EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.4.2017
COM(2017) 196 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Bewertung des von Italien der Kommission und dem Rat berichteten Stands der Rückforderung der von den Milcherzeugern für die Zeiträume 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten Zusatzabgabe

(gemäß Artikel 3 der Entscheidung 2003/530/EG des Rates)

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Bewertung des von Italien der Kommission und dem Rat berichteten Stands der Rückforderung der von den Milcherzeugern für die Zeiträume 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten Zusatzabgabe

(gemäß Artikel 3 der Entscheidung 2003/530/EG des Rates)

Der vorliegende Bewertungsbericht wurde gemäß Artikel 3 der Entscheidung 2003/530/EG des Rates vom 16. Juli 2003 über die Vereinbarkeit einer von der Italienischen Republik zugunsten ihrer Milcherzeuger geplanten Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt (im Folgenden die „Entscheidung des Rates“) erstellt, wonach die zuständigen italienischen Behörden dem Rat und der Kommission jährlich über den Stand der Rückforderung der von den betreffenden Erzeugern aufgrund der Zusatzabgabe für den Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten Beträge berichten.

Nach Artikel 1 der Entscheidung des Rates wird die von der Italienischen Republik zugunsten der Milcherzeuger geleistete Beihilfe, bei der sie selbst in die Verpflichtung zur Zahlung der von diesen aufgrund der Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse für den Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 der Europäischen Union geschuldeten Beträge eintritt und den betreffenden Erzeugern gestattet, ihre Schulden im Rahmen eines zinslosen Zahlungsaufschubs über mehrere Jahre hinweg zu begleichen, ausnahmsweise als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erachtet, sofern

– die Rückzahlung in voller Höhe in gleichbleibenden Jahresraten erfolgt und

– der Rückzahlungszeitraum 14 Jahre, beginnend am 1. Januar 2004, nicht überschreitet.

Nach Artikel 2 der Entscheidung des Rates ist die Gewährung der Beihilfe davon abhängig, dass Italien den Gesamtbetrag der Zusatzabgabe für die betreffenden Zeiträume dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), meldet und die noch unbeglichene Schuld in drei Jahresraten gleicher Höhe von den vom EAGFL finanzierten Ausgaben für die Monate November 2003, November 2004 und November 2005 abzieht. Der Gesamtbetrag der Zusatzabgabe für die betreffenden Zeiträume wurde von Italien ordnungsgemäß mit Schreiben vom 26. August 2003 gemeldet. Der Abzug der noch unbeglichenen Schuld erfolgte ordnungsgemäß von den vom EAGFL finanzierten Ausgaben für November 2003, November 2004 und November 2005.

Nach Artikel 3 der Entscheidung des Rates haben die zuständigen italienischen Behörden dem Rat und der Kommission jährlich über den Stand der Rückforderung der von den betreffenden Erzeugern aufgrund der Zusatzabgabe für die Wirtschaftsjahre 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten Beträge zu berichten.

Die italienischen Behörden legten der Kommission gemäß dieser Bestimmung mit Schreiben der AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) vom 4. November 2016 ihren elften Bericht vor, der die Jahresratenzahlung 2015 (d. h. die zwölfte Jahresrate) betrifft.

Im vorliegenden Bericht prüft die Kommission die von den italienischen Behörden für das Jahr 2015 gemeldeten Fortschritte bei der Rückforderung der aufgrund der Zusatzabgabe geschuldeten Beträge sowohl für die sieben unter die Entscheidung des Rates fallenden als auch für die nicht unter die Entscheidung des Rates fallenden Wirtschaftsjahre.

Zahlung der Abgabe im Rahmen der Ratenzahlungsregelung von 2003

Die Entscheidung des Rates zur Ermächtigung Italiens, anstelle seiner Milcherzeuger selbst in die Verpflichtung zur Zahlung der aufgrund der Zusatzabgabe an den Unionshaushalt zu entrichtenden Beträge einzutreten, betraf im Jahr 2005 (Jahr des ersten Berichts an den Rat) 25 123 abgabeschuldende Erzeuger. Diese Zahl sank im Jahr 2015 auf 21 189.

Von den betroffenen Erzeugern, die Abgaben für die sieben Wirtschaftsjahre schulden, auf die sich die Entscheidung des Rates bezieht, haben sich anfänglich 15 431 für die 2003 eingeführte Ratenzahlungsregelung entschieden. Diese 15 431 Erzeuger, die sich für die Ratenzahlungsregelung entschieden haben, schuldeten im Jahr 2004 vor Zahlung der ersten Rate einen Betrag von insgesamt rund 345 Mio. EUR, was etwa einem Viertel des noch ausstehenden Gesamtbetrags entsprach, der von den Erzeugern, die die Ratenzahlungsregelungen ablehnen, noch geschuldet wird. Hieraus ergibt sich, dass sich die Mehrzahl der für geringere Einzelüberschreitungen der Lieferquoten verantwortlichen Erzeuger für die Inanspruchnahme der Ratenzahlungsregelung entschieden hat. Dagegen haben es Erzeuger mit höheren Einzelüberschreitungen der Lieferquoten (etwa 8000 Erzeuger, deren Abgabenschuld sich für die sieben Wirtschaftsjahre auf etwa 1 Mrd. EUR beläuft) vorgezogen, die Ratenzahlungsregelung nicht in Anspruch zu nehmen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die italienischen Behörden jedes Jahr neue Anträge auf Ratenzahlung erhalten. Im Jahr 2015 gingen 22 neue Anträge über insgesamt rund 3,4 Mio. EUR ein. Der unter die Ratenzahlungsregelung von 2003 fallende Gesamtbetrag beläuft sich auf 372,33 Mio. EUR.

Die zwölfte Rate in Höhe von insgesamt 25 390 665,74 EUR war von 10 540 Erzeugern vor dem 31. Dezember 2015 zu entrichten. Die von den italienischen Behörden durchgeführten Überprüfungen haben ergeben, dass 10 282 Erzeuger im Jahr 2015 ordnungsgemäß Beträge im Gesamtwert von 24 300 792,83 EUR gezahlt haben. Damit haben 97,55 % der Erzeuger 95,7 % der im Rahmen der zwölften Rate geschuldeten Beträge fristgerecht gezahlt. Bei den elf vorhergehenden Raten waren 99,6 %, 97,9 %, 99,5 %, 99,7 %, 96,4 %, 96,2 %, 90,5 %, 98,3 %, 96,9 %, 98,2 % bzw. 95,9 % des jeweils fälligen Betrags fristgerecht gezahlt worden. Insgesamt wurden im Rahmen der zwölf Raten rund 333 357 062 EUR, d. h. rund 97 % des im Rahmen dieser Raten fälligen Gesamtbetrags, eingezogen.

Auch wenn diese Prozentsätze zweifellos darauf schließen lassen, dass die an der Ratenzahlungsregelung teilnehmenden Erzeuger bereit sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen, ist die Kommission der Ansicht, dass die Weiterverfolgung von Fällen, in denen Zahlungen nicht fristgerecht eingegangen sind, ein äußerst wichtiger Indikator dafür ist, in welchem Maße sich die italienischen Behörden um die Gewährleistung der korrekten Erfüllung der Bedingungen der Regelung und letztendlich um die vollständige Einziehung der geschuldeten Abgabe bemühen.

Seitens der verbleibenden 258 Erzeuger (deren geschuldeter Gesamtbetrag sich auf 1 089 857 EUR beläuft) liegen bezüglich der Zahlung der zwölften Rate noch keine Informationen vor. Die italienischen Behörden werden im Rahmen des nächsten Jahresberichts über diese Zahlungen berichten.

Gemäß dem vorhergehenden Bericht hatten am 31. Dezember 2014 268 Erzeuger die Raten für die elfte Jahresrate noch nicht gezahlt, was einem Betrag von 1 035 351 EUR entsprach. Nach Angaben der italienischen Behörden haben die zentralen Behörden alle diese Fälle den zuständigen regionalen Behörden gemeldet, damit diese die Zahlung des gesamten fälligen Betrags (einschließlich Zinsen, die nicht unter die Ratenzahlungsregelung fallen) durchsetzen können. In der Folge stellte sich heraus, dass von den 268 Erzeugern, von denen zunächst angenommen wurde, dass sie nicht gezahlt hatten, 143 tatsächlich gezahlt hatten. Für die

125 Erzeuger, die die elfte Rate tatsächlich nicht gezahlt hatten, wurde die Möglichkeit der Ratenzahlung abgeschafft und das Beitreibungsverfahren gegen sie eingeleitet.

Betriebe, für die die Möglichkeit der Ratenzahlung abgeschafft wurde

Die Nichtzahlung einer Rate führt zum Ausschluss der betreffenden Erzeuger von der Ratenzahlungsregelung und zur Einziehung des geschuldeten Gesamtbetrags zuzüglich der angefallenen Zinsen.

Zwölf Jahre nach Beginn der Ratenzahlungsregelung von 2003 hatten insgesamt 855 Betriebe das Recht auf Zahlung in Raten verloren. Diese Betriebe schuldeten im Rahmen dieser Regelung einen Betrag von insgesamt 30 073 846,37 EUR.

Von diesem Betrag wurden jedoch 12 338 942,12 EUR vor dem Ausschluss von der Regelung gezahlt, während 4 596 600,31 EUR nach dem Ausschluss von der Regelung eingezogen wurden, sodass die Schuldlast von 238 Betrieben vollständig ausgeglichen werden konnte, womit sich der von den verbleibenden 617 Betrieben insgesamt noch geschuldete Betrag auf 13 149 255,86 EUR beläuft.

Diese Zahlen lassen erkennen, dass die italienischen Behörden bei der Einziehung der entsprechenden Abgabe bei den von der Ratenzahlungsregelung ausgeschlossenen Erzeugern nicht gewissenhaft genug vorgegangen sind. Außerdem mussten die Milcherzeuger ihre Klagen vor den italienischen Gerichten zurücknehmen, um an der Ratenzahlungsregelung teilnehmen zu können. Angesichts dieser Tatsache scheinen die unzureichenden Einziehungen nicht auf die Länge von Gerichtsverfahren zurückzuführen zu sein, sondern vielmehr darauf, dass die italienischen Behörden nicht imstande sind, diese Beträge wirksam einzuziehen.

Der sechsmonatige Zahlungsaufschub und seine beihilferechtlichen Folgen

Kraft des Artikels 2 Absatz 12k des Decreto-legge Nr. 225 vom 29. Dezember 2010, das durch Änderungen in das Gesetz Nr. 10 vom 26. Februar 2011 umgewandelt wurde, hat Italien die Frist für die Zahlung der im Jahr 2010 fälligen Rate, die gemäß der nach der Entscheidung 2003/530/EG des Rates genehmigten Ratenzahlungsregelung von 2003 eigentlich am 31. Dezember 2010 endete, bis zum 30. Juni 2011 verlängert.

Mit dem Beschluss C(2013) 4046 final vom 17. Juli 2013 hat die Kommission den Zahlungsaufschub für diese Rate der Milchabgabe, die am 31. Dezember 2010 fällig gewesen wäre, als eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe erklärt. Darüber hinaus war sie der Auffassung, dass diese Aufschubmöglichkeit einen Verstoß gegen die durch die Entscheidung 2003/530/EG des Rates festgelegten Bedingungen darstellte und für die, die sie in Anspruch genommen haben (womit der durch die Entscheidung des Rates festgesetzte Rahmen überschritten wurde), eine nach Artikel 1 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 unrechtmäßige und mit dem Binnenmarkt ebenfalls unvereinbare neue Beihilfe geschaffen hat.

Mit ihrem Beschluss C(2013) 4046 final hat die Kommission Italien angewiesen, sich von den Begünstigten des Zahlungsaufschubs den Betrag dieser unvereinbaren Beihilfen zuzüglich der angefallenen Zinsen zurückerstatten zu lassen.

Italien hat die zur Einziehung der Beihilfen notwendigen Verwaltungsschritte eingeleitet, jedoch am 8. November 2013 gerichtlichen Einspruch gegen den Beschluss der Kommission erhoben (Rechtssache T-527/13). Am 24. Juni 2015 erging daraufhin ein Urteil, mit dem der Beschluss der Kommission teilweise für nichtig erklärt wurde: Zwar wurde die Auffassung der Kommission, dass es sich bei dem Zahlungsaufschub für diese Rate der Milchabgabe, die

am 31. Dezember 2010 fällig gewesen wäre, um eine Beihilfe handelte, bestätigt, aber die Schlussfolgerungen der Kommission in Bezug auf die neue Beihilfe, die den Begünstigten dieses Zahlungsaufschubs hierdurch entstand und die einen Verstoß gegen die in der Entscheidung des Rates festgelegten Bedingungen darstellte, wurde zurückgewiesen. Die Kommission erhob beim Gerichtshof Klage (Rechtssache C-467/15 P) wegen des Urteils; dieser hat jedoch noch keine Entscheidung getroffen.

Aufgrund der Zusatzabgabe für den Zeitraum 2002/2003 geschuldete Beträge

Gemäß der Entscheidung 2003/530/EG des Rates hat Italien die Zusatzabgabe für den Zeitraum 1995-2002 anstelle seiner Milcherzeuger selbst an den Unionshaushalt entrichtet.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 zahlen die Mitgliedstaaten die Zusatzabgabe seit 2004 direkt in den Unionshaushalt ein.

Das Wirtschaftsjahr 2002/2003 fällt jedoch weder unter die Entscheidung des Rates noch unter die 2004 eingeführte neue Regelung. Angesichts der Überschreitung der Italien zugewiesenen nationalen Milchquote schuldeten die verantwortlichen italienischen Milcherzeuger dem Unionshaushalt 227,76 Mio. EUR für das Wirtschaftsjahr 2002/2003.

Von diesem Betrag

- wurden 16,58 Mio. EUR aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung annulliert,

- fallen 5,67 Mio. EUR unter das Rückzahlungssystem von 2009 (davon wurden 2,12 Mio. EUR bereits gezahlt),

- wurden 60,70 Mio. EUR außerhalb der Ratenzahlungsregelung wieder eingezogen.

- können 24,39 Mio. EUR nicht wiedereingezogen werden.

Es stehen daher für das Wirtschaftsjahr 2002/2003 noch 120,42 Mio. EUR aus, die die Milcherzeuger, die der Ratenzahlungsregelung von 2009 nicht beigetreten sind, dem Unionshaushalt noch als Zusatzabgabe schulden.

Für den Zeitraum 1995/1996 bis 2008/2009 geschuldete Abgaben, für die weder die Ratenzahlungsregelung von 2003 noch das Rückzahlungssystem von 2009 in Anspruch genommen wurden

In den vorhergehenden Berichten wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Ratenzahlungsregelung von 2003 und das Rückzahlungssystem von 2009 (zuzüglich Zinsen in Höhe eines für die Union geltenden und um mehrere Prozentpunkte erhöhten Referenzzinssatzes) nur für einen geringen Teil der geschuldeten Abgaben in Anspruch genommen wurden.

Tatsächlich beläuft sich der von Italien gemeldete Gesamtbetrag der aufgrund der Zusatzabgabe für den Zeitraum 1995/1996 bis 2008/2009 geschuldeten Abgaben auf 2,303 Mrd. EUR. Von diesem Betrag wurden von den italienischen Behörden 671,8 Mio. EUR zwischen 2003 und 2015 eingezogen, davon 333 357 062 EUR im Rahmen der Ratenzahlungsregelung von 2003, 6,81 Mio. EUR im Rahmen des Rückzahlungssystems von 2009 und 331,65 Mio. EUR außerhalb dieser Regelungen.

Vom restlichen Betrag, d. h. 1,63 Mrd. EUR,

- wurde ein geringer Teil (71,77 Mio. EUR) durch die 2003 und 2009 von Italien eingeführten Ratenzahlungsregelungen abgedeckt, die von einigen abgabeschuldenden Milcherzeugern in Anspruch genommen wurden;

- wurden 276,46 Mio. EUR aufgrund der Insolvenz des jeweiligen Erzeugers oder der Nichtigerklärung der Abgabenerhebung durch ein Gericht als uneinbringlich erklärt;

- verbleiben rund 1,28 Mrd. EUR, die von den Erzeugern, die die Ratenzahlungsregelungen ablehnen und die Erhebung der Zusatzabgabe vor italienischen Gerichten mehrheitlich anfechten, noch geschuldet werden.

Die Kommission begrüßt die im Bericht der italienischen Behörden enthaltenen Angaben zur zwölften Jahresrate, was den derzeitigen Stand der Beitreibung der Abgaben im Rahmen der Ratenzahlungsregelung von 2003 betrifft.

Dagegen zeigen die von den italienischen Behörden vorgelegten Zahlen, dass bei der Einziehung der Beträge, die nicht unter die Ratenzahlungsregelungen fallen (1,28 Mrd. EUR) und die 94,7 % des für den Zeitraum 1995/1996 bis 2008/2009 geschuldeten Gesamtbetrags (1,35 Mrd. EUR) ausmachen, keine bedeutenden Fortschritte erzielt wurden. Geringe Fortschritte gibt es insbesondere bei der Einziehung von Beträgen, die einklagbar sind, da sie nie angefochten wurden oder zwar angefochten, vom Gericht aber bestätigt wurden, oder angefochten wurden, aber für die kein Aussetzungsbeschluss ergangen ist.

Der bis zum 31. Dezember 2015 – außerhalb der Ratenzahlungsregelungen – tatsächlich eingezogene Betrag beläuft sich auf 331,65 Mio. EUR, der noch ausstehende einklagbare Betrag beträgt 799,38 Mio. EUR. Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass von dem Betrag von 1,28 Mrd. EUR, der außerhalb der Ratenzahlungsregelungen noch für den Zeitraum 1995/1996 bis 2008/2009 geschuldet wird, 484 Mio. EUR noch nicht einklagbar sind, da dieser Betrag vor Gericht angefochten wird und ein richterlicher Beschluss zur Aussetzung der Zahlungsanweisung erging. Dieser Betrag wird eingezogen, sobald entsprechende richterliche Entscheidungen zugunsten der Behörden vorliegen.

Wenn man die Entwicklung der außerhalb der Ratenzahlungsregelungen noch geschuldeten Beträge, insbesondere der Beträge für den unter die Entscheidung des Rates fallenden Zeitraum (1995/1996 bis 2001/2002) betrachtet, so wurden bislang 34 % der einklagbaren Beträge zurückgezahlt (110,37 Mio. EUR von 324,17 Mio. EUR). Was die für den Zeitraum 1995/1996 bis 2008/2009 insgesamt einklagbaren Beträge betrifft, wurden lediglich 25,8 % tatsächlich eingezogen (278,04 Mio. EUR von 1,077 Mrd. EUR).

Bei den für den Zeitraum insgesamt einklagbaren Beträgen gilt es zu unterscheiden zwischen

- Beträgen, die nicht angefochten wurden: von den einklagbaren 168,66 Mio. EUR wurden 96,05 Mio. EUR eingezogen, was einer Einziehungsrate von 57 % entspricht;

- Beträgen, die vor Gericht angefochten wurden, ohne dass ein Beschluss zur Aussetzung der Zahlungsanweisung erging: von den einklagbaren 178,57 Mio. EUR wurden lediglich 19,29 Mio. EUR, d. h. 10,8 % eingezogen;

- Beträgen, die vom Gericht bestätigt wurden: von den einklagbaren 730,20 Mio. EUR wurden 162,71 Mio. EUR, d. h. 22,3 % eingezogen.

Die Kommission betont die äußerst geringen Fortschritte bei der Beitreibung der zwei letztgenannten Kategorien und weist auch darauf hin, dass bei dem Betrag von 168,66 Mio. EUR, der zu keinem Zeitpunkt angefochten wurde und daher direkt eingezogen werden konnte, noch 72,62 Mio. EUR ausstehen.

Die Kommission bedauert sehr, dass die Einziehung des Teils der Abgaben, für den die Ratenzahlungsregelung von 2003 und das Rückzahlungssystem von 2009 nicht in Anspruch genommen wurden, so schleppend verläuft.

Die Kommission verfolgt weiterhin aufmerksam die Einziehung der geschuldeten Beträge in Italien, insbesondere die Einziehung des Teils der Abgaben, für den die Ratenzahlungsregelung nicht in Anspruch genommen wurde. Die Kommissionsdienststellen haben den italienischen Behörden wiederholt ihre Feststellungen (einschließlich negativer Anmerkungen) mitgeteilt und nähere Angaben zu verschiedenen Aspekten der Einziehung der Milchabgabe angefordert.

Dennoch wurde trotz dieser wiederholten Aufforderungen durch die Kommission der Großteil der geschuldeten Abgabenbeträge bis heute nicht von den italienischen Behörden beigetrieben.

Die Kommission übermittelte Italien im Juni 2013 ein Aufforderungsschreiben in dieser Angelegenheit und im Juli 2014 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Da die von Italien übermittelten Antworten auf keine bedeutenden Fortschritte bei der Einziehung hinweisen, beschloss die Kommission am 26. Februar 2015, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV einzuleiten. Am 6. August 2015 erhob die Kommission Klage gegen Italien, weil das Land keine ausreichenden Maßnahmen getroffen hat, um die tatsächliche und wirksame Einziehung der Überschussabgaben von den Milcherzeugern zu gewährleisten, die in den Jahren, in denen die nationale Milchquote Italiens überschritten wurde, mehr produziert haben, als ihre jeweiligen Quoten zuließen (Rechtssache C-433/15).

Schlussfolgerung

Nach Auffassung der Kommission zeigen die Fortschritte der italienischen Behörden bei der Rückforderung der Beträge, die von den Erzeugern geschuldet werden, welche die 2003 vom Rat für die Zeiträume 1995/1996 bis 2001/2002 genehmigte Ratenzahlungsregelung in Anspruch genommen haben, dass die Regelung – soweit ihre Anwendungsbedingungen eingehalten werden – angemessen umgesetzt wird.

Was die nicht unter die Ratenzahlungsregelungen fallenden Beträge anbelangt, so hat die Kommission bereits in den verschiedenen Bewertungsberichten, die sie dem Rat seit 2010 vorgelegt hat, sowie in der Italien übermittelten Mahnung vom 20. Juni 2013 und in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 10. Juli 2014 ihre Unzufriedenheit darüber geäußert, dass bei der Einziehung der Milchabgabebeträge kaum Fortschritte erzielt werden.

Die Angaben der italienischen Behörden in ihrem Bericht über die zwölfte Jahresrate zeigen, dass es bei der Einziehung der Abgaben, für die die Ratenzahlungsregelungen nicht in Anspruch genommen wurden, keine größeren Fortschritte gegeben hat. Angesichts des hohen Betrags der über einen so langen Zeitraum nicht gezahlten Abgaben muss der Schluss gezogen werden, dass eine effiziente und wirksame Umsetzung der Unionsvorschriften in diesem Fall noch lange nicht erreicht ist.

Aus diesem Grund hat die Kommission beim Gerichtshof der Europäischen Union am 6. August 2015 eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 258 AEUV eingeleitet, zu der noch keine Entscheidung des Gerichtshofs vorliegt (Rechtssache C-433/15).