II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 20 januari 1999

betreffende de aankoop van grond overeenkomstig het Duitse „Ausgleichsleistungsgesetz" (compensatiewet)

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 42)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(1999/268/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gelet op die opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

De Commissie heeft op 18 maart 1998 besloten ten aanzien van de aankoop van grond overeenkomstig het „Ausgleichsleistungsgesetz" (Ausg/LeistG), hierna „de compensatiewet" genoemd, de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden (brief nr. SG(98) D/2532 van 30 maart 1998).

In die brief heeft de Commissie Duitsland verzocht binnen een maand na de ontvangst van die brief zijn opmerkingen te maken. Overeenkomstig artikel 93, lid 2, zijn ook de overige lidstaten en andere belanghebbenden van de brief in kennis gesteld door bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen,* waarbij hen tevens is verzocht hun opmerkingen te maken ([1]).

De Commissie heeft de bovengenoemde procedure ingeleid, omdat zij geen zekerheid erover had kunnen verkrijgen of de reeds sedert 1994 van kracht zijnde compensatiewet geen maatregelen toeliet die met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar dienen te worden beschouwd.

In de eerste plaats heeft de Commissie zich afgevraagd of, enerzijds, de betrokken maatregelen als steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag moesten worden aangemerkt, of, anderzijds, als andere, vanuit het oogpunt van het recht ten aanzien steunmaatregelen niet relevante maatregelen ter compensatie van onteigeningen. Wat de zogeheten „Wiedereinrichter" (bedrijfshoofden die zich opnieuw vestigen) betreft, kon het volgens de Commissie om een dergelijke compensatie gaan, terwijl dat ten aanzien van de zogeheten „Neueinrichter" (nieuwe bedrijfshoofden) en bepaalde rechtspersonen sterk betwijfeld kon worden.

Bij de als steun aangemerkte maatregelen had de Commissie voorts haar twijfel laten blijken of de voor de aankoop van landbouwgrond geldende maximale steunintensiteit wel was nageleefd (op grond van artikel 92, lid 3, punt c), van het EG-Verdrag 35 % voor landbouwgrond in niet-probleemgebieden) bepaald.

Voorts diende met de procedure uitsluitsel te worden gegeven over de vraag of en zo ja, in hoeverre de maatregelen een in het bijzonder met de artikelen 6 en 52 en volgende van het EG-Verdrag onverenigbare discriminatie inhouden ten nadele van West-Duitse staatsburgers, respectievelijk andere burgers van de Gemeenschap.

Bij brief van 29 mei 1998 heeft Duitsland de Commissie zijn opmerkingen toegezonden (hoofdstuk II). Door de overige lidstaten zijn geen opmerkingen gemaakt, maar wel door honderden andere belanghebbenden (hoofdstuk III). Duitsland heeft de Commissie nadere inlichtingen verstrekt bij brieven van 22 oktober 1998 en van 16 december 1998, alsmede in een werkvergadering op 18 december 1998.

([1]) PB C 215 van 10.7.1998, blz. 7.

II

Duitsland heeft met betrekking tot de mededeling van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de inleiding van de procedure het volgende standpunt ingenomen:

1. **Wat de toepasselijkheid van de artikelen 92, 93 en 94 van het EG-Verdrag betreft:**

Duitsland is van mening dat de grondaankoop buiten het bestek staatssteunbepalingen van de artikelen 92, 93 en 94 van het EG-Verdrag valt, omdat het in de tijd gezien om een regeling gaat die eigenlijk de DDR had moeten treffen en het inhoudelijk een regeling van onopgeloste vermogenskwesties betreft, die als algemene maatregel niet onder de steunmaatregelen van het EG-Verdrag valt. Duitsland voert terzake meer in het bijzonder het volgende aan:

De grondaankoopregelingen overeenkomstig het EALG („Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz") — (schadeloosstellings- en compensatiewet) maken deel uit van de nog door de DDR ingeleide aanpassing van de DDR-rechtsregels inzake grondeigendom in land en bosbouw aan de rechtsorde van de Bondsrepubliek Duitsland en vormen derhalve een uit unieke historische omstandigheden resulterende algemene maatregel. Het rechtskader en de inhoudelijke doelstelling ervan zijn reeds in het eerste Staatsverdrag van de DDR en in het Verdrag inzake de Duitse eenmaking aangegeven:

1.1. *Staatsverdrag van 18 mei 1990*

Een essentiële basis van het Staatsverdrag van 18 mei 1990 (Verdrag tot oprichting van een monetaire, economische en sociale unie tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek) opgerichte monetaire, economische en sociale unie is gelegen in de invoering van een privaatrechtelijke eigendomsregeling. In dat Verdrag spreken beide partijen zich uit voor een liberaal, democratisch, federatief, rechtsstatelijk en sociaal bestel (artikel 2, lid 1, eerste zin) en voor particuliere eigendom (artikel 1, lid 3). De DDR verplicht zich uitdrukkelijk ertoe haar wetgeving volgens de beginselen van een dergelijke rechtsorde te hervormen (gemeenschappelijk protocol betreffende grondbeginselen A I, punt 1). Daardoor heeft de DDR reeds in het Staatsverdrag de verplichting op zich genomen voor het toenmalige „Volkseigentum" een op de beginselen van de rechtsstaat en van de marktecономie berustende eigendomsregeling vast te stellen.

1.2. *Gemeenschappelijke verklaring van 15 juni 1990*

De niet opgeloste vermogenskwesties zorgden echter voor bijzondere problemen. De beide partijen bij het Staatsverdrag zijn terzake nog vóór de ratificering ervan op 15 juni 1990 overeengekomen een gemeenschappelijke verklaring ter regeling van onopgeloste vermogenskwesties op te stellen. Uit het doel van de geplande regeling vloeide voort dat de werkingssfeer ervan logischerwijze beperkt bleef tot het gebied van de DDR, die van de gemeenschappelijke markt nimmer deel heeft uitgemaakt en bij de regeling van de vermogenskwesties derhalve zich ook niet aan de maatstaven van het EG-Verdrag behoefde te houden. Het ging evenmin om een aanpassing van ondernemingen aan de zich aftekenende verandering in de concurrentieomstandigheden, maar om noodzakelijke maatregelen tot wijziging van de eigendomsverhoudingen in het licht van het persoonlijke nadeel dat de betrokkenen tientallen jaren lang hadden ondervonden. De opzet van de regeling hield derhalve ook inhoudelijk geen enkel verband met taken van de Gemeenschap in de zin van het EG-Verdrag. Het zo tot de regeling van nog openstaande vermogenskwesties beperkte doel van de voorgenomen regeling wordt in de preambule van de gemeenschappelijke verklaring als volgt gepreciseerd:

„De deling van Duitsland, de daarmee verbonden bevolkingstrek van Oost naar West en de verschillende rechtsordes in de beide Duitse Staten hebben tot talrijke vermogensrechtelijke problemen geleid, die vele burgers in de Duitse Democratische Republiek en in de Bondsrepubliek Duitsland raken.

Voor de oplossing van de af te handelen vermogenskwesties gaan de beide regeringen ervan uit dat er een maatschappelijk aanvaardbare compensatie van de verschillende belangen moet komen. Rechtszekerheid en eenduidigheid van het recht alsmede het recht op eigendom zijn de beginselen waardoor de regering van de Duitse Democratische Republiek en die van de Bondsrepubliek Duitsland zich bij de oplossing van de nog af te handelen vermogenskwesties laten leiden. Alleen op die wijze kan de rechtsvrede in een toekomstig verenigd Duitsland duurzaam worden gewaarborgd."

Voor het niet-agrarische bedrijfsleven heeft de DDR zelf de wettelijke grondslag voor de wederinvoering van de particuliere eigendomsregeling geschapen. Met de privatiseringswet („Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens" van 17 juni 1990, hierna het „Treuhandgesetz" genoemd) werd het sein tot privatisering van de ondernemingen gegeven. Alleen echter voor het niet-agrarische bedrijfsleven werd de grondslag voor de herstructurering van de eigendom gelegd. Door de omzetting van de „volkseigen" bedrijven in door de „Treuhandanstalt" (trustmaatschappij) beheerde kapitaalvennootschappen was de mogelijkheid geopend om deze aan eenieder overeenkomstig de beginselen van de marktecономie te verkopen. Onmiddellijk daarna, toen de DDR nog een zelfstandige staat was, heeft de privatisering van de industriële en commerciële ondernemingen een aanvang genomen. Bij de herstructurering van het genationaliseerde vermogen in land- en bosbouw werd de DDR met bijzondere moeilijkheden geconfronteerd. Op grond van het „Treuhandgesetz" moesten in deze sector, evenals in de industrie- en handelssector, de bedrijven in beginsel weliswaar worden geprivatiseerd, maar daarbij waren beperkende voorwaarden gesteld,

namelijk dat bij de privatisering en reorganisatie van het „volkseigen" vermogen in land- en bosbouw met de economische, ecologische, structurele en het eigendomsrecht betreffende bijzondere kenmerken van die sector rekening moest worden gehouden (artikel 1, lid l, eerste zin, en lid 6, van het „Treuhandgesetz").

Met het oog op de eigen kenmerken van de te privatiseren grond bestond er bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke verklaring tussen de beide regeringen overeenstemming over dat een duurzame rechtsvrede slechts mogelijk is door voldoende rekening te houden met de buitengewoon scherpe belangentegenstellingen tussen de huidige exploitanten en de voormalige eigenaren. Daarom werd in de preambule van de gemeenschappelijke verklaring gesteld dat er een maatschappelijk aanvaardbare compensatie tot stand diende te komen. In de landbouwsector was voor deze compensatie uitgangspunt dat enerzijds teruggave aan de voormalige eigenaren uitgesloten was en dat anderzijds een alleen LPG's („Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften" — collectieve boerderijen) ten goede komende eigendomsoptie („Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften") verhinderd werd. In het kader van een maatschappelijk aanvaardbare compensatie moest derhalve worden uitgemaakt wie onder welke voorwaarden eigenaar van de te privatiseren voormalige „volkseigen" gronden kon worden. De DDR had bij een dergelijke verklaring een zeer sterk belang, daar deze de tussen 1945 en 1949 geschiede onteigeningen niet had kunnen herzien (gemeenschappelijke verklaring, punt 1) en zij bijgevolg ten aanzien van het grondgebruik voorzorgsmaatregelen ten behoeve van de DDR-burgers wenste te treffen. Bovendien was de DDR met het oog op de totstandbrenging van een regeling inzake particuliere eigendom verplicht ook voor deze eigendomskwesties een oplossing te vinden (gemeenschappelijke verklaring, punt 13). Door het verloop van het eenmakingsproces schortte het de DDR aan tijd, zodat op dat punt de eigendomskwesties onopgelost bleven.

1.3. *Verdrag betreffende de Duitse eenmaking van 31 augustus 1990*

Ook dit Verdrag is tot stand gekomen toen de DDR nog een zelfstandige staat was, zodat het eveneens buiten de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt. De DDR hield bij de onderhandelingen over het Verdrag hardnekkig vast aan haar in de gemeenschappelijke verklaring ingenomen standpunt.

Daar de eigendomskwesties nog onopgelost bleven, werd de gemeenschappelijke verklaring een integrerend bestanddeel van het Eenmakingsverdrag, hierna „EV" genoemd, gemaakt (artikel 41 van het EV). Eerst met de vaststelling van de grondaankoopregeling in het kader van de EALG is terzake in de voor geheel Duitsland geldende wetgeving een maatschappelijk aanvaardbare compensatie bereikt. Daarmee moest alsnog een regeling worden getroffen, die de DDR zelf niet meer tot stand had kunnen brengen. De in de gemeenschappelijke verklaring vastgelegde en door het EV met de souvereine DDR bekrachtigde rechtsposities voor het voormalige DDR-gebied werken in deze regeling door. In het grondaankoopprogramma zijn, vooral op aandrang van de nieuwe deelstaten, in het belang van de DDR-burgers, waarvan de bescherming in dat Verdrag gewaarborgd wordt (artikel 44 van het EV) in het EV aangegane verbintenissen getransponeerd. Met het oog op een maatschappelijk aanvaardbare compensatie voor de belangentegenstellingen bij de nog niet opgeloste vermogenskwesties heeft de Bondsraad in een besluit van 19 december 1996 uitdrukkelijk bevestigd dat de gemeenschappelijke verklaring een integrerend bestanddeel van het EV, waarvan de nieuwe deelstaten nakoming kunnen vorderen bij het „Bundesverfassungsgericht" (het Constitutionele Gerechtshof) (BR-Drs. 871/96).

Blijkens de verdere toelichting bij de ontstaansgeschiedenis was er volgens Duitsland geen parlementaire meerderheid voor een gewijzigde wettelijke regeling waarbij niet ook de op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigde nieuwe bedrijfshoofden en rechtspersonen voor het grondaankoopprogramma in aanmerking zouden komen. Dat zou dan, zo luidt het verder, tot gevolg gehad hebben dat het vraagstuk van de te privatiseren grond voor onafzienbare tijd onopgelost zou blijven, omdat het politieke debat daarover van voren af aan opnieuw had moeten beginnen. Dit betekende in Duitsland opnieuw met een politieke vuurproef te worden geconfronteerd.

2. **Wat de compensatie voor geleden schade betreft**

De Bondsregering houdt vast aan het ruime schadebegrip. Zij betoogt dat het in beginsel gaat om het herstel van de grondslag voor een economisch handelen op eigen verantwoordelijkheid. Het zo verregaand mogelijke herstel van de particuliere eigendom en van evenwichtige eigendomsstructuren, dat ook voor het naar elkaar toegroeien van Oost en West en niet het minst voor de politieke stabiliteit in het eengemaakte Duitsland noodzakelijk is, moet in de ruimste zin als het wegwerken van een nadeel worden begrepen.

De argumentering van de Commissie betreffende het gezichtspunt van de compensatie van nadeel is te beperkt en daarbij wordt ook geen recht gedaan aan de specifieke problemen van de transformering en integratie van een deel van een land met de structuur van een staatseconomie in een markteconomisch kader.

Bovendien is een op het afzonderlijke geval gerichte benadering praktisch niet uitvoerbaar en kan een belasting voor de rechtsvrede in de nieuwe deelstaten vormen. Overigens zou een individueel bewijs van schade tot een enorm aantal afzonderlijke aanmeldingen leiden.

3. **Wat het recht op de verwerving van grond betreft door de nieuwe bedrijfshoofden die op de peildatum nog niet de leeftijd hadden bereikt voor de uitoefening van een beroep of voor het verrichten van arbeid**

Met betrekking tot deze categorie nieuwe bedrijfshoofden heeft Duitsland het volgende aangevoerd:

Dit geval is slechts in bijzondere omstandigheden denkbaar en heeft in de praktijk geen betekenis. Want naast het voorschrift dat de gerechtigde op 3 oktober 1990 zijn woonplaats in de nieuwe deelstaten moest hebben, schrijft de wetgever ook nog voor dat hij zich vóór 1 oktober 1996 als nieuw bedrijfshoofd moest hebben gevestigd, (vandaar het begrip „Neueinrichter") en voor grond van de „Treuhandanstalt" een langlopende pachtovereenkomst moest hebben gesloten. Aan een dergelijke pachtovereenkomst was bovendien de voorwaarde verbonden dat de betrokkene de grond zelf moest exploiteren en over voldoende beroepsbekwaamheid moest beschikken om een landbouwbedrijf te leiden.

In het door de Commissie aangehaalde geval zou het nieuwe bedrijfshoofd dus in 1990 nog niet de leeftijd moeten hebben bereikt om een beroep uit te oefenen of om arbeid te verrichten, tussen 1990 en 1996 zijn beroepsbekwaamheid moeten hebben verworven, zich daarop als nieuw bedrijfshoofd moeten hebben gevestigd en onmiddellijk nadien nog vóór 1 oktober 1996 een langlopende pachtovereenkomst moeten hebben kunnen sluiten. In veruit de meeste gevallen hebben de nieuwe bedrijfshoofden hun beroepsopleiding nog in de DDR-tijd (vóór 1990) afgerond en waren zij als bediende of arbeider in een LPG of op een VEG („Volkseigenes Gut" — landbouwbedrijf in staatseigendom) werkzaam. Daarover zijn echter geen statistische gegevens beschikbaar.

4. **Wat de rechtspersonen zonder herbeginners („Wiedereinrichter") betreft**

De mogelijkheid voor rechtspersonen zonder herbeginners om grond te verwerven is thans zonder praktische betekenis, omdat er nauwelijks een LPG-opvolgeronderneming is die onder haar vennoten niet iemand zou tellen die de kenmerken van een herbeginner vertoont. Zou dat toch in het verleden (bij uitzondering) het geval geweest zijn, dan heeft de inmiddels bekendgeworden inhoud van het schrijven van de Commissie, maar in ieder geval de op handen zijnde bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen,* ertoe geleid dat rechtspersonen de kring van hun vennoten dienovereenkomstig aanpassen.

5. **Wat de derving van mogelijke inkomsten betreft**

Wat de derving van mogelijke inkomsten betreft, is Duitsland oorspronkelijk uitgegaan van een bedrag van 3 miljard DEM. In ieder geval valt te verwachten dat dalende marktwaarde dit bedrag „relativeert". Daarbij is geen nadere toelichting gegeven.

6. **Wat de concurrentievervalsing en de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer betreft**

Dienaangaande wordt het volgende opgemerkt:

Door de bevoorrechte aankoop worden de markt- en de concurrentiepositie van het betrokken bedrijf tegenover concurrerende bedrijven niet beinvloed, aangezien het slechts gepachte grond kan verwerven die door het bedrijf reeds geëxploiteerd wordt. Aankoop met geleend kapitaal levert bij vergelijking van de rentekosten met de huidige pachtprijzen nagenoeg geen winst op, zodat noch in de productie-, noch in de kostenstructuur van het bedrijf verandering optreedt. De grondaankoop heeft derhalve geen invloed op het gedrag van de landbouwbedrijven aan de aanbodzijde. Prijsniveau en marge blijven onveranderd.

Het grondaankoopprogramma veroorzaakt derhalve geen concurrentievervalsing, zodat er ook geen sprake kan zijn van belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer.

Hoogstens wordt de stabiliteit van de bedrijven op lange termijn verbeterd, omdat voor de aangekochte grond de onzekerheid van een anders noodzakelijke verlenging van de pachtovereenkomsten wegvalt. Daardoor wordt echter de concurrentiepositie tegenover andere bedrijven niet verbeterd, maar wordt veeleer het eigendomsaandeel in de geëxploiteerde grond verhoogd. Dit aandeel bedraagt in de westelijke deelstaten 51,8 % tegenover slechts 8,9 % in de nieuwe deelstaten. Het grondaankoopprogramma moet ertoe bijdragen dat er een met de westelijke deelstaten vergelijkbare verhouding tussen pachtgrond en grond in eigendom komt. Daarbij zij ook erop gewezen dat door de beperkingen van de beschikkingsvrijheid (in het kadaster gemaakte voorlopige aantekening inzake heroverdracht ten gunste van de „Bodenverwerkungs- und -verwaltungsgesellschaft" (BVVG — maatschappij voor bodemgebruik en beheer), verbod tot vervreemding gedurende twintig jaar) de gronden slechts in beperkte mate als risicodragend kapitaal ter beschikking staan en in eerste instantie slechts als zekerheid voor de koopprijs kunnen dienen. Wel kan door de ten opzichte van zuivere pachtbedrijven verbeterde vermogensstructuur de toegang tot verder vreemd kapitaal in de vorm van persoonlijke leningen worden vergemakkelijkt.

7. **Wat de in artikel 92, lid 2, punt c), van het EG-Verdrag bedoelde afwijking betreft**

Hierover merkt Duitsland het volgende op:

In de betrokken bepaling refereert het element „noodzakelijk om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren" inderdaad aan de splitsing van het land. Deze deling was echter niet het gevolg van natuurlijke omstandigheden die de verbindingen tussen het westen en het oosten van het land bemoeilijken of zelfs verhinderen, maar van „tijdgebonden politieke omstandigheden" (Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1960, blz. 343 e. v. (415) m. b. t. artikel 92, lid 2, punt c)). Gezien de werkelijke toestand bij de formulering van de bepaling betreffende de deling moet deze niet louter als de feitelijke instelling van de grens als kunstmatig tot stand gebrachte barrière worden begrepen, maar veeleer als uitdrukking van de totale politieke samenhang die uit zowel de instelling van die grens als de invoering van een door de staat geleide economie bestaat. De afgrendeling van de voormalige DDR en de totstandbrenging van een centraal door de staat geleide economie waren onlosmakelijk met elkaar verbonden en moeten als een en hetzelfde proces worden beschouwd. Derhalve is het ook niet mogelijk de ongunstige economische toestand in de nieuwe deelstaten hetzij aan de daadwerkelijke afgrendeling, hetzij aan de door de staat geleide economie toe te schrijven.

Het argument van de Commissie dat de huidige economische moeilijkheden in de nieuwe deelstaten niet door de deling, maar juist door de opheffing ervan veroorzaakt zouden zijn, gaat slechts op wanneer met de beëindiging van de deling de oorzaken van de economische noodsituatie in de Oost-Duitse deelstaten volledig zouden wegvallen en de huidige moeilijkheden aan nieuwe omstandigheden zouden zijn toe te schrijven die niet uit de eertijdse afgrendeling en uit de centraal door de staat geleide economie van de voormalige DDR voortvloeien. Het valt niet te ontkennen dat de tekortkomingen van de door de staat geleide economie van de voormalige DDR ook na de verdwijning van die staat nog doorwerkt. Het tot stand brengen van de Duitse eenheid en de daarmee verbonden invoering van de markteconomie in Oost-Duitsland is geen gebeurtenis die de aangetoonde oorzakelijke verbanden verbroken heeft; de economische nadelen zijn daardoor alleen maar duidelijker aan de dag getreden, maar blijven hoe dan ook door de deling van Duitsland bepaald.

De nadelen waren in alle gevallen waarop het grondaankoopprogramma betrekking heeft, aan de orde en zijn hierboven nader beschreven. Al deze nadelen zijn het rechtstreekse gevolg van de deling en zijn derhalve door dit „incident" veroorzaakt. De wetgever van het EALG had derhalve het recht om deze gevolgen weg te nemen, teneinde ertoe bij te dragen de achterstand in te lopen teneinde een met het westen vergelijkbaar niveau te bereiken.

8. **Wat de in artikel 92, lid 3, punt a), van het EG-Verdrag bedoelde afwijking betreft**

Duitsland beroept zich niet op artikel 92, lid 3, punt a), van het EG-Verdrag. Het ongedaan maken van een eenmalig onrecht kan niet als gewone regionale steunverlening worden beschouwd, maar eventueel wel als een sectoriële steunmaatregel die aan artikel 92, lid 3, punt c), van het EG-Verdrag moet worden getoetst.

9. **Wat de in artikel 92, lid 3, punt c), van het EG-Verdrag bedoelde afwijking betreft**

De Bondsregering deelt de Commissie met betrekking tot artikel 92, lid 3, punt c), van het Verdrag het volgende mee:

De door de Duitse wetgever vastgestelde begrenzing (maximaal 50 % eigendomsaandeel, maximaal 600 000, respectievelijk 800 000 opbrengstmeeteenheden) moet garanderen dat de bevoorrechte aankoop in een evenwichtige verhouding tussen pachtgrond en grond in eigendom resulteert. Doordat de pachters recht op verwerving hebben, is de maatregel in zoverre ook geëigend om structurele onevenwichtigheden van de landbouwbedrijven in de nieuwe deelstaten weg te werken.

Bij het hier te beoordelen voorwerp van de verkoop moet, wat het steunverleningsaspect betreft, in aanmerking worden genomen dat de vrije beschikking over de tegen verlaagde prijs aangekochte grond aanzienlijk wordt beperkt door met name een voor twintig jaar geldend vervreemdingsverbod en een even langdurige verplichting om de grond zelf te exploiteren. Bovendien heeft de BWG het recht de koop te ontbinden wanneer de grond gedurende die periode bouwrijp gemaakt wordt en daardoor een hogere waarde krijgt.

Bij een aankoop van de door de koper reeds heden langdurig gepachte gronden, verandert er derhalve vooreerst niets op het gebied van:

— de productiestructuur, -omvang en -intensiteit;

— de liquiditeit en rentabiliteit (een lening tegen een rente van 7 % komt ongeveer overeen met een pachtsom van 5 DEM („Bodenpunkt"/grondpunt).

De begunstiging van de landbouwer bestaat er alleen in dat hij na twintig jaar landbouwgrond verkrijgt waarover hij vrij kan beschikken, die daardoor een behoorlijke marktwaarde heeft en die eerst dan volledig beleenbaar is. De begunstigde koper kan voor deze grond echter niet de normaal op de markt voor grondstukken te behalen prijs krijgen.

Het financiële voordeel moet derhalve als volgt berekend worden:

De marktwaarde, berekend voor 4 300 opbrengstmeeteenheden, bedroeg in 1996 6 298 DEM/ha. Het verschil met de in het kader van het EALG te betalen prijs (3 010 DEM/ha) bedraagt 3 288 DEM/ha. Deze „meerwaarde" kan de koper echter eerst na twintig jaar realiseren. In de veronderstelling dat de aankoopwaarde in de volgende twintig jaar niet verandert, bedraagt het geactualiseerde verschil op de koopdatum (i = 5 %) 1 240 DEM/ha. Dit bedrag is het reële financiële voordeel op de koopdatum. Op basis daarvan bedraagt de steunintensiteit op de koopdatum 29,2 %.

Een soortgelijk resultaat wordt ook verkregen door de vraag te beantwoorden in hoeverre de steunontvanger onder de huidige marktvoorwaarden „begunstigd" zou kunnen worden, namelijk door het aandeel te verhogen van grond die hij in eigendom heeft. Ook hier moet in aanmerking worden genomen dat er gedurende twintig jaar een verbod tot vervreemding van de grond geldt, zodat het aan de steun verbonden voordeel eerst na twintig jaar kan worden gerealiseerd en de koper geen speculatiewinst kan maken. Ten opzichte van de marktwaarde van grond waarover vrij kan worden beschikt, moet de waarde van dergelijke grond lager worden geschat. Aangezien er voor deze grond geen markt bestaat, moet een theoretische marktwaarde worden berekend, die dan met de gesubsidieerde prijs vergeleken wordt.

Onder de bovengenoemde voorwaarden is een bedrijfshoofd slechts bereid een koopprijs te betalen die met de opbrengstwaarde van de grond overeenkomt, want hij kan de grond slechts verwerven om deze te exploiteren (hij is zelfs gebonden aan een bedrijfsplan dat aan het privatiseringsbureau moet worden voorgelegd).

De landbouwer zal zijn koopprijs daarom afstemmen op de actuele waarde van de over een periode van twintig jaar gekapitaliseerde pacht die hij op lange termijn kan opbrengen, omdat op grond van de productieomstandigheden in de landbouw de actuele waarde van die pacht met de opbrengstwaarde overeenkomt. De zo berekende actuele waarde van de pacht bedraagt bij een pachtsom van 5 DEM/grondpunt 2 804 DEM/ha (i = 5 %). Aangezien de landbouwer na twintig jaar de vrije beschikking over de grond krijgt, zal hij ook bereid zijn voor dit voordeel extra te betalen. Dit voordeel, geactualiseerd op de koopdatum, moet derhalve bij de actuele waarde van de pacht worden opgeteld (zie hierboven). Zo berekend, komt men tot een marktprijs van 4 044 DEM/ha, die een landbouwer onder marktvoorwaarden bereid zou zijn te betalen voor grond waarop een vervreemdingsverbod rust. Bij een gesubsidieerde prijs van 3 010 DEM/ha bedraagt de steunintensiteit derhalve 25,6 %.

Overigens wordt erop gewezen dat de grootte van een voordeel in verband met de privatisering van voormalige „volkseigen" grond niet zonder meer berekend kan worden door een vergelijking met marktprijzen, die volgens een geheel ander mechanisme worden gevormd.

10. **Wat de beperking betreft van de bevoorrechte grondaankoop tot personen die op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigd waren**

Duitsland verklaart daarover het volgende:

— Door de nieuwe, in het EALG vastgestelde regeling van de eigendoms- en maatschappelijke verhoudingen tot het grondgebied van de voormalige DDR te beperken, wordt een rechtstreekse band gelegd met de met dit gebied verbonden inwoners van de voormalige DDR enerzijds en met de voormalige eigenaren anderzijds. Door 3 oktober 1990 als peildatum vast te stellen, wenste de wetgever te garanderen dat gegadigden die zelf of wier familieleden gedurende tientallen jaren in de DDR hebben gewoond en gewerkt, deel kunnen hebben aan de maatschappelijk aanvaardbare compensatie die tussen hen en de vroegere eigenaren tot stand moest worden gebracht. In het raam van het EALG moest de wetgever bij de uitwerking van die compensatie en bij de met het oog daarop vast te leggen aankoopcriteria van de op 3 oktober 1990 bestaande situatie in Oost-Duitsland uitgaan.

— Ook om dwingende redenen met het oog op de handhaving van een sociale continuïteit moest bij de met de grondaankoop nagestreefde ontwikkeling van land- en bosbouw, voorzover het daarbij niet om voormalige eigenaren ging, in het bijzonder rekening worden gehouden met de belanghebbenden die reeds langere tijd in het gebied gevestigd waren. Bij de omschakeling van de door de LPG's beheerste landbouwstructuur in de DDR mochten de sociale gevolgen niet buiten beschouwing worden gelaten. Toen er abrupt een einde kwam aan het DDR-systeem,

dreigde een ineenstorting van de bestaande maatschappelijke structuren. Alleen door deze geleidelijk aan de nieuwe omstandigheden aan te passen, kon het omschakelingsproces met succes worden bekroond. Van het standpunt van de wetgever gold dat ook voor de vraag wie voor de herstructurering van de grond in aanmerking moest komen. Daarom moest de mogelijkheid tot grondaankoop de voormalige DDR-burgers in staat stellen om zich in het kader van hun bijzondere verbondenheid met het gebied in nieuwe sociale structuren terug te vinden. Ook daarom was de wetgever gerechtigd de nieuwe bedrijfshoofden bij de herstructurering van de door de DDR genaaste grond te betrekken.

— Duitsland verklaart voorts dat zonder de peildatum gelet op het prijsverschil (vooral bij bosbouwpercelen) tussen Duitsland en andere landen een snelle en ongecoördineerde uitverkoop van de Oost-Duitse bossen te verwachten zou zijn geweest, vermoedelijk zonder dat de Oost-Duitsers zelf daarin een noemenswaardig aandeel zouden hebben gehad.

III

Na de publicatie van de mededeling over de inleiding van de procedure ([1]) heeft de Commissie opmerkingen en commentaar van honderden belanghebbende verenigingen, ondernemingen en particulieren ontvangen, zowel uit de lidstaten (onder andere Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België) als uit derde landen (onder andere de Verenigde Staten van Amerika, Canada, Argentinië, Brazilië).

Behalve de in hoofdstuk II vermelde opmerkingen van Duitsland zijn van de andere lidstaten geen opmerkingen binnengekomen.

Na afloop van de hiervoor in de inleidingsprocedure bepaalde termijn zijn de commentaren en opmerkingen aan Duitsland meegedeeld ([2]).

Zij kunnen hoofdzakelijk als volgt worden samengevat:

Bij de opmerkingen die rechtstreeks op de in de procedure aan de orde gestelde vraagstukken betrekking hebben, kunnen twee verschillende tendensen worden onderscheiden.

Een deel ([3]) van de belanghebbenden is van mening dat, voorzover de mededingingsregels van toepassing zijn, de te onderzoeken maatregelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn. De overige belanghebbenden sluiten zich bij de bezwaren van de Commissie aan, gaan nader daarop in of beweren zelfs dat de Commissie niet ver genoeg gegaan is. Voorzover er sprake is van steunelementen, achten zij deze onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

1. **Toepasselijkheid van de artikelen 92, 93 en 94 van het EG-Verdrag**

Een aantal belanghebbenden wijzen in de eerste plaats erop dat Duitsland zelf in de brief van 25 januari 1995 en in zijn later ingenomen standpunten over de vraag of de LPG-opvolgers en nieuwe bedrijfshoofden al dan niet compensatiegerechtigd zijn, als zijn mening te kennen gegeven heeft dat het EALG een aan de artikelen 92, 93 en 94 te toetsen steunregeling is. Volgens hen kan er geen twijfel aan de toepasselijkheid van deze artikelen bestaan.

Een belanghebbende verklaart daarentegen dat de grondaankoop niet aan de regels van het EG-Verdrag inzake staatssteun dient te worden getoetst, omdat het om een onderdeel van een uit historisch oogpunt uniek eenmakingsproces gaat.

Alle overige belanghebbenden betwisten niet of beamen impliciet dat de betrokken Verdragsbepalingen toepasselijk zijn.

Verscheidene belanghebbenden van beide groepen hebben te kennen gegeven dat het grondaankoopprogramma — tegen de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever in — eerst later in het EALG is opgenomen. Uit de ontstaansgeschiedenis van de wet blijkt dat het de bedoeling was op ruime schaal de verwerving van eigendom door natuurlijke personen te bevorderen. Meer in het bijzonder wordt de stelling van de Bondsregering aangevochten dat het om een uit unieke historische omstandigheden resulterende algemene maatregel gaat om inzake grondeigendom een rechtsorde tot stand te brengen die overeenstemt met die van de Bondsrepubliek. Door deze formulering moest nogmaals worden versluierd dat het om een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag ging. Want de Bondsregering zelf heeft in haar ontwerp van 31 maart 1993 („Bundesratsdrucksache" (parlementair stuk) 24p4/1993 van 16 april 1993) voor een „Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz" (EALG) namelijk helemaal geen grondaankoopprogramma voorzien. Volgens hen bestond er geen uit het Eenmakingsverdrag resulterende opdracht voor de Duitse wetgever om met behulp van een grondaankoopprogramma ook in de sector land- en bosbouw een maatschappelijk aanvaardbare compensatie voor uiteenlopende belangen tot stand te brengen. Het grondaankoopprogramma is immers ook niet op initiatief van de Bondsregering, maar voor het eerst door de coalitiefracties van CDU/CSU en FDP na de eerste lezing van de wet op 13 mei 1993 („Bundestagsdrucksache" 12/4887; stenogr. verslag van de 158e vergadering van de twaalfde zittingsperiode van 13 mei 1993) in het wetsontwerp opgenomen.

([1]) PB C 215 van 10.7.1998, blz. 7.
([2]) Brief nr. VI/32143 van 19.8.1998.
([3]) Ongeveer 1 % van alle ontvangen reacties.

Dat is echter niet gebeurd om ook in de sector land- en bosbouw een maatschappelijk aanvaardbare compensatie voor uiteenlopende belangen tot stand te brengen. Veeleer had dit parlementaire initiatief in de eerste plaats uitsluitend ten doel te voorzien in een „grondaankoopprogramma" voor slachtoffers van onteigeningen/compensatiegerechtigden met als doel schadeloosstelling („Wiedergutmachung").

Eerst nadat het wetsontwerp in de Bondsraad tweemaal afgewezen was en het tweemaal in de „Vermittlungsausschuss" (bemiddelingscommissie) behandeld was, is het oorspronkelijk als schadeloosstelling van slachtoffers van onteigeningen bedoelde grondaankoopprogramma voornamelijk tot een programma omgebogen om de vestiging van niet-schadeloosstellingsgerechtigden (nieuwe bedrijfshoofden en LPG-opvolgers) te bevorderen.

In de periode 1991-1994 is in de voorbereidende stukken nergens sprake geweest van de nu door Duitsland naar voren gebrachte gronden voor het grondaankoopprogramma.

2. Compensatie voor geleden schade

2.1. *Bedrijfshoofden zonder recht op teruggave*

Geen enkele belanghebbende twijfelt er ernstig aan dat er naar Duits recht bij herbeginners zonder recht op teruggave [1] een noodzaak voor aanspraak op compensatie bestond. Een aantal belanghebbenden heeft het compenserende karakter van de compensatiewet („AusglLeistG") ten aanzien van deze groep begunstigden nog onderstreept. Dat geldt ook voor een groot deel van de belanghebbenden die zich bij de argumenten van Duitsland aansluiten. Zij erkennen dat „het EALG de onteigenden slechts in ontoereikende mate een schadeloosstelling of een compensatie toekent".

2.2. *Bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave*

De Commissie is erop attent gemaakt dat een „gewone verslechtering van de vermogenspositie" volgens de Duitse wetgeving niet als schade wordt aangemerkt die de benadeelde het recht geeft op gunstige voorwaarden land- of bosbouwgrond overeenkomstig artikel 3 van de compensatiewet te verwerven: want bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave [2] hebben hun eertijdse eigendom teruggekregen. Op grond van de wet zelf komen zij derhalve a priori niet voor in aanmerking om land- of bosbouwgrond tegen gunstige voorwaarden aan te kopen, behalve met een uitzondering, wanneer zij overeenkomstig artikel 3, lid 2, derde zin, eerste zinsdeel, van de compensatiewet, hun op de vermogenswet gesteunde aanspraak op teruggave wegens een in de artikelen 4 en 5 van de vermogenswet vervatte uitsluitingsgrond niet geldend kunnen maken. Indien dat het geval is, is uiteraard geen eigendom teruggegeven. De bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave staan dan bij wijze van uitzondering op gelijke voet met de bedrijfshoofden zonder recht op teruggave. In die gevallen kan er begripsmatig geen verslechtering van de vermogenspositie van (hoegenaamd niet) teruggegeven eigendom zijn opgetreden.

Heeft een bedrijfshoofd met aanspraak op teruggave echter zijn eertijdse eigendom teruggekregen, dan is volgens de Duitse wetgeving er geen sprake zijn van een (nog resterende) vermogensschade (wegens verslechtering van de vermogenstoestand). Daarom werden bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave reeds om die reden in het kader van de aangevochten regeling van artikel 3 van de compensatiewet niet begunstigd.

Dit volgt niet alleen uit het bepaalde in artikel 3, lid 2, derde zin, eerste zinsdeel, van de compensatiewet maar bovendien uit artikel 349, lid 3, van het „Lastenausgleichsgesetz (LAG)" (wet inzake vergoeding van de oorlogs- en in de naoorlogstijd geleden schade en verliezen). Volgens dat artikel wordt namelijk bij de teruggave van een weggenomen economisch goed ook dan wanneer de waarde van het teruggegeven eigendom aanzienlijk gedaald is, wettelijk vermoed dat de ontstane schade in volle omvang vergoed is. Volgens de Duitse wetgeving bestaat er in dit geval derhalve geen „restschade" meer die voor compensatie in aanmerking kan komen. Bijgevolg zijn de betrokken herbeginners niet gerechtigd om overeenkomstig artikel 3 van de compensatiewet op gunstige voorwaarden land- of bosbouwgronden aan te kopen. Voorts kan verlies van levende have en goederen uit de aard der zaak niet gecompenseerd worden tegen gunstige voorwaarden. Bovendien is aangevoerd dat het vermogensverlies voor bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave reeds veelvoudig gecompenseerd is, aangezien zij sedert 1990 jaarlijks aanpassingssteun hebben ontvangen van aanzienlijke omvang. Voor deze bewering is echter geen nader bewijs geleverd.

Bepaalde herbeginners (zogeheten „Bodenreformsiedler", dit wil zeggen landbouwers die zich in het kader van de landhervorming gevestigd hebben) zouden niet tot de categorie van compensatiegerechtigden mogen worden gerekend in aanmerking

[1] Definitie in PB C 215 van 10.7.1998, blz. 9: bedrijfshoofden zonder recht op teruggave zijn vroegere eigenaren van landbouwbedrijven die in de periode 1945-1949 onteigend zijn.

[2] Definitie in PB C 215 van 10.7.1998, blz. 9: bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave zijn personen wier landbouwbedrijf na 1949 onteigend is en die derhalve op grond van de vermogenswet aanspraak kunnen maken op de teruggave ervan.

mogen komen, omdat zij hun grond nooit in volle eigendom hebben gehad (hun land mocht niet verkocht, vererfd of belast worden). Daarom werden aanspraken op teruggave door de hoogste rechterlijke instantie afgewezen.

2.3. *Ter plaatse gevestigde herbeginners*

Een aantal belanghebbenden kan niet instemmen met het door Duitsland aangevoerde argument dat ter plaatse gevestigde herbeginners ([1]) compensatie zouden behoeven voor schade aan levende have en goederen. Bij deze herbeginners kan er geen sprake van zijn dat de in de LPG ingebrachte levende have en goederen in vele gevallen niet voor de volle waarde zijn vergoed. Ter zake is namelijk voor de beoordeling van de in de Duitse wet vervatte steunelementen de rechtssituatie van belang die uit artikel 44, punt 1, van het „Landwirtschaftsanpassungsgesetz" resulteert. Volgens dat artikel konden de ter plaatse gevestigde herbeginners juridisch aanspraak maken op de volledige vergoeding van de waarde van de ingebrachte levende have en goederen. Een uitspraak in die zin is volgens de Frankfurter Allgemeine Zeitung van 6 mei 1998, blz. 19, eerst onlangs door het „Bundesverfassungsgericht" gedaan (op 22 april 1998 — 1BvR 2146/94 en 2189/94).

Wanneer de ter plaatse gevestigde herbeginners echter juridisch aanspraak konden maken op de volledige vergoeding van de waarde van de ingebrachte levende have en goederen, moet van rechtswege ervan worden uitgegaan dat een volledige teruggave van de in de LPG ingebrachte levende have en goederen is geschied of zou moeten geschieden. Ook feitelijk konden dergelijke vorderingen geldend gemaakt worden, omdat de LPG-opvolgers, niet het minst doordat zij sedert 1990 aanzienlijke, met Gemeenschapsmiddelen gefinancierde subsidies hebben ontvangen, in de regel over voldoende vermogen beschikten om de vorderingen van de ter plaatse gevestigde herbeginners tot schadevergoeding voor de ingebrachte levende have en goederen te voldoen. Op grond van de Duitse wetgeving kan de Commissie derhalve niet ervan uitgaan dat de in de LPG ingebrachte levende have en goederen in vele gevallen niet volledig vergoed zijn. Zij zou vanuit dit gezichtpunt niet mogen ontkennen dat er bij de begunstiging van de ter plaatse gevestigde herbeginners steunelementen spelen.

Voor deze categorie van ter plaatse gevestigde herbeginners geldt veeleer de volledig terechte verwijzing van de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure ([2]) naar de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 21 mei 1996 (in het „Europäische Grundrechte Zeitschrift", (EuGRZ) 1996, blz. 332 e.v.). Volgens deze uitspraak heeft de Bondsregering zich zelf tegenover het Bundesverfassungsgericht erop beroepen dat artikel 3 van de compensatiewet „een zelfstandig steunprogramma voor de ontwikkeling van land- en bosbouw in de nieuwe deelstaten" en niet een schadeloosstellingsregeling („Wiedergutmachung") omvat.

Een belanghebbende werpt tegen dat de eigendom van vroegere individuele landbouwers in de DDR, doordat de LPG wettelijk het recht had daarover onbeperkt te beschikken, tot een „lege huls" geworden was. Voor dit soort beperkingen, waaronder alle DDR-burgers leden, moeten de in de landbouw werkzame personen minstens ten dele door een voordelige grondaankoop gecompenseerd worden.

2.4. *Nieuwe bedrijfshoofden*

Een belanghebbende voerde aan dat het zeer onbillijk zou zijn wanneer de ongeveer 800 à 1 000 nieuwe bedrijfshoofden ([3]), aan wie ongeveer een tiende van de te privatiseren grond toevalt en die evenals de overige aankoopgerechtigden door de in het communistische systeem geldende sociaal-economische oriëntering geen vermogen konden verwerven en geen zelfstandig beroep konden uitoefenen, in het kader van het EALG slechter zouden worden behandeld dan de overige aankoopgerechtigden volgens het EALG. Deze nieuwe bedrijfshoofden hebben bij het opzetten van de nieuwe bedrijven met zeer veel grotere moeilijkheden te kampen dan alle andere categorieën, omdat zij in tegenstelling tot andere burgers van de Gemeenschap, in de afgelopen veertig jaar niet de mogelijkheid hebben gehad om kapitaal te vergaren en zij anders dan de overige begunstigden ook niet over delen van door hen terugverkregen eertijdse eigendommen als risicodragend kapitaal beschikken. Zij hebben evenmin in het kader van de door het „Landwirtschaftsanpassungsgesetz" voorgeschreven vermogensregeling voor het gebruik van hun eigendom door de LPG's een met dat van de herbeginners vergelijkbaar startkapitaal ontvangen. Een afwijkende behandeling van de nieuwe bedrijfshoofden ten opzichte van de overige aankoopgerechtigden valt niet te rechtvaardigen.

Andere belanghebbenden zijn daarentegen van oordeel dat er geen reden bestaat om de nieuwe bedrijfshoofden beter te behandelen als alle overige ondernemers in de nieuwe deelstaten die sedert de eenmaking een industrieel of commercieel bedrijf hebben opgezet.

2.5. *Rechtspersonen*

In de eerste plaats wordt de algemene opmerking gemaakt dat de rechtspersonen, in tegenstelling tot de meeste burgers van de voormalige DDR, individueel geen schade geleden hebben en hoogstens tot de laagste „graad van getroffenen" van de minst benadeelden gerekend kunnen worden.

([1]) Definitie in PB C 215 van 10.7.1998, blz. 9.
([2]) PB C 215 van 10.7.1998, blz. 14.
([3]) Definitie in PB C 215 van 10.7.1998, blz. 10.

Meer bepaald wordt de Commissie erop attent gemaakt dat in het bijzonder de opmerkingen over de bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave, respectievelijk over de ter plaatse gevestigde herbeginners mutatis mutandis in aanmerking dienen te worden genomen op het stuk van de afbakening tussen compensatie en steun bij rechtspersonen waarbij een bedrijfshoofd met aanspraak op teruggave of een ter plaatse gevestigde herbeginner tot de vennoten behoort.

Op de opmerking van de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure [1] dat in bepaalde gevallen bij rechtspersonen met een herbeginner als vennoot van steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag geen sprake is, wordt van diverse zijden kritiek uitgeoefend. Een dergelijke regeling zet de deur open voor misbruik. Het gevaar bestaat namelijk dat de bepalingen inzake steunmaatregelen worden omzeild wanneer de richtsnoeren achteraf herbeginners opnemen, zodat zij voordelen verkrijgen waarop zij als niet-compensatiegerechtigden geen recht zouden hebben. Derhalve wordt voorgesteld een datum vast te stellen waarop de herbeginners deel van de rechtspersoon moesten uitmaken, respectievelijk tot de vennoten ervan moesten behoeven. Als andere mogelijkheid wordt voorgesteld voor deze herbeginners een minimumquorum onder de vennoten/deelnemers vast te stellen. Wanneer er een volkomen onbeduidend aantal van hen in de rechtspersoon is, is het in strijd met het proportionaliteitsbeginsel om dan de gehele rechtspersoon als benadeelde te beschouwen en deze daarmee voor de gunstige voorwaarden in aanmerking te laten komen.

Andere belanghebbenden verlangen dat alleen de betrokken herbeginner als vennoot op de bevoorrechte aankoop van grond aanspraak kan maken en dat alleen hij en niet de vennootschap (rechtspersoon) in het kadaster als eigenaar mag worden ingeschreven. De vennootschap mag derhalve zelfs niet eerst indirect van steun kunnen genieten.

3. **Recht op de verwerving van grond door nieuwe bedrijfshoofden die op de vastgestelde datum nog niet de leeftijd hadden voor de uitoefening van een beroep of voor het verrichten van arbeid**

Een belanghebbende merkt in dit verband op dat nagenoeg alle aankoopgerechtigden in 1990 meerderjarig waren en over voldoende ervaring beschikten om een landbouwbedrijf te exploiteren. Voor de bevoorrechte aankoop van grond geldt namelijk dat de begunstigde, voorzover hij niet onder het Sovjetbezettingsgezag onteigend was, dit wil zeggen als een zogeheten „Alteigentümer" (eertijdse eigenaar), op 1 oktober 1996 een langlopende pachtovereenkomst met de BVVG moest hebben gesloten. Volgens de richtlijnen die de „Treuhandanstalt" in overleg met de voor verpachting van land bevoegde Bondsautoriteiten had opgesteld, kon slechts aan personen die een haalbaar landbouwbedrijfsplan konden voorleggen, landbouwgrond worden verpacht.

Aangezien is bepaald dat de betrokkene zijn bedrijf zelf moet exploiteren, konden dus alleen zij die voldoende ervaring op landbouwgebied en kennis van bedrijfseconomie hadden, grond pachten en deze ten slotte overeenkomstig het EALG verwerven. Niets valt uit te sluiten dat een klein aantal personen voor alle vijf nieuwe deelstaten naar schatting niet meer dan een tien à vijftiental aan de voorwaarde om op 3 oktober 1990 in de DDR gevestigd te zijn, voldoen zonder dat zij tot de „Alteigentümer" of tot de onder de de DDR-voorwaarden werkzame landbouwers behoorden.

Het aantal personen dat op 3 oktober 1990 reeds ter plaatse gedomicilieerd was en dat zonder DDR-burger te zijn, is in het kader van de onderhavige procedure wel te verwaarlozen.

4. **Concurrentievervalsing en ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer**

Op de dienaangaande door de Commissie gemaakte opmerkingen wordt slechts door één enkele belanghebbende kritiek uitgeoefend. Volgens hem wordt door de bevoorrechte aankoop van grond de concurrentiepositie van de begunstigde niet verbeterd. De voordelige aankoop van land- en bosbouwgrond biedt de bedrijven niet de mogelijkheid om op gunstiger voorwaarden risicodragend kapitaal te vormen dan concurrerende bedrijven. Door eigen kapitaal in grond om te zetten wordt het risicodragend kapitaal van de bedrijven namelijk niet verhoogd. Daar echter de meeste bedrijven wegens de ongunstige inkomenssituatie in de landbouw geld moeten lenen om grond te kunnen aankopen, neemt de geringe liquiditeit van de bedrijven door de noodzakelijke rentebetalingen zelfs nog af en wordt de concurrentiepositie van de begunstigden, voorzover zij economisch in de landbouw werkzaam zijn, nog verzwakt.

Bovendien waren de banken niet erg toeschietelijk om krediet voor de aangekochte grond te verstrekken, omdat hiervoor in het kadaster een gedurende twintig jaar geldend verkoopverbod werd aangetekend. Bijgevolg kon de aangekochte grond niet als aanvullende zekerheid bij de verwerving van bedrijfskapitaal dienen.

In de onder leiding van de Bondskanselarij opgestelde „Bohl-nota" van 16 november 1992 is als richtsnoer voor de bevoorrechte aankoopprijs de opbrengstwaarde van de grond aangegeven. In het EALG is eenvoudigheidshalve driemaal de uniform vastgestelde fiscale waarde (die oorspronkelijk in 1935 op de opbrengstwaarde gebaseerd was) als grondslag genomen.

[1] PB C 215 van 10.7.1998, blz. 12.

Het is derhalve uitgesloten dat de bevoorrechte aankoop van grond lagere kosten voor productiemiddelen mogelijk maakt en dat de begunstigde daardoor goedkoper landbouwproducten op de markt zou kunnen afzetten.

Op de markt voor landbouwgrond spelen winstvooruitzichten hoe dan ook geen rol. De hoogte van de grondprijs in Duitsland en in nagenoeg alle lidstaten houdt geen verband met de mogelijkheid om de grond later met winst te verkopen. Uit een oogpunt van productiekosten leidt de aankoop van landbouwgrond in bijna alle regio's van de Gemeenschap tot hogere productiekosten, waardoor de concurrentiepositie nadelig beïnvloed wordt.

Voor de productiekosten in de landbouw is de pachtprijs voor grond en niet de koopprijs van grond doorslaggevend. Het valt wel niet te loochenen dat landbouwbedrijven die in de afgelopen decennia en vaak van in de voorbije eeuwen dankzij de spaarzaamheid van de exploitanten grond konden aankopen, daardoor meer stabiliteit en zekerheid hebben verworven.

Dat gaat echter niet op voor de bedrijven die in de nieuwe deelstaten worden opgericht en die hoge kredietlasten moeten dragen, en zeker niet voor het vraagstuk van de bevoorrechte grondaankoop dat hier aan de orde is.

Bovendien zijn de grondprijzen in de Gemeenschap per lidstaat en regio sterk verschillend en houden zij geen enkel verband met de inkomensmogelijkheden.

De drievoudige eenheidswaarde waartegen EALG-begunstigden grond kunnen aankopen, is hoger dan de gemiddelde marktwaarde van de grond in Frankrijk, Spanje, Wales en Schotland. Tegen de bezwaren van de verenigingen van grondbezitters uit de betrokken lidstaten moet derhalve worden ingebracht dat zij bij hen ter plaatse goedkoper grond kunnen verkrijgen. Bovendien liggen de pachtprijzen, die voor het concurrentievermogen van de landbouwbedrijven bepalend zijn, in alle lidstaten, West-Duitsland uitgezonderd, ongeveer even hoog als in de nieuwe deelstaten.

Een andere belanghebbende merkt daarentegen op dat de begunstigde door de bevoorrechte aankoop van grond zijn concurrentiepositie verbetert. De tegen gunstige voorwaarden aan te kopen grond zou namelijk ook als risicodragend kapitaal ter beschikking staan, omdat de in het kadaster aangebrachte voorlopige aantekening inzake heroverdracht ten gunste van de BVVG in de regel weinig uithaalt, respectievelijk afloopt. Overigens staat niets eraan in de weg dat de grond met lasten/zekerheden van lagere rang wordt bezwaard.

5. **Wat de in artikel 92, lid 2, punt c), van het EG-Verdrag bedoelde afwijking betreft**

Geen enkele belanghebbende vecht de zienswijze van de Commissie aan dat de uitzonderingsbepaling in artikel 92, lid 2, punt c), van het EG-Verdrag voor het grondaankoopprogramma niet van toepassing zou zijn. Eén belanghebbende is van mening dat Duitsland daartegen geen overtuigende argumenten heeft kunnen inbrengen. Dat geldt meer in het bijzonder voor het argument van de Commissie dat de omstreden regelingen niet door de deling van Duitsland, maar juist door de opheffing ervan tot stand gekomen zijn. Duitsland kan dit argument ook niet ontkrachten met de bewering „dat de tekortkomingen van de door de staat geleide economie van de DDR ook na de verdwijning van die staat nog doorwerkten" of dat de invoering van de marktecономie in Oost-Duitsland een rechtstreeks gevolg is van de deling en dat de aangevochten begunstiging derhalve gerechtvaardigd is.

Het „incident" van de deling is sedert 1990 voorbij. Derhalve is de bewering juist dat de opheffing van de deling wel degelijk de oorzaak van de begunstiging van de pachters is, die voortaan als particuliere ondernemers reusachtige landbouwarealen met het oog op de vorming van een eigen vermogen kunnen exploiteren. Er doet zich dus geen — zelfs met de deling verband houdende — grond voor om hen ook nog op voordelige voorwaarden eigendom over te dragen.

6. **Wat de in artikel 92, lid 3, punt a), van het EG-Verdrag bedoelde afwijking betreft**

In dit verband zij vastgesteld dat er geen enkele opmerking is geweest die ertoe strekte dat de betrokken maatregel als steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, dient te worden beschouwd.

7. **Wat de in artikel 92, lid 3, punt c), van het EG-Verdrag bedoelde afwijking betreft**

7.1. *Ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën/gemeenschappelijk belang*

Hierover is opgemerkt dat Duitsland niet kan aanvoeren dat de eigendomsstructuur van de landbouwbedrijven in de nieuwe deelstaten structureel

onevenwichtig is doordat zij in veruit de meeste gevallen (91,1 %) gepachte grond exploiteren. Deze situatie is namelijk ontstaan doordat aan die bedrijven, in tegenstelling tot de andere gegadigden, in het bijzonder de klagers, veel te grote oppervlakten verpacht zijn. Overigens kunnen ook langlopende pachtovereenkomsten voor grote landbouwoppervlakten toereikend zijn om investeringen en arbeidsplaatsen veilig te stellen. De bevoorrechte aankoop kan wel tot een evenwichtige verhouding tussen gepachte en in eigendom bezeten grond leiden, voorzover iedere LPG-opvolger afzonderlijk wordt beschouwd. Wanneer men echter de landbouwstructuur in de nieuwe deelstaten in zijn geheel beschouwt, is er van een evenwichtige verdeling van de land- en bosbouwgrond over de betrokken groepen geen sprake.

7.2. *Intensiteit van de steun voor de aankoop van landbouwgrond in andere dan probleemgebieden*

Eén belanghebbende brengt naar voor dat voor de aankoop van landbouwgrond van rechtswege beperkingen gelden die de marktwaarde ervan in vergelijking met de aankoop van landbouwgrond op de vrije markt aanzienlijk in negatieve zin beïnvloeden.

Overeenkomstig de grondaankoopverordening omvatten de koopovereenkomsten namelijk in de regel een verbod op vervreemding, een beperking van de beschikkingsvrijheid, een beding inzake de afdracht van de meeropbrengst bij verkoop en het recht om de koop te ontbinden, en dit voor een periode van twintig jaar na sluiting van de koopovereenkomst.

Bij de waardebepaling van landbouwgrond wordt algemeen erkend dat ook deze ernstige beperkingen van de beschikkingsvrijheid en andere beperkingen juridische elementen zijn die voor langere tijd de grondprijs beïnvloeden. Bijgevolg is een vergelijking van de aankoopprijs, die driemaal de eenheidswaarde bij de in het raam van het grondaankoopprogramma gunstige aankoopprijs bedraagt, met de aankoop van „onbelaste" landbouwgrond op de vrije markt ontoelaatbaar.

Bij een bepaling van de werkelijke marktwaarde van deze landbouwgrond met inachtneming van de beperking van de beschikkingsvrijheid, komt men veelal, zelfs bij een voordelige aankoopprijs ten bedrage van driemaal de eenheidswaarde tot een steunintensiteit van minder dan 35 %.

Deze belanghebbende geeft echter toe dat deze intensiteit in een aantal gevallen boven 35 % kan liggen.

Andere belanghebbenden maken Duitsland het verwijt dat het de steunintensiteit onjuist heeft berekend. Zij maken bezwaar tegen de poging om het financiële voordeel te „drukken" en zo — gelet op het feit dat de Commissie een steunintensiteit van 35 % in andere dan probleemgebieden aanvaardbaar acht — tot een vermeende steunintensiteit van slechts 29,2 % op het tijdstip van de aankoop te komen. Landbouwers met een langlopende pachtovereenkomst die eigendom willen verwerven, — vooral als zekerheid voor kredieten — worden door het tijdelijke vervreemdingsverbod niet afgeschrikt, omdat het voornemen of de noodzakelijkheid om te verkopen toch al niet bestaat. Er wordt aangetoond dat de hoogte van de steun in een aantal gevallen meer dan 70 % bedraagt.

7.3. *Op 3 oktober 1990 vastgestelde peildatum — Discriminatie*

Een belanghebbende betoogt dat uit de ontstaansgeschiedenis van de wet en het aan de wet voorafgaande overleg onder leiding van de Bondskanselarij blijkt dat de Bondsregering met de steun van het parlement ernaar streefde de bevoorrechte aankoop van grond alleen voor ingezetenen van de vroegere DDR te laten gelden. Daardoor zouden ook voormalige ingezetenen van de Bondsrepubliek Duitsland, voorzover zij niet onder de Sovjetbezetting of door de DDR onteigend waren of in de DDR geen grond in eigendom hadden, eveneens van de regeling uitgesloten worden en op dezelfde voet als de overige burgers van de Gemeenschap worden behandeld.

De Commissie mag volgens hen de nieuwe bedrijfshoofden niet in de kou laten staan. Zij hebben in de afgelopen veertig jaar in tegenstelling tot de overige burgers van de Gemeenschap, niet de mogelijkheid gehad om kapitaal te vergaren.

De andere belanghebbenden zijn daarentegen het volgende van mening: vaak is kritiek uitgeoefend op het feit dat een maatregel niet in verhouding tot de geleden schade stond en is dit als discriminerend ervaren. Zowel de categorie „Alteigentümer" met of zonder aanspraak op teruggave (die hun bedrijf (als herbeginner of niet zelf exploiterend), alsook de ter plaatse gevestigde herbeginners hebben schade geleden. Wel moet worden erkend dat de hoogte van de schade bij de verschillende categorieën moeilijk nauwkeurig berekend kan worden, in het bijzonder bij de bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave en bij de ter plaatse gevestigde herbeginners bij wie de schade in een verslechtering van de vermogenspositie of gemiste ontwikkelingskansen bestaat. Wanneer men echter de schade onderling vergelijkt en naar grootte ordent, is deze bij de onteigende landbouwers zonder aanspraak op teruggave onmiskenbaar relatief het grootst en bij de ter plaatse gevestigde herbeginners, die nooit onteigend werden, daarentegen relatief het geringste.

Uitgaande van dit onmiskenbare feit is het uit het oogpunt van de regels inzake staatssteun bedenkelijk dat de rangorde van degenen die compensatie ontvangen, juist andersom is. Op grond van de compensatiewet hebben de ter plaatse gevestigde herbeginners, die nooit onteigend zijn en bij wie de schade slechts in gemiste ontwikkelingskansen bestaat, een voorkeursrecht voor de aankoop van 600 000 opbrengstmeeteenheden gekregen. „Alteigentümer" die niet meer als landbouwer werkzaam waren en die, gedeeltelijk omdat hun land door ter plaatse gevestigde landbouwers ingenomen was, de exploitatie van hun bedrijf niet hadden kunnen hervatten, werd daarentegen slechts een niet-bevoorrechte koopoptie voor 300 000 opbrengstmeeteenheden toegekend. Bijgevolg werd aan diegenen die de grootste schade geleden hadden en die eigenlijk aanspraak op de grootste compensatie konden maken, althans wanneer zij ook, gelijktijdig, pachter waren, de relatief geringste compensatie toegekend, terwijl dat voor diegenen met de relatief geringste schade de grootste compensatie werd.

Er bestaat dus een wanverhouding in de toewijzing van de compensatie: wie betrekkelijk geringe schade had geleden, kreeg meer dan diegenen bij wie de schade groter was.

Menig belanghebbende beschuldigt de wetgever van willekeur: enerzijds behoort de voormalige DDR-burger die op grond van de repressie en onlusten in 1989 gevlucht is en eerst na 3 oktober 1990 naar huis terugkeerde, niet tot de begunstigden, hoewel deze misschien zijn hele leven voordien in de DDR heeft moeten doorbrengen. Wel gerechtigd is anderzijds degene die „tijdig" (vóór 3 oktober 1990) uit het toenmalige gebied van de Bondsrepubliek naar de voormalige DDR getrokken is. In het geval van de bewuste belanghebbende heeft dit ertoe geleid dat deze zijn bedrijf zelfs niet tegen marktprijs op economisch verantwoorde wijze heeft kunnen uitbreiden, omdat alle aangrenzende percelen in het kader van het EALG tegen voordelige prijzen zijn verkocht.

De overige belanghebbenden bestempelen de betrokken maatregel als discriminerend en achten hem in strijd met artikel 52, artikel 6 en artikel 40, lid 3, van het EG-Verdrag. Zij sluiten zich ten volle aan bij de bedenkingen die de Commissie hierover in de mededeling betreffende de inleiding van de procedure gemaakt heeft. Voorts wordt nog aangevoerd dat Duitsland tevergeefs tracht de onmiskenbare discriminatie van andere West-Duitsers en burgers van de Gemeenschap objectief te rechtvaardigen door feitelijke omstandigheden die hun oorsprong in de DDR vinden. Duitsland gaat daarbij echter voorbij aan het feit dat het EALG eerst vijf jaar na de Duitse eenmaking van kracht geworden is, toen er om juridische noch feitelijke redenen aanleiding bestond om andere West-Duitsers en burgers van de Gemeenschap tegenover de LPG-opvolgers en de nieuwe bedrijfshoofden te discrimineren.

Ook in dit verband verwijst Duitsland zonder enige rechtvaardiging eenvoudigweg naar de totstandbrenging van de maatschappelijk aanvaardbare compensatie en naar vermeende „dwingende redenen met het oog op de handhaving van een sociale continuïteit" bij de ontwikkeling van land- en bosbouw. Deze belanghebbenden brengen daartegen in dat de begunstiging van de LPG-opvolgers van willekeur getuigt en sociaal onevenwichtig en ten zeerste onrechtvaardig is, zodat de verwijzing van Duitsland naar een vermeende maatschappelijk aanvaardbare compensatie niet verwisseld mag worden met de constatering dat de bevoorrechte aankoop inderdaad tot een dergelijk resultaat heeft geleid.

Dat blijkt vooral uit de verklaring van Duitsland dat bij de herstructurering van de door de LPG's beheerste landbouwstructuur in de DDR de sociale gevolgen niet buiten beschouwing mochten worden gelaten. Wat in dit verband als een „ineenstorting van de bestaande maatschappelijke structuren" genoemd wordt, was in werkelijkheid het verlies van vele honderdduizenden arbeidsplaatsen op het platteland, dat zich inderdaad voorgedaan heeft maar dat toch niet te vermijden geweest zou zijn, en met name ook niet door de begunstiging van de LPG-opvolgers en nieuwe bedrijfshoofden bij de toekenning van pachtovereenkomsten en bij de aankoop van grond.

De aangevochten begunstiging hield derhalve geenszins verband met de instandhouding van „bestaande maatschappelijke structuren", waarop Duitsland zich beroept. Veeleer is door de massale afvloeiing van agrarische arbeidskrachten uit de LPG's aan het licht gekomen dat deze bewering slechts een voorwendsel was. De groep personen die nog steeds in de nieuwe deelstaten woont, maar die niet op vergelijkbare wijze begunstigd is, moet het wel als schijnheilig voorkomen, wanneer de Bondsregering beweert dat de mogelijkheid tot grondaankoop de voormalige DDR-burgers in staat moest stellen om zich in het kader van hun bijzondere verbondenheid met het gebied in nieuwe sociale structuren terug te vinden. Want ook daarbij heeft de Bondsregering niet aan „de mensen" in de nieuwe deelstaten — en dus ook aan deze belanghebbenden — gedacht, maar uitsluitend aan de ongeveer 3 000 LPG-opvolgers. In feite heeft de wetgever om die redenen geen maatschappelijk aanvaardbare regeling tot stand gebracht.

Bovendien is de Commissie uitdrukkelijk erop attent gemaakt dat in 1996 hoe dan ook de meeste langlopende pachtovereenkomsten met Oost-Duitsers gesloten zijn. Aangezien de meeste West-Duitsers en de overige ingezetenen van de Gemeenschap niet aan de desbetreffende voorwaarden voldoen, kon deze categorie, ook zonder vaststelling van de datum van 3 oktober 1990 toch al niet aan het grondaankoopprogramma deelnemen. De vaststelling van de datum van 3 oktober 1990 is derhalve onnodig gebleken.

IV

Duitsland heeft bij brief van 22 oktober 1998 zijn standpunt over de bovenstaande opmerkingen van de belanghebbenden meegedeeld:

1. **Bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave**

In tegenstelling tot de beweringen van de klagers en van nog andere belanghebbenden zijn bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave en ter plaatse gevestigde herbeginners die opnieuw over hun in de LPG ingebrachte grond vrij kunnen beschikken, overeenkomstig artikel 3, lid 2, eerste zin, van de compensatiewet wel gerechtigd om grond aan te kopen.

De bewering dat volgens artikel 3, lid 2, derde zin, eerste zinsdeel, van de compensatiewet bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave slechts landbouw- of bosbouwgrond kunnen aankopen wanneer zij hun op de vermogenswet gesteunde aanspraak op teruggave niet geldend kunnen maken op grond van een in de artikelen 4 en 5 van de vermogenswet bedoelde uitsluitingsgrond, gaat niet op. Alleen al de bewoordingen van artikel 3, lid 2, derde zin, van de compensatiewet, namelijk „Bedrijfshoofden als bedoeld in de eerste zin zijn ook (. . .)" bewijst dat de categorie herbeginners in de regeling niet uitputtend gedefinieerd is. Zij maakt alleen duidelijk dat ook de daar genoemde categorieën personen bij wie een teruggave van het onteigende vermogen om verschillende redenen niet mogelijk is, tot de herbeginners die hun recht kunnen doen gelden, behoren.

De wetgever bedoelt met „herbeginners" in de zin van artikel 3, lid 2, eerste zin, van de compensatiewet juist ook die personen die hun vroeger eigendom door restitutie teruggekregen hebben en voormalige LPG-leden die zelf opnieuw hun bedrijf exploiteren. Anders zou een groot aantal ter plaatse gevestigde herbeginners, die van de BVVG een aanzienlijk deel van de gronden gepacht hebben, van de aankoop van grond zijn uitgesloten.

Om in de zin van artikel 3, lid 2, in samenwerking met lid 1, van de compensatiewet als herbeginner gerechtigd te zijn om grond aan te kopen, is het voldoende opnieuw met een landbouwbedrijf te zijn begonnen en daarbij ook de in artikel 3, lid 1, van de compensatiewet genoemde gronden te exploiteren.

Het is ook onjuist te beweren dat andere Duitse wetten („Lastenausgleichsgesetz" (LAG), „Landwirtschaftsanpassungsgesetz") gegadigden van het recht uitsloten om grond aan te kopen in het raam van artikel 3 van de compensatiewet.

Slechts met het oog op een terugvordering/verrekening van lastencompensatie houdt artikel 349, lid 3, van het LAG een fictieve volledige schadeloosstelling van de begunstigden in, terwijl zij in werkelijkheid geen levensvatbare bedrijven terugkregen. Deze fictie is uitsluitend juridisch-technisch voor de motivering van terugvorderingen van belang. De terugvorderingen in het kader van die wet kunnen nooit meer bedragen dan de reële waarde van de gerestitueerde goederen.

De lastencompensatie was bedoeld als hardheidsregeling, maar evenmin als de in het Eenmakingsverdrag (EV) bedoelde regeling van nog niet opgeloste vermogenskwesties, omvatte zij een volledige schadeloosstelling in burgerrechtelijke zin of een schadeloosstelling voor onteigeningen in de zin van artikel 14, lid 3, van de grondwet.

De lastencompensaties sluiten derhalve geenszins regelingen op een andere rechtsgrondslag uit, zoals in dit geval een regeling van de eigendomsverhoudingen.

Uit de omstandigheid dat voormalige LPG-leden op grond van artikel 44, punt 1, van het „Landwirtschaftsanpassungsgesetz" de volledige waarde van de door hen ingebrachte levende have en goederen konden terugvorderen, leidden de klagers voorts af dat „van rechtswege" aangenomen moet worden dat er een volledige vergoeding van de in de LPG ingebrachte bezittingen is geschied. Daarmee stellen zij een aanspraak op een prestatie gelijk met de levering ervan. Het is echter algemeen bekend dat er in vele gevallen geen volledige compensatie voor de in de LPG ingebrachte bezittingen is geweest.

2. **Compensatie van vermogensschade**

In de opmerkingen is meermaals de mening geopperd dat de landbouwbedrijven in de nieuwe deelstaten sedert 1990 jaarlijks zoveel aanpassingssteun

ontvangen hebben dat de vermogensschade daardoor al meer dan voldoende gecompenseerd is.

Deze mening berust echter op valse vooronderstellingen. Weliswaar zijn sedert 1990 aanzienlijke financiële middelen ter beschikking gesteld van de landbouwbedrijven in de nieuwe deelstaten, maar deze waren niet bestemd om vermogensverliezen te compenseren die deze bedrijven of bedrijfshoofden vóór de verwezenlijking van de Duitse eenmaking geleden hebben. De steun had namelijk het volgende ten doel: door de invoering van de economische, monetaire en sociale unie, de overname van de gemeenschappelijke marktordeningen en de aanpassing aan het niveau van de landbouwprijzen in de westelijke deelstaten waren de producentenprijzen in de nieuwe deelstaten, die in de DDR-tijd door de staat werden vastgesteld, aanzienlijk gedaald. Wel waren tegelijk ook de prijzen voor productiemiddelen gedaald, maar deze daling kon bij lange na niet het verlies aan opbrengsten goed maken, zodat het merendeel van de bedrijven niet in staat was de betalingsverplichtingen na te komen. Om deze nadelen te compenseren, is derhalve aanpassingssteun toegekend. De Commissie is van deze steunmaatregelen in kennis gesteld en zij heeft deze telkens goedgekeurd.

3. **Discriminatie**

Tegen het feit dat er naar Gemeenschapsrecht sprake zou zijn van grove discriminatie, voert Duitsland aan dat zelfs dan, wanneer een vroegere eigenaar in een — hypothetisch — op zich zelf staand geval bij de verpachting en de latere aankoop van landbouwgrond of bij de verkoop van bosgrond tegenover een andere voor de bevoorrechte grondaankoop in aanmerking komende persoon werkelijk benadeeld zou zijn, de nationaliteit daarbij geen enkele rol heeft gespeeld, aangezien het hierbij uitsluitend een zaak tussen voormalige DDR-burgers betrof. Ook acht Duitsland de vaststelling van een peildatum (3 oktober 1990) voor de grondaankoop objectief gerechtvaardigd. West-Duitse burgers verkeerden namelijk, in vergelijking met DDR-burgers, volop in de mogelijkheid hun beroepsactiviteit op hun eigen ideeën en vaardigheden af te stemmen; daardoor waren zij ook in staat vermogen op te bouwen. Wanneer West-Duitsers (of ingezetenen van andere lidstaten), die geen individueel nadeel van de Duitse deling hadden ondervonden, voor de grondaankoop in aanmerking zouden komen, zouden zij zo de gelegenheid krijgen om het in het Westen verworven vermogen voordelig in de nieuwe deelstaten te beleggen (bijvoorbeeld in de vorm van een nevenbedrijf in de bosbouw). Daardoor zou tegelijk aan DDR-burgers die bij lange na niet de mogelijkheid hebben gehad om eigen vermogen te verwerven, de kans worden ontnomen nieuw bedrijfskapitaal (dus geen particulier vermogen) op te bouwen. Bij de uitwerking van de maatschappelijk aanvaardbare compensatie was richtinggevend beleid dat beleggingsmodellen zouden worden uitgesloten.

Uit het feit dat voor de grondaankoop slechts personen in aanmerking komen die rechtstreeks nadeel van de Duitse deling ondervonden hebben, blijkt bovendien dat de doelstelling om nieuwe eigendomsstructuren tot stand te brengen en zo het economische en maatschappelijk leven nieuwe impulsen te geven, niet in tegenspraak is met de opzet om de in de DDR-periode ondergane nadelen te compenseren.

In het grondaankoopprogramma worden de West-Duitse en andere burgers van de Gemeenschap niet willekeurig gediscrimineerd. In het raam van het EALG moest de wetgever bij de uitwerking van de maatschappelijk aanvaardbare compensatie en bij de met het oog daarop vast te leggen aankoopcriteria wel van de op 3 oktober 1990 bestaande situatie in Oost-Duitsland uitgaan. Met het oog op de binnenlandse eenheid en om de rechtsvrede te bewaren, moest aan alle toenmalige ter plaatse gevestigde exploitanten een recht worden toegekend om op gunstige voorwaarden grond te verwerven. Zo was ook gegarandeerd dat aan de grondaankoop alleen diegenen konden deelnemen die rechtstreeks en individueel nadeel van de Duitse deling hadden ondervonden.

V

In de mededeling betreffende de inleiding van de procedure heeft de Commissie vastgesteld dat het grondaankoopprogramma niet als steunprogramma is aangemeld in de zin van artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag. Op grond van deze bepaling moet staatssteun reeds in het stadium van het voornemen daartoe bij de Commissie worden aangemeld. Schending van die bepaling heeft tot gevolg dat in zoverre het om steun gaat, deze als onwettig moet worden bestempeld.

Duitsland heeft evenwel daartegen ingebracht dat artikel 93, lid 3, alsook de overige steunbepalingen van het Verdrag niet toepasselijk zijn. De Commissie wijst echter erop dat het EG-Verdrag door de toetreding van de DDR tot de Bondsrepubliek op 3 oktober 1990 ook op het grondgebied van de voormalige DDR van toepassing geworden is. Daardoor gelden vanaf dat tijdstip de concurrentiebepalingen in gelijke mate evenzeer voor Oost- als voor West-Duitsland.

Het onderdeel van het EALG dat het grondaankoopprogramma bevat, is op 1 december 1994 van kracht geworden ([1]), derhalve na 3 oktober 1990, op een tijdstip waarop het EG-Verdrag voor geheel Duitsland gold. Daarom zijn zowel artikel 93, lid 3, alsook alle overige voor steunmaatregelen geldende voorschriften van de Gemeenschap op het EALG van toepassing.

Voorzorgshalve merkt de Commissie ook nog het volgende op: Duitsland beweert dat het reeds vóór 3 oktober 1990 niet alleen politiek, maar ook juridisch

([1]) BGBl. I, blz. 2624.

verplicht was de betrokken maatregelen te treffen. Daartegen wordt door verscheidene belanghebbenden aangevoerd dat het grondaankoopprogramma oorspronkelijk in het geheel niet deel van het EALG-wetsinitiatief uitmaakte en dat in de voorbereidende stukken niets over een dergelijke juridische verplichting is te vinden.

Deze argumenten kunnen echter in het midden gelaten worden, want zij zijn voor deze beschikking niet relevant: ook wanneer de Bondsregering reeds op een van de door haar genoemde tijdstippen van vóór 3 oktober 1990 werkelijk niet alleen politiek, maar ook juridisch de verplichting op zich zou hebben genomen om op een later tijdstip (dit wil zeggen nadat het EG-Verdrag voor de nieuwe deelstaten van toepassing geworden was) specifieke steunmaatregelen voor het gebied van deze nieuwe deelstaten vast te stellen, had zij op grond van artikel 93, lid 3, de betrokken maatregel toch al vóór het aangaan van deze verplichting bij de Commissie moeten aanmelden, omdat Duitsland sedert 1958 aan het Verdrag gebonden is. Het kan echter niet worden betwist dat deze aanmelding nooit is geschied.

Het grondaankoopprogramma is derhalve, voorzover het steunelementen bevat, onwettig.

VI

Het feit dat een steunmaatregel onwettig is, laat de vraag onverlet of deze verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is overeenkomstig artikel 92 van het EG-Verdrag, dat evenals de artikelen 93 en 94 op grond van artikel 42 voor de landbouw van toepassing is. Op die vraag wordt nog nader ingegaan. In de eerste plaats moet worden nagegaan, in hoeverre het grondaankoopprogramma maatregelen bevat die niet aan de voorwaarden van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag voldoen en die bijgevolg niet op hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt behoeven te worden getoetst.

Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, wanneer de staat een economisch subject alleen datgene teruggeeft wat hij hem voordien (onrechtmatig) ontnomen heeft. Een typisch geval is de vergoeding (in natura of in geld) van de schade die een economisch subject door onteigeningen en dergelijke geleden heeft. In de mededeling betreffende de inleiding van de procedure heeft de Commissie duidelijk gemaakt dat, voorzover de schadeloosstelling niet groter is dan het nadeel dat het economisch subject door het bovengenoemde overheidsingrijpen geleden heeft, er geen sprake is van begunstiging in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag. In dat geval houdt de maatregel dus geen steun in. In dit verband stelt de Commissie allereerst vast dat dit beginsel noch door Duitsland noch door de andere belanghebbenden werd betwijfeld.

Bij die gelegenheid heeft de Commissie ook uitdrukkelijk verklaard dat er wegens de opzet van de gesubsidieerde aankoop van grond een vermoeden van begunstiging bestaat.

De Commissie stelt vast dat geen van de belanghebbenden, dit wil zeggen Duitsland noch een van de andere belanghebbenden, deze hypothese van een vermoeden heeft aangevochten.

Bijgevolg ziet de Commissie geen aanleiding om haar standpunt terzake te veranderen. In beginsel gaat zij dus verder ervan uit dat er sprake is van begunstiging, tenzij bewezen wordt dat het louter om een maatregel gaat ter compensering van schade die door onteigening of daarmee gelijk te stellen ingrepen ontstaan is.

Als maatstaf neemt de Commissie het nationale recht, in dit geval dus het Duitse recht. Bijgevolg moet haar zonder twijfel laten worden bewezen dat in het nationale recht buiten de compensatiewet wordt erkend dat elk van de in het grondaankoopprogramma genoemde categorieën voor compensatie in aanmerking komt. In beginsel zijn er vijf van die categorieën:

1. **Bedrijfshoofden zonder recht op teruggave**

Bedrijfshoofden zonder recht op teruggave zijn voormalige eigenaren van landbouwbedrijven die in de periode 1945-1949 onteigend zijn [1]. Meestal ging het om bedrijven van minstens 100 hectare.

Deze personen hadden hun bedrijf tot dan toe niet teruggekregen. De omvang van de door hen geleden schade is minstens zo groot als de vermogenswaarde van het onteigende bezit.

De Commissie heeft bij de inleiding van de procedure opgemerkt dat het voordeel slechts in het recht bestaat om een deel van de grond op gunstige voorwaarden terug te kopen.

Geen van de betrokkenen, dit wil zeggen Duitsland noch de andere belanghebbenden, heeft dit in twijfel getrokken, evenmin als de daaruit getrokken conclusie dat het toegekende voordeel derhalve beneden de waarde van het onteigende bezit blijft [2].

Aangezien niemand het tegendeel beweert en er geen verdere aanknopingspunten zijn, ziet de Commissie derhalve geen aanleiding om van haar eerder standpunt af te wijken. Volgens haar ging het bij deze compensaties gewoon om de toepassing van rechtsbeginselen inzake de bescherming van het eigendomsrecht die alle lidstaten gemeen hebben.

[1] Met inbegrip van de zogeheten „Alteigentümer".
[2] PB C 215 van 10.7.1998, blz. 12, hoofdstuk III.1.

Om die redenen is de Commissie van oordeel dat bij bedrijfshoofden zonder recht op teruggave geen sprake is van steunelementen als bedoeld in artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag.

2. **Bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave**

Bedrijfshoofden met aanspraak op teruggave zijn na 1949 onteigend en kunnen derhalve op grond van de vermogenswet op teruggave aanspraak maken.

Bij deze categorie maakt de wet een onderscheid tussen herbeginners met aanspraak op teruggave bij wie de aanspraak op teruggave geldend kan worden gemaakt, en herbeginners bij wie dat niet het geval is.

Wat de herbeginners betreft met aanspraak op teruggave, bij wie die aanspraak niet geldend kan worden gemaakt, ligt het voor de hand dat wie onteigend is en aanspraak op teruggave kan maken, maar die niet in staat is om zijn aanspraak geldend te maken, in de praktijk in dezelfde situatie verkeert als een bedrijfshoofd zonder recht op teruggave. Bedrijfshoofden die hun aanspraak op teruggave niet geldend kunnen maken, moeten in het kader van het onderhavige onderzoek derhalve met herbeginners zonder recht op teruggave worden gelijkgesteld.

Daaruit volgt dat voor deze specifieke subgroep van herbeginners met een aanspraak op teruggave dezelfde conclusies gelden als hierboven in punt 1 zijn uiteengezet.

Wat de andere herbeginners met aanspraak op teruggave betreft, dit wil zeggen diegenen die hun recht op teruggave geldend kunnen maken, lopen de meningen van de Duitse autoriteiten en die van het merendeel van de andere belanghebbenden uiteen: de eerstgenoemden beweren dat zij gerechtigd zijn grond aan te kopen, terwijl de anderen dat betwisten. De betwisting gaat over de uitlegging van nationaal recht, waarvoor geen van beide partijen rechtspraak van de hoogste rechterlijke instantie heeft aangevoerd. Het staat niet aan de Commissie om zich over de uitlegging van nationaal recht op dit punt uit te spreken.

Aangezien Duitsland echter van een recht op aankoop uitgaat, valt in de praktijk niet uit te sluiten dat deze categorie personen daadwerkelijk van de voordelige aankoop van grond kan profiteren.

In dit geval is het geenszins uitgesloten dat er van een „begunstiging" in de zin van artikel 92, lid 1, sprake is. Voor deze specifieke subgroep van herbeginners met aanspraak op teruggave komt het op het individuele geval aan omdat de Commissie geen aanknopingspunten heeft, waaruit zij met zekerheid kan concluderen dat het uit de bevoorrechte grondaankoop resulterende voordeel in samenhang met de (geldend gemaakte) aanspraak op teruggave in elk van de gevallen rekenkundig (steeds) gelijk is aan of geringer dan het nadeel dat door de onteigening (respectievelijk schade aan levende have en goederen) ontstaan is.

De door de andere belanghebbenden vermelde „aanzienlijke aanpassingssteun" die de landbouwbedrijven in de nieuwe deelstaten sedert 1990 ontvangen hebben, doet daaraan niets af. Deze steun was niet bestemd ter compensatie van vermogensverliezen die de begunstigden vóór de eenmaking geleden hebben. Derhalve moet deze steun buiten beschouwing blijven. Voorzover hierbij sprake is van steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag, moet nog worden uitgemaakt of deze verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Dit wordt in de volgende hoofdstukken onderzocht.

3. **Nieuwe bedrijfshoofden**

Ter plaatse gevestigde nieuwe bedrijfshoofden zijn personen die tot de grote ommekeer in Oost-Duitsland („die Wende") in LPG's of VEG's werkzaam waren, niet eerder een landbouwbedrijf hadden, maar nu een nieuw landbouwbedrijf begonnen zijn.

De nieuwe bedrijfshoofden zijn nimmer onteigend geweest. In de DDR-tijd werd het hun slechts beter eigenaar van land- of bosbouwgrond te worden. De Duitse autoriteiten hebben in dit verband van „gemiste kansen" gesproken [1].

Daarom kan deze groep personen volgens Duits recht geen aanspraak maken op een schadevergoeding in geld [2].

Hierover bestaat geen betwisting.

Bij de inleiding van de procedure heeft de Commissie het volgende opgemerkt:

„Allereerst stelt de Commissie terzake vast dat nagenoeg alle DDR-burgers ten tijde van de communistische planeconomie wel kansen gemist zullen hebben, ongeacht in welke sector zij werkzaam waren.

(. . .)

Uitgaande van het schadebegrip volgens de bovengenoemde jurisprudentie kan de Commissie derhalve niet uitsluiten dat het om steun in de zin van artikel 92, van het EG-Verdrag gaat."

Na onderzoek van de opmerkingen en commentaar van alle belanghebbenden ziet de Commissie geen reden om haar tot nu toe ingenomen standpunt op te geven. Niemand heeft kunnen aantonen dat er naar Duits recht voor dergelijke „schade" een verplichting tot compensatie bestaat. Het herstel van de particuliere eigendom en van evenwichtige eigendomsverhoudingen kan weliswaar in een ruime zin als het wegnemen van een schade worden gezien, maar in de Duitse rechtsorde is geen dwingende bepaling te vinden om daartoe openbare middelen in te zetten.

[1] PB C 215 van 10.7.1998, blz. 13, punt III.5.
[2] PB C 215 van 10.7.1998, blz. 10, punt II.2.

Het vermoeden dat dit in de praktijk ook onmogelijk zou zijn, ligt voor de hand. Anders zouden ook alle economische subjecten in alle andere sectoren van het bedrijfsleven „schadeloos" moeten worden gesteld voor het feit dat zij veertig jaar lang niet vrij een economische activiteit hebben kunnen uitoefenen.

De Commissie is het er derhalve niet eens mee dat haar argumentatie over de compensatie van dit nadeel te eng zou zijn en geen rekening houdt met de bijzondere problematiek die zich voordoet wanneer een deel van een land, waar de staat tot dan toe de economie beheerste, in een markteconomisch stelsel wordt getransformeerd en geïntegreerd.

Bijgevolg blijft de Commissie bij haar standpunt dat de gesubsidieerde verkoop van land- of bosbouwgrond aan de nieuwe bedrijfshoofden, waarbij het om een welbepaalde sector van de economie gaat, als een specifieke maatregel „begunstiging" in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag vormt. Of deze maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt zal in de volgende hoofdstukken worden onderzocht.

De bovenstaande overwegingen gelden uiteraard nog veel meer voor de twee bijzondere subgroepen van nieuwe bedrijfshoofden, namelijk die welke kort vóór 3 oktober 1993 hun woonplaats van het Westen naar Oost-Duitsland hebben overgebracht (en die nooit verhinderd zijn geweest om bos- en landbouwbezit te verkrijgen) en die welke op die datum nog niet de leeftijd hadden om een beroep uit te oefenen of om arbeid te verrichten (bijvoorbeeld de leerplichtigen).

4. **Ter plaatse gevestigde herbeginners**

Ter plaatse gevestigde herbeginners zijn eigenaren van landbouwgrond die deze grond uit de LPG hebben genomen en weer hun eigen bedrijf begonnen zijn. Volgens Duitsland bestaat de schade bij deze categorie personen erin dat ook zij in de regel een aanzienlijke waardevermindering van hun oorspronkelijke bedrijf voor lief moesten nemen, die niet in geld gecompenseerd wordt. Bovendien zijn de in de LPG ingebrachte levende have en goederen veelal niet volledig vergoed.

Een aantal belanghebbenden hebben onder verwijzing naar de rechtspraak van het Bundsverfassungsgericht daartegen ingebracht dat in de Duitse rechtsorde reeds in een aanspraak op schadevergoeding voor levende have en goederen is voorzien. Duitsland bestrijdt dit niet, maar stelt dat een aanspraak op een prestatie niet met de voldoening ervan kan worden gelijkgesteld. De Commissie is het daarmee eens.

Anderzijds heeft Duitsland ook geen elementen aangevoerd die erop wijzen dat aan de bovenbedoelde aanspraak in de regel niet is voldaan. De Commissie gaat veeleer ervan uit dat in een rechtsstaat, zoals Duitsland, de wetten door de overheid gewoonlijk strikt worden nageleefd.

Daarom vermoedt de Commissie bij gebrek aan bewijs van het tegendeel dat de schade aan levende have en aan goederen in de regel wordt gecompenseerd. Wel kunnen er afzonderlijke gevallen zijn waarin de schade niet of ontoereikend is vergoed. Alles bij elkaar gaat de Commissie bijgevolg ervan uit dat — in de regel — schade aan levende have en aan goederen in het kader van het „Landwirtschaftsanpassungsgesetz" gecompenseerd is, zodat bij de betrokken steunmaatregel de compensatie niet geringer is dan de schade door verlies of vernietiging van levende have en goederen, maar veeleer hoger uitvalt. Zo bezien, zou er — in de regel wel te verstaan — sprake zijn van een „begunstiging" in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag. Ieder geval moet echter afzonderlijk worden beschouwd, temeer omdat de schade ook in een waardevermindering kan bestaan. In dergelijke gevallen is een nauwkeurige berekening van de individuele schade noodzakelijk. Aangezien de nadelen (verlies van levende have en goederen/waardevermindering) zowel cumulatief alsook elk afzonderlijk kunnen optreden en ook de voordelen (op grond van het „Landwirtschaftsanpassungsgesetz" en de compensatiewet) gecumuleerd kunnen worden, moet een berekening voor elk afzonderlijk geval uitwijzen of het totaal van deze voordelen al dan niet beneden de totale schade blijft. De uitkomst hiervan bepaalt of er van louter compensatie van „begunstiging" in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag sprake is. Of een eventuele begunstiging verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, moet afzonderlijk worden beoordeeld.

5. **Rechtspersonen**

Ook rechtspersonen kunnen deelnemen aan de bevoorrechte grondaankoop. De wetgever heeft daaraan echter een aantal voorwaarden verbonden: 75 % van het kapitaal moet in handen zijn van op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigde personen.

Sommige belanghebbenden hebben opgemerkt dat — in tegenstelling tot de meeste burgers van de voormalige DDR — rechtspersonen individueel geen schade geleden hebben. Duitsland heeft deze bewering niet tegengesproken.

Indien er voorzover de betrokken begunstigde rechtspersonen niet het slachtoffer van onteigening of van een daarmee gelijk te stellen overheidsingrijpen zijn geweest, is — volgens de hierboven uiteengezette hypothese van een vermoeden — begunstiging in de zin van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag niet a priori uit te sluiten. De Commissie heeft dit reeds bij de inleiding van de procedure uitdrukkelijk ten aanzien van deze groep begunstigden duidelijk gemaakt ([1]).

Toch is de Commissie — ondanks het feit dat zij misbruik niet uitgesloten acht — van mening dat in welbepaalde, duidelijk omschreven omstandigheden mogelijk geen steunelementen voorhanden zijn in gevallen waarin de niet-benadeelde rechtspersoon op gunstige voorwaarden grond verwerft. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een herbeginner zonder aanspraak op teruggave of een met hem gelijk te stellen ter plaatse gevestigd persoon (met name een herbeginner die zijn aanspraak op teruggave niet geldend kan maken) beslist dat niet hij de grond waarop hij recht heeft op gunstige voorwaarden aankoopt, maar wel de rechtspersoon waarvan hij deel uitmaakt.

Voor het Gemeenschapsrecht kan het geen verschil uitmaken of de herbeginner zonder recht op teruggave of een met hem gelijk te stellen ter plaatse gevestigde persoon, de grond op naam van de rechtspersoon in plaats van op eigen naam bij het kadaster laat registreren (een zogeheten „Durchgangserwerb").

De Commissie heeft met bijzondere aandacht kennis genomen van het door tal van belanghebbenden gemaakte bezwaar dat een dergelijke regeling aanleiding geeft tot misbruik of tot omzeiling van de voorschriften inzake steun. In de eerste plaats moet nogmaals erop worden gewezen dat het hier louter om de afbakening compensatie dan wel begunstiging in de zin van artikel 92, lid 1, gaat. Het gaat dus niet om de vaststelling van verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt.

Wat de vrees voor misbruik betreft, stelt de Commissie het volgende vast: slechts indien er voorzover een dubbele aankoopmogelijkheid door de deelnemer in een rechtspersoon met zekerheid valt uit te sluiten, is er van begunstiging geen sprake. Onder „dubbele aankoopmogelijkheid" wordt in dit opzicht verstaan dat zowel de deelnemer in de rechtspersoon als de rechtspersoon zelf grond kunnen aankopen. Indien die mogelijkheid bestaat, kan de Commissie begunstiging ten aanzien van de rechtspersoon geenszins uitsluiten. Wanneer er daarentegen geen dubbele aankoopmogelijkheid bestaat, kan de rechtspersoon niet meer grond (gemiddeld maximaal 140 hectare) aankopen dan de oppervlakte die zijn deelnemer anders had kunnen verwerven.

([1]) PB C 215 van 10.7.1998, blz. 12.

Deze voorwaarden in aanmerking genomen, is de Commissie van mening dat de vaststelling van een peildatum waarop de ter plaatse gevestigde herbeginner deelhebber van de rechtspersoon moest zijn, zoals de belanghebbenden dat hebben geëist, niet beslist noodzakelijk is. Wel wil de Commissie van Duitsland een jaarlijks verslag over de nakoming van de bovengenoemde voorwaarden ontvangen.

De bovengenoemde voorwaarden in aanmerking genomen, is de Commissie van oordeel dat de door de belanghebbenden geopperde bezwaren luidens welke bij een slechts volkomen onbelangrijk aandeel van de herbeginners in de rechtspersoon een inbreuk op het proportionaliteitsbeginsel te duchten valt, omdat de gehele rechtspersoon als benadeelde zou worden beschouwd en daarmee van de begunstiging zou genieten, ongegrond zijn.

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, gaat de Commissie in geen enkel opzicht automatisch uit van een benadeling van de rechtspersoon (door onteigening en dergelijke). Bovendien kan de rechtspersoon niet meer grond verwerven dan de daarvan deel uitmakende herbeginner zonder aanspraak op teruggave (of een met deze gelijkgestelde). Voorts wijst de Commissie nog op het wettelijke voorschrift inzake het aandelenpercentage (75 %).

Volgens de bovenstaande gedachtengang kan begunstiging van een rechtspersoon overeenkomstig artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag slechts in zoverre en louter in die gevallen waarin de rechtspersoon minstens één herbeginner zonder aanspraak op teruggave (respectievelijk één herbeginner met een aanspraak op teruggave die deze evenwel niet geldend kan maken) die het wettelijk voorgeschreven deel van het kapitaal bezit, onder zijn deelnemers telt.

Bij de andere, in de punten 2, 3 en 4 beschreven categorieën deelnemers in de rechtpersoon, kan de Commissie om de daarin uiteengezette redenen niet uitsluiten dat er van begunstiging van de rechtspersoon sprake is, respectievelijk is er zelfs een vermoeden van begunstiging. In die gevallen moet worden nagegaan of de maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Concluderend kan de Commissie ten aanzien van de in dit hoofdstuk behandelde problematiek slechts bij herbeginners zonder aanspraak op teruggave, bij de met hen gelijk te stellen herbeginners met aanspraak op teruggave en bij rechtspersonen die minstens een van de genoemde herbeginners onder hun deelhebbers tellen, met zekerheid stellen dat er van begunstiging in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag geen sprake is. Bij alle overige begunstigden is dat niet het geval.

In zoverre een begunstiging niet kan worden uitgesloten zijn de mededingingsregels (artikelen 92, 93 en 94) van toepassing.

Op grond van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag zijn in beginsel alle steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Zoals reeds bij de inleiding van de procedure is opgemerkt ([1]), moet door na te gaan of degene die iets ontvangt, begunstigd wordt, worden beoordeeld of er sprake is van steun waarbij de doelstellingen en overwegingen van economisch beleid van de lidstaten buiten beschouwing moeten blijven. Duitsland ontkent dat van het grondaankoopprogramma personen een begunstigende uitwerking heeft.

Overeenkomstig de mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties ([2]) kan de Commissie ervan uitgaan dat bij de verkoop van gronden sprake is van staatssteun, wanneer deze verkoop:

a) niet tot stand kwam op basis van een open en onvoorwaardelijke biedprocedure waarbij het hoogste of enige bod geldt,

of

b) zonder een dergelijke procedure, niet tot stand kwam tegen op zijn minst de marktwaarde die door onafhankelijke taxateurs werd vastgesteld.

De Commissie gaat er in het onderhavige geval veeleer van uit dat er het grondaankoopprogramma begunstiging heeft meegebracht.

Weliswaar is het juist dat de begunstigde als pachter reeds voordien in het bezit van de betrokken grond was, maar nu krijgt hij die grond bovendien nog in eigendom. Tegenover het loutere bezitsrecht staat het sterkere eigendomsrecht dat de pachter verkrijgt.

De eigenaar heeft niet alleen meer rechten dan de bezitter, maar hij staat vooral ook economisch sterker. Zou aan het grondaankoopprogramma helemaal geen begunstiging zijn verbonden, dan zou niemand belangstelling voor de aankoop van de betrokken gronden tonen; het grondaankoopprogramma heeft evenwel grote belangstelling gewekt.

De Bondsregering heeft zelf in haar commentaar toegegeven dat over de aangekochte grond als risicodragend kapitaal kan worden beschikt. Bovendien kan zo de toegang tot meer vreemd kapitaal gemakkelijker worden.

Daardoor wordt het door de Commissie bij de inleiding van de procedure ingenomen standpunt ([3]) bevestigd, dat de gerechtigden door de voordelig gemaakte aankoop van land- en bosbouwgronden bedrijfskapitaal en zodoende ook risicodragend kapitaal kunnen vormen. De Commissie blijft bij dit standpunt.

Ook de verwijzing naar de op de aangekochte grond met name het twintigjarige verkoopverbod, doet niets af aan het feit dat het in beginsel om een begunstiging gaat.

Ook bij investeringssteun of bij gesubsidieerde grondaankoop in een andere context zijn dergelijke bedingen de Commissie niet onbekend.

Een dergelijk speculatie tegengaand beding heeft juist ten doel te voorkomen dat het verkregen voordeel niet onmiddellijk te gelde gemaakt wordt. De land- of bosbouwer moet namelijk zijn voordelig aangekochte grond exploiteren en daarmee in zijn levensonderhoud voorzien. Hij mag geen winst door speculatie maken. Een dergelijk speculatie tegengaand beding wijst veeleer erop dat het grondaankoopprogramma gepaard gaat met de toekenning van een economisch voordeel. Hierna wordt nagegaan hoe groot dit voordeel is (de steunintensiteit).

Een belanghebbende was van mening dat de bijkomend aangekochte grond voor de bedrijfskapitaalverwerving geen bijkomende zekerheid oplevert, omdat de banken „niet erg toeschietelijk" waren om voor de gekochte grondstukken krediet te verstrekken.

Ook dit argument gaat volgens de Commissie niet op. Het bij het kadaster geregistreerde verkoopverbod vormt inderdaad een last, maar beperkt de tijd. De onbezwaarde grond kan zoals alle andere gronden, ook worden bezwaard. Overigens heeft een ander belanghebbende geheel terecht opgemerkt dat ook in de periode van twintig jaar waarin de grond niet verkocht mag worden (en ondanks de — in de regel vervallen — voorlopige aantekening in het kadaster inzake heroverdracht ten gunste van de BVVG), niets eraan in de weg staat dat de grond met lasten van lagere rang wordt bezwaard. Duitsland heeft dat ook niet tegengesproken.

([1]) PB C 215 van 10.7.1998, blz. 17.
([2]) PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3.
([3]) PB C 215 van 10.7.1998, blz. 13.

Voorzover er blijkens de huidige stand van het onderzoek sprake is van steun, vervalst deze de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties of dreigt die steun deze te vervalsen. Volgens artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag is alleen al het daartoe geëigend zijn voldoende.

De vervalsing van de concurrentie of althans het vermogen daartoe geëigend zijn, is gebleken uit het feit dat wie voordelig grond kan aankopen, zijn economische positie verbetert ten opzichte van zijn concurrenten, die een dergelijke steun niet ontvangen.

Duitsland brengt daartegen in dat bij een „veronderstelde" verwerving met gebruikmaking van vreemd kapitaal vergelijking van de rentekosten met de huidige pachtprijzen tot de conclusie leidt dat die verwerving nagenoeg een „nuloperatie op het stuk van winst" oplevert, zodat er noch in de productie-, noch in de kostenstructuur verandering optreedt.

Dit argument overtuigt echter niet omdat dit slechts één van een aantal hypothesen ten aanzien van de verwerving vormt. Veel belanghebbenden hebben namelijk erop gewezen dat de begunstigden (in het bijzonder de LPG-opvolgers) wel in een situatie kunnen verkeren waarin zij de aankoopprijs uit eigen middelen kunnen betalen. Kredietopneming was dus zeker niet altijd onvermijdelijk.

Voorts is niet het bewijs geleverd van de „nuloperatie op het stuk van winst" hetgeen evenmin voor elk afzonderlijk geval is aangevoerd. Bijgevolg is een beïnvloeding van de kostenstructuur van het bedrijf geenszins uitgesloten.

De bewering dat prijsniveau en marge onveranderd zijn gebleven, kan de Commissie bij gebreke van nadere toelichting niet beoordelen. Hetzelfde geldt voor de bewering dat de bevoorrechte aankoop van grond lagere kosten voor productiemiddelen mogelijk maakt en dat de begunstigde bedrijven daardoor goedkoper landbouwproducten op de markt kunnen afzetten.

Een belanghebbende heeft zonder verder bewijs gesteld dat de aankoop van grond in de landbouw in bijna alle regio's van de Gemeenschap tot hogere productiekosten leidt waardoor de concurrentiepositie van het bedrijf nadelig wordt beïnvloed. Als deze belanghebbende daarmee in alle ernst wil beweren dat de concurrentiepositie van de begunstigde ondernemingen door de gesubsidieerde grondaankoop in Oost-Duitsland — en alleen deze is hier relevant — verzwakt wordt, moet men zich in gemoede afvragen waarom de betrokken ondernemingen dan wel aan het grondaankoopprogramma deelnemen.

Ook het argument dat de prijs waartegen de gerechtigden in het kader van het EALG grond konden aankopen, namelijk driemaal de eenheidswaarde, veel hoger ligt dan de in Frankrijk, Spanje, Wales en Schotland gemiddeld op de markt te betalen grondprijs, doet niet terzake.

De voorschriften voor het toezicht op de steunmaatregelen moeten afgestemd zijn op de reële economische toestand in de afzonderlijke lidstaten en regio's van de Gemeenschap. Het ligt niet in de geest en het doel van het mededingingsrecht de objectieve verschillen in concurrentievoorwaarden [1] uit te vlakken en absolute gelijkheid tot stand te brengen.

De Commissie was bij de inleiding van de procedure van mening dat „een ongunstig effect op de handel in de Gemeenschap moet vermoed worden wanneer de subsidieontvanger concurreert met ondernemingen uit andere lidstaten. Met betrekking tot de wettelijk toegestane grondaankoop tegen verlaagde prijs zijn het volgens de Commissie vooral de LPG-opvolgers van wie wegens de grootte en het volume van de aankoop een effect op de andere lidstaten uitgaat. Buitenlandse ondernemingen zijn daarentegen van de regeling uitgesloten en zijn derhalve benadeeld tegenover de begunstigden".

Daarbij dient onderstreept te worden dat ook betrekkelijk geringe steun niet zonder meer uitsluit dat de handel tussen de lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed.

De terzake gemaakte opmerkingen brengen de Commissie niet ertoe haar standpunt prijs te geven.

Met uitzondering van de maatregelen ten gunste van de herbeginners zonder aanspraak op teruggave, de met dezen gelijk te stellen herbeginners met aanspraak op teruggave, respectievelijk, de rechtspersonen, voorzover deze de hiergenoemden tot hun deelnemers tellen, beantwoordt het grondaankoopprogramma aan de criteria in artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag.

VII

Ten aanzien van de principiële onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag zijn echter bepaalde afwijkingen, respectievelijk vrijstellingen mogelijk.

1. Afwijking volgens artikel 92, lid 2, punt c), van het EG-Verdrag

Op grond van artikel 92, lid 2, punt c), van het EG-Verdrag zijn steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steunmaatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren.

[1] HvJEG, arrest van 10.12.1969n gevoegde zaken 6/69 en 11/69, Commissie tegen Franse Republiek, Jurispr. 1969, blz. 523.

De Commissie heeft terzake bij de inleiding van de procedure verklaard dat artikel 92, lid 2, punt c), van het EG-Verdrag naar letter en geest alleen betrekking heeft op de rechtstreekse gevolgen van de geografische deling van Duitsland, niet op de algehele compensatie voor de slechte economische toestand in de nieuwe deelstaten. Bovendien ontbreekt het vereiste causale verband tussen de deling en de economische nadelen, aangezien de ondernemingen van de voormalige DDR niet door de deling zelf, maar veeleer door de beëindiging van deze deling getroffen zijn. De economische deficits zijn veroorzaakt door de communistische planeconomie en niet door de deling van Duitsland.

Het gebrek aan bedrijfs- en risicodragend kapitaal vindt, volgens haar, zijn oorsprong in de socialistische eigendomsstructuur in de DDR, maar is niet het gevolg van de deling van Duitsland.

Volgens Duitsland waren de afgrendeling van de DDR en de totstandbrenging van een centraal geleide planeconomie echter onlosmakelijk met elkaar verbonden en moeten deze als een en hetzelfde proces worden beschouwd. Het valt niet te ontkennen dat de gebreken van het economische systeem van de DDR ook na de ontbinding ervan nog doorwerkten. De oorzaak van de economische nadelen bleven beïnvloed door de deling van Duitsland. Deze nadelen spelen evenwel een rol in alle gevallen waarop het grondaankoopprogramma betrekking heeft.

Tegen deze redenering moet worden ingebracht dat de betrokken bepaling in enge zin moet worden uitgelegd. Het gaat slechts om een uitzondering op het in artikel 92, lid 1, vastgelegde principiële verbod van steunmaatregelen.

Vóór de Duitse eenmaking was de werkingssfeer van deze bepaling beperkt tot de gebieden van de vroegere Bondsrepubliek die door de deling van Duitsland nadeel ondervonden waren, namelijk door hun ligging aan de Duitse interne grens („Zonenrandgebiete" en West-Berlijn). Wanneer deze bepaling na de Duitse eenmaking alsnog verder zou kunnen worden toegepast, dan zou zij alleen voor die gebieden van de voormalige DDR gelden die aan de vroegere zonegrens lagen.

Dit kan in geen geval een uitbreiding tot het gehele grondgebied van de voormalige DDR rechtvaardigen. Het grondaankoopprogramma houdt nu echter juist de verkoop met staatssteun in van gronden die zich op het gehele gebied van de voormalige DDR bevinden.

Bovendien wijst de Commissie erop dat een noodzakelijk causaal verband tussen de deling van Duitsland en de nadelen daarvan voor het gehele grondgebied van de voormalige DDR niet is aangetoond. Zeker heeft de deling problemen veroorzaakt, in het bijzonder op het gebied van de infrastructuur (verbroken verbindingen) en van de markten (afscherming). Intussen kunnen deze problemen als overwonnen worden beschouwd. De huidige, nog resterende economische problemen in de voormalige DDR zijn rechtstreeks veroorzaakt door het vroegere politieke en economische systeem (en niet door de deling van Duitsland) of zijn hoogstens het gevolg van de opheffing van deze deling, omdat zij in werkelijkheid door andere, latere ontwikkelingen zijn ontstaan.

Daarom bleef de Commissie haar vaste praktijk volgen, namelijk dat artikel 92, lid 2, punt c), niet van toepassing is voor het gehele grondgebied van de voormalige DDR van toepassing kan zijn [1].

2. **Afwijking volgens artikel 92, lid 3, punt a), van het EG-Verdrag**

Op grond van artikel 92, lid 3, punt a), van het EG-Verdrag kunnen steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard, vergeleken met de Gemeenschap als geheel, abnormaal laag is, worden toegestaan. Zoals bij de inleiding van de procedure reeds verklaard is [2], heeft deze bepaling uitsluitend betrekking op regionale steunmaatregelen voor gebieden in de Gemeenschap met een bijzonder grote ontwikkelingsachterstand. Deze maatregelen moeten in het kader van alomvattende en doelgerichte regionale ontwikkelingsprogramma's ten uitvoer worden gelegd en hebben gewoonlijk ten doel bedrijfstak overschrijdende arbeidsplaatsen te scheppen en nieuwe investeringen te bevorderen.

Terzake blijft de Commissie bij haar standpunt dat de aanwezigheid van een dergelijke regionale ontwikkelingscomponent niet is aangetoond. Door het grondaankoopprogramma wordt voorhands alleen de eigendomsoverdracht van vroegere „volkseigen" gronden geregeld. Het effect op de economische ontwikkeling van bepaalde gebieden werd echter niet aangetoond.

Ook blijkt niet hoe het grondaankoopprogramma bij de bovengenoemde economische raamvoorwaarden voor de begunstigde ondernemingen aansluit.

De vraag in hoeverre grondaankoop tegen verlaagde prijs door nieuwe bedrijfshoofden en LPG-opvolgers

[1] SG(94)D/5981, blz. 2 (Verkeer Tettau/Beieren); Beschikking 92/465/EEG (Daimler Benz, Berlijn, Potsdamer Platz), PB L 263 van 9.9.1992, blz. 15; Opel-Eisenach (PB C 43 van 16.2.1993, blz. 14); Carl-Zeiss-Jena (PB C 97 van 6.4.1993, blz. 7); Rhone-Poulenc Rhotex (PB C 210 van 4.8.1993, blz. 11); SST-GarnGesellschaft (PB L 114 van 5.5.1994, blz. 21); Beschikking 94/1068/EG, Volkswagen I (PB L 385 van 31.12.1994, b1z. 1) en Beschikking 94/1074/EG, Deggendorf (PB L 386 van 31.12.1994, blz. 13).

[2] PB C 215 van 10.7.1998, blz. 15.

een geschikte maatregel kan zijn om de levensstandaard of de arbeidsmarktsituatie in de nieuwe deelstaten te verbeteren, is opengebleven. Dat moet de steunmaatregel in beginsel evenwel kunnen bewerkstelligen om op grond van artikel 92, lid 3, punt a), van het Verdrag gerechtvaardigd te zijn.

Om deze redenen is de betrokken uitzonderingsbepaling hier niet toepasselijk. Duitsland en de overige belanghebbenden hebben zich daarop als rechtvaardigingsgrond ook niet beroepen.

3. **Afwijking in artikel 92, lid 3, punt c), van het EG-Verdrag**

Overeenkomstig artikel 92, lid 3, punt c), kan staatssteun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, worden toegestaan, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Met name is artikel 92, lid 3, punt c), van toepassing wanneer de betrokken steunmaatregel dienstig is om structurele gebreken in economische sectoren of regio's te verhelpen.

Op grond van de rechtstoestand op het tijdstip van de inwerkingtreding van het EALG kon de Commissie is beginsel overeenkomstig artikel 35, lid 1, in samenwerking met artikel 12, lid 5 ([1]), van Verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad van 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur ([2]) steun voor de aankoop van landbouwgrond als investeringssteun ([3]) aanmerken en deze als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt toestaan, voorzover de steunintensiteit niet hoger dan 35 % (respectievelijk 75 % in de probleemgebieden) ([4]) is.

Wat de bosbouwmaatregelen in het algemeen betreft, kunnen de lidstaten op grond van artikel 8, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 2080/92 van 30 juni 1992 van de Raad tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw (PB L 215 van 30 juli 1992, blz. 96), steun verlenen waarvan de toekenningsvoorwaarden of -bepalingen verschillen van die welke bij die verordening zijn vastgesteld of waarvan de bedragen de in die verordening vastgestelde maxima overschrijden, op voorwaarde dat deze steunmaatregelen in overeenstemming zijn met de artikelen 92, 93 en 94 van het Verdrag. Volgens vaste praktijk maakt de Commissie in deze sector geen bezwaar tegen investeringssteun tot maximaal 100 % van de kosten ([5]). Voorzorgshalve wijst zij er nu reeds op dat binnenkort in deze gedragslijn mogelijk verandering komt.

In het onderhavige geval moet de verkoop van bosbouwgronden tegen verlaagde prijs worden aangemerkt als een toekenningsvoorwaarde die van hetgeen terzake bepaald in Verordening (EEG) nr. 2080/92 is bepaald.

Staatssteun — van welke aard dan ook — die discriminerend en in strijd met het Verdrag is, komt echter niet in aanmerking voor de in artikel 92, lid 3, van het EG-Verdrag bedoelde afwijking.

Ten aanzien van de vraag of de hierboven genoemde bijzondere voorschriften van de Commissie betreffende steun voor de gesubsidieerde aankoop van landbouw- en bosbouwgrond in acht genomen zijn, moet de Commissie eerst nagaan of de steun geen discriminatie in de zin van de desbetreffende bepalingen van het EG-Verdrag inhoudt.

3.1. *Discriminatie*

Bij de inleiding van de procedure heeft de Commissie betwijfeld of de voorwaarde dat nieuwe bedrijfshoofden, respectievelijk 75 % van de aandeelhouders van de rechtspersoon, op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigd moesten zijn, verenigbaar is met de bepalingen van het EG-Verdrag (onder andere met de artikelen 52 en 6). Zij heeft daarbij erop gewezen dat op grond van de artikelen 52 tot en met 58 van het Verdrag de beperkingen op de vrijheid van vestiging worden opgeheven. Dit geldt ook voor ondernemingen, hoofdvestigingen en filialen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ([6]) kan ook de aankoop van onroerende goederen ter verwezenlijking van het maatschappelijk doel onder het begrip vrijheid van vestiging vallen ([7]). Door beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat te verbieden, verwijst het voorschrift duidelijk naar de nationaliteit ([8]) en verbiedt het discriminatie op grond daarvan. Bij dit verbod gaat het overigens niet alleen om openlijke, maar ook om verkapte discriminatie.

([1]) Thans artikel 12, lid 2, punt a), van Verordening (EG) nr. 950/97 van de Raad (PB L 142 van 2.6.1997, blz. 1).
([2]) Vgl. steunmaatregelen nrs. N 682/97, N 156/97, N 797/96 en N 940/96.
([3]) Zie criteria in de mededeling van de Commissie inzake regionale steunregelingen van 1979, bijlage punt 18, onder i) (PB C 31 van 3.2.1979, blz. 9).
([4]) In de nieuwe deelstaten is slechts ongeveer de helft van alle gebieden als probleemgebied ingedeeld; zie de artikelen 2 en 3 van Richtlijn 75/268/EEG (nu titel IX van Verordening (EG) nr. 950/97).
([5]) Vgl. steunmaatregelen nrs. N 567/97, N 752/96, N 750/96, N 646/96 en N 153/96.
([6]) Zaak 305/87, Commissie tegen Helleense Republiek, Jurispr. 1989, blz. 1461.
([7]) Zie algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging van 1962, PB 2 van 15.1.1962, blz. 36/62.
([8]) Overeenkomstig artikel 58 moet bij rechtspersonen de nationaliteit van een vennootschap worden bepaald in overeenstemming met de rechtsvoorschriften van een lidstaat volgens welke zij is opgericht, en naar gelang van de plaats van haar statutaire zetel, haar hoofdbestuur of haar hoofdvestiging.

Van verkapte discriminatie op grond van nationaliteit is sprake wanneer de toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leidt ([1]), dit wil zeggen dat een onderscheid niet rechtstreeks op grond van de nationaliteit wordt gemaakt, maar wel op grond van criteria waaraan in feite slechts ingezetenen of slechts vreemdelingen kunnen voldoen (bijvoorbeeld vereisten ten aanzien van de plaats van herkomst of de woonplaats).

Voorts is in artikel 54, lid 3, punt h), van het EG-Verdrag bepaald dat de Commissie ervoor zorgt dat de voorwaarden van vestiging niet als gevolg van steunmaatregelen van de lidstaten worden vervalst. Op grond van deze bepaling heeft de Raad in het algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging van 1962 ([2]) voorgeschreven dat de bepalingen en handelwijzen die alleen voor vreemdelingen de bevoegdheid om de rechten uit te oefenen die gewoonlijk aan het verrichten van een werkzaamheid anders dan in loondienst zijn verbonden, uitsluiten, beperken of aan bepaalde voorwaarden onderwerpen, moeten worden opgeheven. Tot deze bepalingen en handelwijzen behoren ook rechtstreekse of onrechtstreekse overheidssteun, zoals de subsidiëring van grondaankoop.

Door dit verbod op de beperking van de vrijheid van vestiging zijn de artikelen 52 tot en met 58 onder andere erop gericht de betrokken ondernemingen op gelijke voet te behandelen als ondernemingen die hun zetel in het gastland hebben. De betrokken regeling komt echter alleen ten goede aan ter plaatse gevestigde personen in de zin van artikel 3, lid 2, van de compensatiewet. Om in aanmerking te komen, hadden niet in de nieuwe deelstaten gevestigde vennootschappen, respectievelijk natuurlijke personen hun zetel, respectievelijk hoofdverblijf daarheen moeten verleggen. Voor burgers uit andere lidstaten was dit echter tot op de peildatum 3 oktober 1990 praktisch onmogelijk. Daardoor begunstigt de wet natuurlijke en rechtspersonen in de nieuwe deelstaten ten opzichte van personen zonder zetel of woonplaats in Duitsland, zodat de wet mogelijk in strijd is met het in de artikelen 52 tot en met 58 bedoelde discriminatieverbod, zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest van 7 juni 1996 in zaak C/107/94 (Asscher) heeft geoordeeld ([3]).

([1]) Arrest van 23.2.1994, zaak C-419/92, Scholz tegen Opera Universitaria Jurispr. 1994, blz. I-505, r.o. 7; arrest van 23.5.1996, zaak C-237/94, O'Flynn, Jurispr. 1996, blz. I-2617, r.o. 17.
([2]) PB 2 van 15.1.1962, blz. 36/62.
([3]) Jurispr. 1996, blz. I-3089, r.o. 36 e.v.

Rechtens kon wellicht iedere burger van de Gemeenschap aantonen aan de voorwaarde om op 3 oktober 1990 zijn hoofdverblijf in de nieuwe deelstaten te hebben, te voldoen. In feite konden echter alleen Duitse staatsburgers die met name reeds hun woonplaats in de nieuwe deelstaten hadden, deze voorwaarde vervullen.

Daardoor kan deze voorwaarde voor personen die niet aan het criterium inzake hoofdverblijf, respectievelijk zetel in de nieuwe deelstaten voldoen, een uitsluitingseffect hebben.

Wel heeft de Commissie onder verwijzing naar de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ([4]) erkend dat onderscheidende criteria als woonplaats of plaats van herkomst in de praktijk geen indirecte discriminatie op grond van nationaliteit inhouden, wanneer deze criteria (en de daarmee gepaard gaande verschillende behandeling) op grond van objectieve verschillen gerechtvaardigd zijn.

Het op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigd zijn als onderscheidend criterium kan slechts dan gerechtvaardigd zijn, wanneer dit criterium noodzakelijk en geschikt is om het door de wetgever nagestreefde doel te bereiken. Een maatregel is niet noodzakelijk, wanneer het door de wetgever nagestreefde doel met een minder ingrijpende, maar even geschikte maatregel kan worden bewerkstelligd.

Volgens de Bondsregering beoogde de wetgever „door de datum op 3 oktober 1990 te stellen, (...) garanderen dat gegadigden die zelf of wier verwanten tientallen jaren lang in de DDR geleefd en gewerkt hadden, konden deel hebben aan het maatschappelijk aanvaardbare compromis dat tussen hen en de vroegere eigenaars tot stand moest worden gebracht".

Het lag dus in de bedoeling de gegadigden die zelf of wier verwanten tientallen jaren lang in de DDR gewoond en gewerkt hadden, bij dat compromis te betrekken.

Duitsland voert hiervoor „dwingende redenen met het oog op de handhaving van een sociale continuïteit" aan. Er moest gezocht worden naar een „maatschappelijk aanvaardbare compensatie". In het bijzonder moest rekening gehouden worden „met de belanghebbenden die reeds langere tijd in het gebied gevestigd waren". Daarom was de wetgever gerechtigd „de nieuwe bedrijfshoofden te betrekken bij de herstructurering van de door de DDR genaaste grond".

([4]) Arrest van 23.5.1996, zaak C-237/94, O'Flynn, Jurispr. 1996, blz. I-2617, r.o. 20 en 21. Arrest van 12.9.1996, zaak C-278/94, Commissie tegen Koninkrijk België, Jurispr. 1996, blz. I-4307, punt 20.

De Commissie verklaart uitdrukkelijk dat zij met het doel van de maatregelen kan instemmen. Het streven van de Duitse wetgever om de Oost-Duitse eigendomsstructuren aan het nieuwe economische systeem aan te passen, is volkomen legitiem. In de meeste lidstaten zijn er inderdaad landhervormingen geweest die de boeren de kans gaven om het door hen bewerkte land te verwerven. De Commissie kan accepteren dat daarbij met de territoriale verbondenheid van de betrokkenen rekening gehouden werd.

Om dit doel te bereiken, was het echter niet nodig geweest te bepalen dat de betrokkenen op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigd moesten zijn. De nieuwe bedrijfshoofden, respectievelijk rechtspersonen in de zin van artikel 3, lid 1, van het EALG kwamen namelijk hoe dan ook voor het grondaankoopprogramma in aanmerking, wanneer zij op 1 oktober 1996 voormalige „volkseigen", door de „Treuhandanstalt" te privatiseren grondpercelen in langdurige pacht hadden ([1]).

In het kader van de procedure hebben een aantal belanghebbenden de Commissie uitdrukkelijk erop gewezen dat veruit de meeste langlopende pachtovereenkomsten met Oost-Duitsers zijn gesloten. Duitsland heeft uitvoerig en vastberaden op alle opmerkingen inzake discriminatie geantwoord. Deze bewering heeft het echter niet tegengesproken, laat staan met omstandige argumenten bestreden.

Bijgevolg is het duidelijk dat het door de wetgever nagestreefde doel (namelijk de Oost-Duitsers van het grondaankoopprogramma te laten profiteren), ook al is het gewettigd, in de praktijk ook zonder de op 3 oktober 1990 gestelde vestigingsdatum bereikt zou zijn.

Voorzover de aankoop van landbouw- en bosbouwgrond derhalve aan de datum van 3 oktober 1990 gebonden is, is deze regeling volgens de Commissie niet noodzakelijk en derhalve ook niet gerechtvaardigd.

Voorzover de vestigingsvoorwaarde niet met het vereiste van een langlopende pachtovereenkomst gepaard gaat ([2]), geldt het volgende:

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is er sprake van een bij het Verdrag verboden discriminatie bij een verschillende behandeling onder gelijke omstandigheden of bij een gelijke behandeling onder verschillende omstandigheden ([3]).

De gelijke of ongelijke behandeling moet op dwingende objectieve gronden berusten.

De Commissie heeft hierboven reeds verklaard dat zij de nagestreefde aanpassing van de eigendomsstructuren aan het nieuwe economische systeem volkomen gewettigd acht.

De aanpassing van de eigendomsstructuren door aan personen die de te privatiseren grond reeds exploiteren, een bevoorrechte verwervingsmogelijkheid te verschaffen, zou in beginsel wegens het nauwe zakelijke verband (pachter — toekomstige eigenaar) kunnen worden gerechtvaardigd.

De datum van 3 oktober 1990 staat echter los van een (langlopende) pacht.

Het feitelijk en a priori uitsluiten van andere burgers van de Gemeenschap kan op grond van de bovenstaande overwegingen niet worden gerechtvaardigd.

Uit de opmerkingen aangaande de nieuwe bedrijfshoofden ([4]) blijkt duidelijk dat een aparte behandeling wegens schade evenmin te rechtvaardigen is: de nieuwe bedrijfshoofden zijn, zoals door sommige belanghebbenden terecht opgemerkt is, nimmer onteigend geweest evenmin als hun concurrenten in de andere lidstaten. De Commissie heeft dit reeds in de inleiding van de procedure duidelijk gemaakt ([5]).

Op grond daarvan wijst de Commissie het door een belanghebbende gemaakte verwijt dat zij de nieuwe bedrijfshoofden „in de kou" wil laten staan, van de hand. De Commissie spant zich overeenkomstig haar taakopdracht in louter slechts op de toepassing van het EG-Verdrag toe te zien. Alles bij elkaar blijft de Commissie erbij dat er wegens de ongerechtvaardigde, ongelijke behandeling van in beginsel gelijke categorieën gegadigden voor de gesubsidieerde grondaankoop (gegadigden uit (Oost-)Duitsland/uit de overige lidstaten) van discriminatie en derhalve van een overtreding van de artikelen 52 tot en met 58 van het EG-Verdrag sprake is.

([1]) Voor de aankoop van bosbouwgrond door nieuwe bedrijfshoofden wordt in artikel 3, lid 8, onder b), van de compensatiewet een uitzondering gemaakt.

([2]) Artikel 3, lid 8, onder b), van de compensatiewet.

([3]) Bijvoorbeeld voor de eerste categorie: zaken 8/55 en 9/55, Belgische Steenkoolfederatie/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1955/56, blz. 297 e.v. en 331 e.v.; zaak 14/59, Société des Fonderies de Pont à Mousson, Jurispr. blz. 465; zaak 79/77, Kühlhaus-Zentrum, Jurispr. 1978, blz. 611; en voor de tweede categorie: zaak 13/63, Italië/Commissie, Jurispr. 1963, blz. 357; zaak 8/78, Milac, Jurispr. 1978, blz. 1721, zaak 230/78, Eridania, Jurispr. 1979, blz. 2749; zaak 8/82, Wagner, Jurispr. 1983, blz. 371.

([4]) Hoofdstuk VI, punt 3; rechtspersonen kunnen overeenkomstig artikel 3, hoofdstuk 8, onder b), van de compensatiewet geen grond aankopen.

([5]) PB C 215 van 10.7.1998, blz. 18, hoofdstuk IV, punt 5 (voorlaatste alinea).

Deze onrechtstreekse discriminatie is, zoals in de mededeling betreffende de inleiding van de procedure reeds uitvoerig verklaard is, ook in strijd met artikel 6 van het EG-Verdrag [1].

In die mededeling heeft de Commissie in beginsel evenmin een overtreding van artikel 40, lid 3, van het EG-Verdrag uitgesloten [2].

Duitsland heeft daartegen terecht ingebracht dat deze bepaling weliswaar ook voor de lidstaten geldt, maar slechts voorzover deze deel hebben aan de gemeenschappelijke ordening der markten.

Bij het grondaankoopprogramma gaat het inderdaad om een nationale maatregel. Het gaat niet om de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijke ordening der markten [3]. Bijgevolg valt het programma niet binnen de werkingssfeer van artikel 40, lid 3, van het EG-Verdrag. Over dit punt zijn geen verdere gegronde opmerkingen gemaakt.

Daarom behoeft niet nader te worden ingegaan op de vele opmerkingen van belanghebbenden die beweren dat het grondaankoopprogramma in de eerste plaats de LPG-opvolgers begunstigt, hetgeen volgens hen „getuigt van willekeur en sociaal onevenwichtig en zeer onrechtvaardig is". De Commissie onthoudt zich derhalve ook van commentaar op het verwijt dat er ten aanzien van de begunstigden een grote wanverhouding bestond, omdat de relatief minst benadeelden in het kader van het grondaankoopprogramma een grotere compensatie kregen dan diegenen die door onteigeningen meer schade geleden hadden. Om de bovengenoemde redenen gaat de Commissie ook niet nader in op de aan de Bondsregering gerichte kritiek, die door haar niet weerlegd is, dat de aangevochten regeling niet geëigend was om „bestaande maatschappelijke structuren" in stand te houden, en dat zij niet aan „de mensen" in de nieuwe deelstaten, maar uitsluitend aan de ongeveer 3 000 LPG-opvolgers gedacht heeft.

Alles bijeen genomen, stelt de Commissie vast dat de steunmaatregelen waarvoor alleen op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigde personen (nieuwe bedrijfshoofden en rechtspersonen) in aanmerking komen, in strijd zijn met artikel 6 en met de artikelen 52 tot en met 58 van het EG-Verdrag, en derhalve overeenkomstig de artikelen 92, 93 en 94 van het Verdrag niet verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

Wat ten slotte de datum van 1 oktober 1996 betreft, merkt de Commissie op dat geen van de belanghebbenden hiertegen weliswaar bezwaren bekendgemaakt heeft, maar dat de Duitse autoriteiten deze evenmin nader hebben toegelicht.

3.2. *Intensiteit van de steun*

Subsidiair laat de Commissie gelden dat zij zich onvoldoende zekerheid erover heeft kunnen verschaffen dat de door de Commissie vastgestelde steunpercentages in het grondaankoopprogramma steeds in acht genomen zijn.

Reeds volgens de door Duitsland gehanteerde berekeningsmethode (zie hoofdstuk II, punt 9) wordt een steunintensiteit van 29,2 % voor Oost-Duitsland bereikt. Zelfs wanneer de Commissie deze berekeningsmethode volledig zou accepteren, gaat het echter slechts om een gemiddeld percentage.

Uit de door Duitsland bij brief van 25 juli 1997 aan de Commissie meegedeelde gegevens van het „Statistisches Bundesamt" (Bureau voor de Statistiek) blijkt echter onmiskenbaar dat er voor elke deelstaat een bandbreedte naar boven (gemiddeld + 8,7 % voor Brandenburg) en naar onder (− 7,8 % voor Mecklenburg-Vorpommern) is. Als de gemiddelde percentages voor de afzonderlijke deelstaten reeds zo sterk kunnen variëren, is reeds op basis van de door Duitsland meegedeelde berekeningsmethode te vrezen dat het voor andere dan probleemgebieden geldende maximum van 35 % in enkele deelstaten overschreden is. Aangezien die cijfers echter ook al gemiddelden voor de respectieve deelstaten zijn, kan deze 35 %-grens in individuele gevallen — nog steeds op basis van de meegedeelde berekeningswijze — aanzienlijk overschreden zijn.

Bovendien wordt zeer sterk eraan getwijfeld of de door Duitsland gehanteerde berekeningswijze wel juist is. Wel erkent de Commissie uitdrukkelijk dat de voor de betrokken landbouwgronden geldende beperkingen (verkoopverbod gedurende twintig jaar, recht om de koop te ontbinden wanneer de grond bouwrijp gemaakt wordt) geëigend zijn de marktwaarde van die gronden ietwat te drukken. Bij de door Duitsland toegepaste berekeningsmethode wordt echter ten onrechte ervan uitgegaan dat de op gunstige voorwaarden aangekochte grond in de

[1] PB C 215 van 10.7.1998, blz. 17, met nog andere voetnoten.
[2] PB C 215 van 10.7.1998, blz. 17.
[3] HvJEG, zaak C-351/92, Graff, jurispr. 1994, blz. I-3361, 3379; gevoegde zaken 201 en 202, Klensch e.a./Luxemburg, jurispr. 1986, blz. 3477.

twintig jaar waarvoor een verkoopverbod geldt, geen „meerwaarde" voor de landbouwer heeft. Een aantal belanghebbenden hebben daartegen terecht aangevoerd dat landbouwers met een langlopende pachtovereenkomst in de regel niet afgeschrikt worden door het tijdelijke vervreemdingsverbod worden afgeschrikt, omdat erbij hen hoe dan ook geen noodzaak bestaat om de grond te verkopen.

Volgens de Commissie zou het derhalve juister zijn in beginsel uit te gaan van het door Duitsland in de bovengenoemde brief uitdrukkelijk genoemde subsidie-equivalent van gemiddeld 55,5 %, eventueel verminderd met een gemiddelde verkoop-, respectievelijk koopontbindingscoëfficiënt. Deze verkoop-, respectievelijk koopontbindingscoëfficiënten (dit wil zeggen het gemiddelde aantal keren dat landbouwgrond in de periode van twintig jaar wordt verkocht of rijp wordt gemaakt voor bouwgrond) heeft Duitsland niet meegedeeld.

De Commissie kan derhalve niet nagaan of de door Duitsland uitdrukkelijk genoemde subsidie-equivalenten voor de respectieve deelstaten (Brandenburg 64,2 %; Saksen 61,9 %; Saksen-Anhalt 61,3 %; Thuringen 59,4 %; Mecklenburg-Voorpommeren 47,7 %) niet boven het door de Commissie vastgestelde maximum van 35 % liggen. Ook om deze reden is het grondaankoopprogramma niet in overeenstemming met de hierboven beschreven regels die de Commissie ten aanzien van de maximumsteunintensiteit toepast [1].

Om deze redenen kan de Commissie geen afwijking op grond van artikel 92, lid 3, punt c), van het EG-Verdrag toestaan.

Aangezien de steunregeling evenmin dienstig is om één van de overige in artikel 92, leden 2 [2] en 3, van het EG-Verdrag genoemde doelstellingen te bereiken, komt de Commissie bovendien tot de slotsom dat deze maatregel niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

VIII

De Commissie komt tot de slotsom dat Duitsland de steunmaatregel in strijd met artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag heeft toegepast.

Iedere onrechtmatig toegekende steun moet van de begunstigde worden teruggevorderd om de economische toestand te herstellen die zonder de betrokken begunstiging had bestaan. De terugbetaling, met inbegrip van rente, geschiedt overeenkomstig de procedures en bepalingen van het Duitse recht. De rente is verschuldigd vanaf de datum waarop de steun is verleend en wordt berekend op basis van de bij de beoordeling van regionale steun toegepaste referentierente.

[1] De maxima voor de probleemgebieden (75 %) en voor steun voor de aankoop van bosgrond (100 %) zijn klaarblijkelijk wel in acht genomen.

[2] Met inbegrip van de onder b) genoemde afwijking voor andere buitengewone gebeurtenissen.

Duitsland moet derhalve tot intrekking overgaan van de in het kader van het grondaankoopprogramma verleende steun waarvoor slechts op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigde personen in aanmerking kwamen of die meer bedroeg dan het voor andere dan probleemgebieden geldende maximum van 35 %, dat bij Verordening (EG) nr. 950/97 voor landbouwgrond is vastgesteld. Duitsland moet de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking meedelen welke maatregelen het heeft getroffen om aan deze beschikking te voldoen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Het in artikel 3 van het Duitse „Ausgleichsleistungsgesetz" (compensatiewet) bedoelde grondaankoopprogramma houdt geen steunmaatregelen in, voorzover de maatregelen slechts een compensatie voor onteigening of voor een daarmee gelijk te stellen overheidsingrijpen vormen en de toegekende voordelen tegen de daardoor veroorzaakte vermogensschade opwegen of geringer dan die schade uitvallen.

Artikel 2

De steunmaatregelen zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover daaraan niet de voorwaarde is verbonden dat de begunstigden op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigd moesten zijn en voor zover daarbij de in Verordening (EG) nr. 950/97 voor landbouwgrond in andere dan probleemgebieden vastgestelde maximale steunintensiteit van 35 % in acht is genomen.

De steunmaatregelen waaraan de voorwaarde is verbonden dat de begunstigden op 3 oktober 1990 ter plaatse gevestigd moesten zijn en die waarvan de steunintensiteit meer bedraagt dan het in Verordening (EG) nr. 950/97 voor landbouwgrond in andere dan probleemgebieden vastgestelde maximum van 35 %, zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Duitsland moet de in de tweede alinea bedoelde steunmaatregelen intrekken en mag deze niet meer toekennen.

Artikel 3

Duitsland vordert binnen twee maanden de overeenkomstig artikel 2, tweede alinea, toegekende steun terug. Terugbetaling geschiedt overeenkomstig de procedures en bepalingen van Duits recht met inbegrip van rente die verschuldigd is vanaf de datum waarop de steun is verleend en die berekend wordt op basis van de bij de beoordeling van regionale steun toegepaste referentierente.

Artikel 4

Duitsland deelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen getroffen zijn om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 20 januari 1999.

Voor de Commissie
Franz FISCHLER
Lid van de Commissie