouwproducten onder verwijzing naar bijlage I bij het EG-Verdrag gedefinieerd. In de in artikel 1 bedoelde posten van de tariefnomenclatuur, waarvoor de verordening geldt, is gedistilleerde drank (*Branntwein*) in de vorm van gedistilleerde drank van granen (*Kornbranntwein*) niet genoemd, maar alleen niet-gedenatureerde en gedenatureerde ethylalcohol en gedenatureerde gedistilleerde dranken.

([23]) PB L 97 van 15.04.2003, blz. 9.

(64) De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat Kornbrand een gedistilleerde drank is die is uitgesloten van het toepassingsgebied van bijlage I bij het EG-Verdrag en derhalve onder de mededingingsvoorschriften van de EG valt.

B. **De maatregelen in kwestie moeten als steun in de zin artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag worden beschouwd**

(65) De Commissie heeft bewezen dat Kornbrand een industrieel product is waarop de bepalingen van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag van toepassing zijn.

(66) Overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het Verdrag zijn *„behoudens de afwijkingen [...], steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producten vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt"*.

Dekking van de productiekosten

(67) De maatregelen in kwestie leveren de Kornbrandproducenten een voordeel op omdat zij hun de dekking van hun productiekosten in het kader van hun distillatierechten garanderen, onafhankelijk van de prijs waartegen het product uiteindelijk op de Duitse markt wordt gebracht. Ter herinnering werd Kornbrand in de periode 1999/2000 voor 263 DEM/hl door de DKV opgekocht en vervolgens voor 157 DEM/hl in de handel gebracht, wat in de desbetreffende periode overeenkomt met subsidies ten bedrage van **36,6 miljoen DEM** (18,7 miljoen euro). Op die manier kunnen de Duitse Kornbrandproducenten hun productie verkopen tegen financiële voorwaarden die in vergelijking met die welke zouden gelden wanneer zij hun productie rechtstreeks onder normale marktvoorwaarden – dat wil zeggen zonder de aanzienlijke subsidies van het monopolie – zouden moeten verkopen, veel gunstiger zijn.

(68) In die gevallen waar de DKV bij het productieproces van Kornbrand zelf geen rol speelt, ontvangen de betrokken producenten naar mate van hun distillatierechten een vergoeding ten bedrage van de kosten die de DKV voor de rectificatie, het in de handel brengen, de opslag enz. van de Kornbrand gespaard heeft.

(69) Dankzij deze subsidies kunnen de Duitse producenten het niet onder de distillatierechten vallende gedeelte van de Kronbrandproductie dat zij rechtstreeks in de handel mogen brengen, verkopen tegen prijzen die zij niet zouden kunnen vragen wanneer zij niet dankzij het monopolie een hogere prijs zouden krijgen voor de overige aan de DKV geleverde productie.

(70) Deze begunstiging heeft gevolgen voor de lopende productie- en commercialiseringskosten, met andere woorden voor de bedrijfskosten van de betrokken ondernemingen.

Compensatievergoedingen

(71) Een voordeel voor de producenten vormen ook de zogenoemde compensatievergoedingen die de producenten in plaats van de vergoeding van de productiekosten ontvangen wanneer zij voortijdig het monopolie verlaten om zich eventueel op de „vrije" Kornbrandmarkt te kunnen handhaven. De verstrekte middelen vervangen de subsidies om een bepaald product te produceren en in de handel te brengen, maar komen in wezen wel neer op subsidies. Daarbij is het niet van belang dat de compensatievergoedingen ook voor andere doeleinden worden gebruikt als om zich op de „vrije" Kornbrandmarkt te kunnen handhaven, bijvoorbeeld voor de sluiting of herstructurering van de stokerijen.

(72) De HSanG, waarmee de omvang van de subsidies in het kader van het Kornbrandmonopolie in totaal zou worden verminderd, wil blijkbaar een evenwichtige overgangsregeling invoeren die tegemoet komt aan de behoeften van alle producenten, rekening houdend met hun respectieve bijzonderheden en doelstellingen. In dit verband zij eraan herinnerd dat niet alle producenten aan dezelfde verplichtingen onderworpen zijn; zo zijn de landbouwproducenten bijvoorbeeld wettelijk verplicht bij de productie volgens het ecologische principe van de kringloopeconomie te werk te gaan.

(73) De compensatievergoedingen zijn niet aan investeringen gebonden en hebben dan ook betrekking op de lopende activiteiten van de begunstigde stokerijen.

(74) De maatregelen worden gefinancierd uit staatsmiddelen, ongeacht of het om subsidies voor de productiekosten of om compensatievergoedingen gaat. Het tekort als gevolg van het verschil tussen de afnameprijs en de marktprijs bij de verkoop van de producten in Duitsland wordt uit middelen van de Duitse begroting betaald; dit geldt ook voor de compensatievergoedingen voor de producenten die het monopolie voortijdig verlaten.

(75) Doel van de maatregelen is de ondersteuning van de Kornbrandproductie. Zij hebben bijgevolg een selectief karakter.

(76) De maatregelen vervalsen duidelijk de concurrentie op de gemeenschappelijke markt en belemmeren de handel tussen de lidstaten, aangezien de Duitse producenten concurreren met producenten uit andere lidstaten, die wellicht dezelfde alcohol op de Duitse markt zouden willen verkopen. Zoals door derden meermaals werd opgemerkt, mag de benaming *Kornbranntwein* (Kornbrand) volgens de eerder geciteerde Verordening (EEG) nr. 1576/89 uitsluitend worden gebruikt „voor de drank die wordt voortgebracht in Duitsland en in de regio's van de Gemeenschap waar Duits één van de officiële talen is op voorwaarde dat deze drank van oudsher in deze regio's wordt geproduceerd..." ([24]). Bovendien concurreert Kornbrand met andere gedistilleerde dranken uit andere lidstaten. Het feit dat het Hof van Justitie in de zaken Hansen en Sektkellerei C.A. Kupferberg heeft besloten dat de artikelen 95 en 37 van het EEG-Verdrag in die zin moeten worden uitgelegd dat zij de feitelijke verlaging van de verkoopprijs van de door het monopolie verkochte Kornbrand niet in de weg staan wanneer ook op ingevoerde producten in werkelijkheid geen hoger belastingtarief dan op overeenkomstige binnenlandse producten wordt toegepast, staat de beoordeling van de staatssubsidies door de Commissie niet in de weg.

(77) Er bestaat bijgevolg geen twijfel over dat de maatregelen in kwestie van die aard zijn dat zij de handel tussen de lidstaten belemmeren.

(78) Bijgevolg gaat het bij de maatregelen in kwestie om staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Daar zij de kosten voor de lopende activiteiten van de betrokken ondernemingen moeten dekken, gaat het om exploitatiesteun.

(79) Na de door Duitsland, de klagers en betrokken derden ingediende documenten te hebben bestudeerd, stelt de Commissie vast dat met de HSanG van 22 december 1999 een nieuwe regeling van het Branntweinmonopol volgens de wet van 2 mei 1976 werd beoogd, teneinde de subsidies voor de Kornbrandproductie in het algemeen af te bouwen. De Commissie constateert verder dat Duitsland in april 1976 de Commissie in kennis heeft gesteld van de uit de wet van 1976 voortvloeiende maatregelen op basis van de voor landbouwproducten geldende bepalingen en dat de kennisgeving toen niet tot verdere opmerkingen heeft geleid.

(80) Overeenkomstig artikel 88, lid 1 van het EG-Verdrag en artikel 18 van Verordening (EG) nr. 659/1999 heeft de Commissie Duitsland bij beschikking van 19 juni 2002 aanbevolen dienstige maatregelen te nemen, nadat zij tot de conclusie was gekomen dat Kornbrand als industrieel product moet worden beschouwd en dat de desbetreffende maatregelen de vorm van bestaande steun aannemen die niet meer verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, waartegen Duitsland evenwel bezwaar aantekende.

(81) De uit het Branntweinmonopolgesetz voortvloeiende staatssubsidies voor Kornbrand, met inbegrip van de steunmaatregelen op grond van de wet van 2 mei 1976, waren door Duitsland volgens de regels aangemeld, zonder dat de Commissie toen voorbehoud had gemaakt wat de onverenigbaarheid ervan met de mededingingsvoorschriften van de Gemeenschap betreft. Duitsland deelde de Commissie toen mede dat het voornemens was die maatregelen toe te passen. Het gaat bijgevolg om bestaande staatssteun in de zin van artikel 1, onder b), punt iii), van Verordening (EG) nr. 659/1999.

([24]) Onderstreping van de Commissie.

(82) In haar beschikking van 19 juni 2002 betreffende dienstige maatregelen heeft de Commissie de uit de wet van 22 december 1999 voortvloeiende maatregelen dan ook niet als nieuwe steun aangemerkt.

(83) Het eigenlijke doel van de HSanG van 22 december 1999 is het aantal steunontvangers te reduceren en het bedrag van de verleende steun te verlagen. Dit verandert niets aan de kern van het bij wet van 2 mei 1976 ingevoerde systeem, dat erop neerkomt dat de kosten van de producenten los van de marktprijs van Kornbrand worden gedekt. Dit geldt ook voor de compensatievergoedingen die voor het voortijdig verlaten van het monopolie worden betaald en voor bepaalde tijd in de plaats van de steun komen.

(84) Daarom hoefde de Commissie ook niet in kennis te worden gesteld van de HSanG uit 1999 voordat deze in werking is getreden.

(85) Deze opvatting is in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest van 9 augustus 1994 in zaak C 44/03 („Namur-Les assurances du crédit SA") ([25]). In dit geval had een overheidsinstelling besloten haar activiteiten uit te breiden, waardoor de overheidssteun die haar krachtens een vóór de inwerkingtreding van het Verdrag ingevoerde wetgeving was toegestaan, ook voor het uitgebreide werkingsgebied had moeten worden verleend. Het Hof oordeelde dat er in een dergelijk geval niet van kan worden uitgegaan dat het hier gaat om de invoering of wijziging van steunmaatregelen in de zin van artikel 88 (ex artikel 93), lid 3, van het EG-Verdrag, aangezien deze beslissing van toepassing wordt zonder dat de bij wet ingevoerde steunregeling werd gewijzigd.

(86) Derhalve bestaat er noch een verplichting om vooraf kennis te geven van steunmaatregelen die op grond van een vóór de inwerkingtreding van het Verdrag bestaande steunregeling werden verleend, noch een verbod om de matregelen tot uitvoering te brengen overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag, maar moeten deze maatregelen overeenkomstig lid 1 van ditzelfde artikel aan een voortdurend onderzoek worden onderworpen.

„*Men kan de lidstaten immers niet zonder gevaar voor de rechtszekerheid verplichten om niet enkel nieuwe steunmaatregelen of echte wijzigingen van de steun aan een onder een bestaande steunregeling vallende onderneming bij de Commissie aan te melden en aan voorafgaande controle te onderwerpen, maar ook alle maatregelen die de activiteiten van die onderneming raken en een weerslag kunnen hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt of op de mededinging*"

(87) De Commissie schaart zich achter deze zienswijze.

(88) In deze context heeft de Commissie de procedure ingeleid waarin Verordening (EG) nr. 659/1999 voorziet.

([25]) Jurispr. 1994, I-3829.

a) Voorafgaande maatregelen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 659/1999

(89) In artikel 17 van Verordening (EG) nr. 659/1999 staat onder de titel „Samenwerking op grond van artikel 88 (ex artikel 93), lid 1, van het Verdrag":

„1. *De Commissie ontvangt van de betrokken lidstaat alle nodige informatie om in samenspraak met deze lidstaat krachtens artikel 88, lid 1, van het Verdrag de bestaande steunregelingen te kunnen onderzoeken.*

2. *Indien de Commissie van mening is dat een steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, stelt zij de betrokken lidstaat van haar eerste oordeel in kennis en geeft zij de betrokken lidstaat de gelegenheid om binnen een termijn van één maand zijn opmerkingen in te dienen. …*"

(90) Bij brief van 22 februari 2002 heeft de Commissie Duitsland er volgens de regels op gewezen dat zij na onderzoek van zijn antwoorden en van de door de klagers medegedeelde feiten tot de conclusie is gekomen dat de EG-mededingingsvoorschriften op de steunmaatregelen in kwestie van toepassing zijn en dat de voor landbouwproducten geldende bijzondere bepalingen niet kunnen worden aangewend omdat Kornbrand een industrieel product is dat als zodanig niet onder bijlage I bij het EG-Verdrag valt.

(91) Nadat de Commissie had vastgesteld dat de maatregelen van Duitsland ten gunste van de Kornbrandstokerijen steun vormen, waarvan de verenigbaarheid met de bepalingen van het EG-Verdrag twijfelachtig is, vroeg zij Duitsland overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG) nr. 659/1999 hierover binnen een maand na ontvangst van de brief van 22 februari 2002 opmerkingen te doen toekomen. Bovendien werd Duitsland verzocht dienstige maatregelen voor te stellen om zijn monopoliewetgeving zodanig te wijzigen dat zij in overeenstemming is met artikel 87 van het EG-Verdrag.

(92) Bij brief van 19 maart 2002 heeft Duitsland de zienswijze van de Commissie betwist en opnieuw naar voren gebracht dat Kornbrand onder de voor landbouwproducten geldende bepalingen moet vallen.

b) Voorstel voor dienstige maatregelen

(93) Artikel 18 van Verordening (EG) nr. 659/1999 bepaalt inzake dienstige maatregelen:

„*Indien de Commissie, in het licht van de door een lidstaat overeenkomstig artikel 17 verstrekte informatie, tot de gevolgtrekking komt dat de bestaande steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, geeft zij een aanbeveling waarbij de betrokken lidstaat dienstige maatregelen worden voorgesteld. Die aanbeveling kan met name voorstellen inhouden om: a) de betrokken steunregeling inhoudelijk te wijzigen, of b) procedurele vereisten in te voeren, of c) de steunregeling of te schaffen*".

(94) Overeenkomstig artikel 88, lid 1 van het EG-Verdrag in samenhang met artikel 18 van Verordening (EG) nr. 659/1999 heeft de Commissie Duitsland bij beschikking van 19 juni 2002 dienstige maatregelen aanbevolen om de desbetreffende bepalingen van de Duitse wetgeving inzake Kornbrand (wet van 2 mei 1976 en wet van 22 december 1999) als volgt te wijzigen:

a) agrarische en industriële Kornbrandstokerijen mogen niet langer exploitatiesteun ontvangen die bestaat in subsidies die worden toegekend voor de handhaving van wettelijk gegarandeerde prijzen;

b) zij zullen niet langer enigerlei steun mogen ontvangen ter compensatie, bijvoorbeeld voor het voortijdig verlaten van het stelsel;

c) de wetswijzigingen moeten vanaf het productiejaar 2002/2003 zo snel mogelijk ter hand worden genomen, en uiterlijk op 1 januari 2004 van kracht zijn geworden;

d) Duitsland moet de Commissie informeren over de genomen dienstige maatregelen door haar uiterlijk aan het eind van het eerste kwartaal 2003 een verslag te zenden. Een tweede verslag over de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van genoemde maatregelen moet de Commissie vóór eind november 2003 worden toegezonden.

C. **Beoordeling van de door Duitsland ter rechtvaardiging van de steunmaatregelen aangevoerde rechtspraak**

(95) Het Hof van justitie van de Europese Gemeenschappen heeft zich meermaals over de verenigbaarheid van de wettelijke bepalingen betreffende het *Branntweinmonopol* met bepaalde voorschriften van het EG-Verdrag uitgesproken (zie met name de arresten in de zaken Hansen en Sektkellerei C.A. Kupferberg, overweging 42).

(96) Duitsland beroept zich in zijn antwoorden aan de Commissie op deze rechtspraak en leidt daaruit af dat de bepalingen van het *Branntweinmonopolgesetz* van 2 mei 1976 al door het Hof zijn onderzocht en bevestigd. Dientengevolge zou het *Branntweinmonopolgesetz* (in de versie van de wet van 22 december 1999) door de Commissie niet in twijfel worden getrokken, aangezien het Hof terzake geen aanmerkingen heeft gemaakt.

(97) Het is dan ook aangewezen om nader in te gaan op de inhoud van deze rechtszaken.

(98) In de in dit verband aangehaalde rechtszaken werd het Hof van Justitie verzocht een prejudiciële beslissing te nemen over de rechtsgeldigheid van de door het Duitse Branntweinmonopol ingevoerde fiscale bepalingen in het licht van de artikelen 31 en 90) (ex artikelen 37 en 95) van het EG-Verdrag. Het Hof heeft zich bij deze gelegenheid uitgesproken over de verenigbaarheid van de uit het *Branntweinmonopolgesetz* voortvloeiende maatregelen met de bepalingen van het EG-Verdrag.

(99) In zijn arrest heeft het zich ertoe beperkt erop te wijzen dat *„de artikelen 92 en 93 veel plaats inruimen aan het ingrijpen van de Commissie, terwijl artikel 37 rechtstreeks toepassing dient te vinden"*, wat betekent dat het Hof heeft bevestigd dat de Commissie op grond van het EG-Verdrag bevoegd is de maatregelen in kwestie in het licht van het recht inzake steunmaatregelen te beoordelen.

(100) Het Hof wijst er bovendien op dat de artikelen 92 en 93 enerzijds en artikel 37 anderzijds weliswaar het gemeenschappelijke doel nastreven te verhinderen dat de lidstaten door *„het optreden van een overheidsmonopolie dan wel toekenning van steun"* leiden tot een vervalsing van de mededingingsvoorwaarden op de gemeenschappelijke markt of tot discriminatie van de producenten of handelaren van andere lidstaten, maar dat het bepalingen betreft waarvoor *„verschillende toepassingsvoorwaarden [gelden], die specifiek zijn voor elk der beide vormen van overheidsmaatregelen waarop zij betrekking hebben"*. Ten slotte voerde het Hof aan dat in dit specifieke geval niet onderzocht hoefde te worden in hoever de bepalingen van de artikelen 92 en 93 op de productie van de desbetreffende landbouwproducten en de handel in deze producten, van toepassing zijn.

(101) Uit dit argument kan niet worden afgeleid dat het Hof het standpunt verdedigde dat de wettelijke bepalingen inzake steunmaatregelen in het EG-Verdrag op de in het kader van het Kornbranntweinmonopol verleende subsidies niet van toepassing zijn.

(102) Duitsland erkent weliswaar dat het Hof zich niet rechtstreeks over de verenigbaarheid van het monopolie met de artikelen 92 en 93 heeft geuit, maar voert aan dat er geen twijfel over bestaat dat het Hof het product in kwestie als landbouwproduct heeft beschouwd dat het voorwerp van een gemeenschappelijke marktordening kan zijn.

(103) De Commissie stelt vast dat het Hof zich niet over de staatssteun in kwestie heeft uitgesproken. Zij verdedigt dan ook het standpunt dat de arresten van het Hof waarop Duitsland zich in deze zaak beroept geen definitieve uitspraak doen, noch wat de indeling van de producten in kwestie noch wat een beoordeling van de steun ten gunste van Duitse Kornbrandstokerijen uit het oogpunt van de wetgeving inzake steunmaatregelen betreft. De aangehaalde rechtspraak is bijgevolg in dit geval niet relevant.

D. **Verenigbaarheid van de steunmaatregelen met het EG-Verdrag**

(104) In artikel 87, lid 2, van het EG-Verdrag zijn bepaalde soorten steunmaatregelen genoemd die met het EG-Verdrag verenigbaar zijn. Gezien de aard en de hoedanigheid van de steun is echter duidelijk dat de in artikel 87, lid 2, onder a), b) en c), genoemde uitzonderingsregelingen in dit geval niet van toepassing zijn.

(105) In artikel 87, lid 3, worden die soorten steunmaatregelen genoemd die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. Het is duidelijk dat de regeling in kwestie noch bedoeld is om belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, noch om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, noch om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen in de zin van artikel 87, lid 3 onder b) en d).

(106) Met betrekking tot de uitzonderingsregelingen ter bevordering van de regionale ontwikkeling waarin artikel 87, lid 3, onder a) en c), voorziet, kan worden gesteld dat de steunmaatregelen in kwestie zonder uitzondering voor alle streken in Duitsland gelden. Er bestaat evenmin twijfel over dat de steun ook niet bedoeld kan zijn ter bevordering van maatregelen in de zin van de uitzonderingsregeling om de ontwikkeling te vergemakkelijken van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid (artikel 87, lid 3, onder c)) op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, werkgelegenheid of opleiding overeenkomstig het desbetreffende gemeenschappelijke kader of de richtsnoeren van de Gemeenschap. Daar evenmin een ander argument in verband met de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid kan worden aangevoerd, moeten de steunmaatregelen in kwestie bijgevolg als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.

(107) De Commissie is niettemin van oordeel dat er zeer specifieke redenen zijn om toe te staan dat het in Duitsland gehanteerde systeem nog gedurende een bepaalde overgangsperiode blijft voortbestaan.

(108) Zo hebben na de inleiding van de procedure, met uitzondering van de vertegenwoordigers van de sector gedistilleerde dranken, alle betrokken kringen tegen de door de Commissie voorgestelde termijn geprotesteerd. Duitsland voerde tegenover de Commissie aan dat een termijn van meerdere jaren absoluut noodzakelijk is om de afbouw van de steunmaatregelen in kwestie onder aannemelijke voorwaarden te laten verlopen, zonder de betrokken producenten, die tot dusver in het genot zijn geweest van het volgens de regels aangemelde en door de Commissie decennialang niet bekritiseerde subsidiesysteem, in hun bestaan te bedreigen.

(109) In de eerste plaats heeft de Commissie er kennis van genomen dat het exploitatiejaar in de Kornbrandproductie elk jaar op 1 oktober begint en op 30 september van het jaar daarop eindigt. Zij zal daarmee rekening houden bij de vaststelling van de datum waarop Duitsland de wetswijziging moet hebben voltooid.

(110) Duitsland heeft tegenover de Commissie overtuigend duidelijk gemaakt dat de industriële en agrarische stokerijen die tot dusver de in het kader van het monopolie geproduceerde gedistilleerde dranken aan de DKV hebben geleverd en deze in de toekomst in het kader van het nieuwe systeem zelf in de handel willen brengen, grote investeringen moeten doen, bijvoorbeeld voor de aankoop van nieuwe distillatie-inrichtingen of het optrekken van nieuwe gebouwen en opslagplaatsen (stalen kuipen, houten vaten, laboratoriumapparatuur, installatie voor het vullen van flessen, opslagruimte voor de verpakte waren, aanvragen van bouwvergunningen enz.). Duitsland schat dat een stokerij met een jaarlijkse productie van 1 000 hl graanalcohol jaarlijks ten minste 400 000 euro moet investeren om deze hoeveelheid alcohol in de handel te brengen.

(111) Blijkbaar zijn de vereiste herstructureringen onmogelijk wanneer geen termijnverlenging wordt toegestaan tijdens dewelke de bestaande financiële steun, zij het in de vorm van de vergoeding van de productiekosten, zij het in de vorm van compensatievergoedingen, gehandhaafd blijft. Dit geldt in het bijzonder voor de kleine stokerijen die de overgrote meerderheid van de betrokken ondernemingen en/of landbouwbedrijven uitmaken.

(112) De Commissie erkent dat het verzoek van Duitsland gerechtvaardigd is, daar kon worden bewezen dat een plotselinge stopzetting van decennialang verleende steun het bestaan van een groot gedeelte van de door de maatregelen getroffen bedrijven, vooral van de agrarische stokerijen, in gevaar zou brengen. Daarom moet worden voorzien in een overgangsperiode die de stokerijen in staat stelt hun productie in deze periode aan de nieuwe situatie aan te passen.

(113) De Commissie neemt eveneens ter kennis dat Kornbrand concurreert met andere producten die onder bijlage I van het EG-Verdrag vallen en waarvoor steun wordt verleend. Daar het in dit geval echter om exploitatiesteun gaat, moet deze binnen een passende termijn worden beëindigd; op grond van de bovengenoemde uiteenzetting lijkt het passend de regeling nog ongeveer tweeëneenhalf jaar (tot 30 september 2006) te laten voortbestaan. Daarna moet Duitsland de regeling met al haar consequenties afschaffen.

(114) De Commissie constateert derhalve:

a) agrarische en industriële Kornbrandstokerijen hebben niet langer recht op exploitatiesteun die bestaat in subsidies die worden toegekend voor de handhaving van wettelijk gegarandeerde prijzen;

b) zij kunnen evenmin verder aanspraak maken op enigerlei steun ter compensatie, bijvoorbeeld voor het voortijdig verlaten van het stelsel;

c) de wetswijzigingen moeten vanaf het productiejaar 2005/2006 zo snel mogelijk ter hand worden genomen, en uiterlijk op 30 september 2006 in werking treden;

d) Duitsland moet de Commissie informeren over de genomen dienstige maatregelen door haar uiterlijk aan het eind van het tweede kwartaal 2005 een verslag te zenden. Een tweede verslag over de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van genoemde maatregelen moet de Commissie vóór eind 2006 worden toegezonden,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steunregeling ten gunste van de Kornbrandproducenten waarin het Duitse *Branntweinmonopolgesetz* voorziet, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

Duitsland neemt alle nodige maatregelen om de in artikel 1 genoemde steunregeling vanaf 30 september 2006 af te schaffen.

Artikel 3

Uiterlijk 30 juni 2005 brengt Duitsland de Commissie op de hoogte van de maatregelen die het voor de afschaffing van de steunregeling voornemens is te nemen.

Uiterlijk op 31 december 2006 brengt Duitsland de Commissie op de hoogte van de feitelijke toepassing van de genomen maatregelen.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 16 november 2004.

Voor de Commissie
Mario MONTI
Lid van de Commissie