II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 25. Juni 1986

betreffend eine Beihilfe der deutschen Regierung an die Erzeugerorganisationen im Sektor Fischerei

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(86/561/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

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

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (1), zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals zur Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 28,

nachdem sie den Beteiligten gemäß Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz des Vertrages eine Frist zur Äußerung gesetzt hat (2),

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Notifizierung und Beschreibung der Beihilfe

Mit dem Schreiben ihrer Ständigen Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften vom 8. Juli und 22. Oktober 1982 hat die deutsche Regierung der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag mitgeteilt, daß sie beabsichtigt, die Marktstabilisierungsdarlehen, die in den Jahren 1975 und 1976 Erzeugerorganisationen der kleinen Hochsee- und der Küstenfischerei gewährt wurden, in Zuschüsse umzuwandeln.

Es handelt sich um eine Beihilfe im Bereich der gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse. Nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 100/76 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation im Sektor Fischereierzeugnisse (3) bzw. nach Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81, die die erstgenannte Verordnung ersetzt hat, können die Mitgliedstaaten den Erzeugerorganisationen unmittelbar oder über Kreditinstitute Beihilfen in Form von Darlehen zu Sonderbedingungen zur Deckung eines Teils der voraussichtlichen Kosten für Marktinterventionen im Sinne des Artikels 8 bzw. 9 dieser Verordnungen, d. h. für Marktrücknahmen von Erzeugnissen, gewähren. 1975 und 1976 haben vier Erzeugerorganisationen der deutschen Kutterfischerei aufgrund dieses Artikels Darlehen in einer Gesamthöhe von 4 500 000 DM erhalten. Diese Darlehen sollten ab 1979 in zehn gleichen Annuitäten zurückgezahlt werden, wobei der Zinssatz zwischen 2 und 4 % lag. Mehrere dieser Erzeugerorganisationen konnten in der Folge wegen der besonders angespannten wirtschaftlichen Lage des Sektors die Rückzahlung nicht weiter leisten.

Die deutsche Regierung war bereit, auf die Rückzahlung des Restbetrags (3 150 000 DM) unter der Voraussetzung zu verzichten, daß alle Erzeugerorganisationen der Kutterfischerei ihre Erzeugnisse gemeinsam vermarkten und hierzu einen Vermarktungszusammenschluß gründen. In den Entwürfen der Verträge über die Umwandlung der Darlehensrestbeträge in Zuschüsse war vorgesehen, daß die Erzeugerorganisationen, die aus der gemeinsamen Vermarktung ausscheiden, verpflichtet sind, den erlassenen Restbetrag bis 1989 zurückzubezahlen. Dieser Rest-

(1) ABl. Nr. L 379 vom 31. 12. 1981, S. 1.
(2) ABl. Nr. C 57 vom 2. 3. 1983, S. 6.
(3) ABl. Nr. L 20 vom 28. 1. 1976, S. 1.

betrag wird auf der Grundlage eines Siebtels des zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verträge geschuldeten Betrages pro Jahr berechnet.

Diese Beihilfe fällt nach Maßgabe von Artikel 28 der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 unter Artikel 92 bis 94 des EWG-Vertrags.

Prüfung durch die Kommission

Nach einer ersten Prüfung war die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß der Grundsatz der gemeinsamen Vermarktung der Fischereierzeugnisse mit der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 vereinbar ist, daß jedoch der hierzu vorgeschlagene Weg, also die Umwandlung der Darlehen zu Sonderbedingungen in Zuschüsse, in der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation nicht vorgesehen ist. Diese Verordnung ist ihrem Wesen nach erschöpfend, und jede nicht darin vorgesehene Beihilfe kann ihr reibungsloses Funktionieren behindern. Die Einführung dieser Beihilfe stellt deshalb einen Verstoß gegen die Vorschriften der Verordnung dar.

Die Kommission hat infolgedessen beschlossen, wegen dieser Beihilfe das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des EWG-Vertrags einzuleiten, und hat der deutschen Regierung mit Schreiben vom 23. Dezember 1982 eine Frist zur Äußerung gesetzt.

II

Äußerung der Beteiligten

Mehrere Mitgliedstaaten sowie eine Erzeugerorganisation haben der Kommission ihre Bemerkungen übermittelt und mitgeteilt, daß sie die Auffassung der Kommission teilen.

Äußerung der deutschen Regierung

In ihrer Antwort an die Kommission vom 25. Januar 1983 hat die deutsche Regierung folgendes angemerkt:

1. Es handelt sich nicht um die Gewährung zusätzlicher Mittel für die betreffenden Erzeugerorganisationen, sondern lediglich um den Verzicht auf die Rückzahlung der früher gewährten Darlehen, die bereits zu einem Drittel zurückgezahlt worden sind. Ein solcher Erlaß der Rückzahlung von Annuitäten ist unter bestimmten, sehr eng gefaßten Voraussetzungen nach dem Haushaltsrecht des Bundes zulässig: Nach Artikel 59 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Bundeshaushaltsordnung können die zuständigen Behörden eine Forderung stunden, wenn die Einziehung mit erheblichen Härten für den Anspruchsgegner verbunden wäre.

2. Die Kommission hat anerkannt, daß das mit der fraglichen Maßnahme verfolgte Ziel, nämlich die gemeinsame Vermarktung der dieser Marktorganisation unterliegenden Erzeugnisse, mit den Zielen der gemeinsamen Marktregelung im Einklang steht.

3. Die in Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 vorgesehenen Darlehen zu Sonderbedingungen sind nur sehr allgemein definiert, und es ist denkbar, daß zu diesen Sonderbedingungen auch der Erlaß der Rückzahlung gehört, wenn andernfalls der Schuldner in seiner Existenz gefährdet ist. Außerdem lege diese Vorschrift keine absolute Obergrenze für die Beihilfe fest, da die voraussichtlichen Kosten für Marktinterventionen, die durch die Beihilfe zumindest zum Teil gedeckt werden sollen, nur geschätzt werden können. Die Vorschrift enthält gleichfalls keinerlei Einschränkungen in bezug auf die Zinsverbilligung, die tilgungsfreien Jahre oder die Rückzahlungsfristen. Es wäre infolgedessen möglich, Darlehen zu gewähren, die bei Deckung der Interventionskosten und gleichen Rückzahlungsbedingungen einem Zuschuß gleichkommen, der über dem betreffenden Betrag in diesem Falle liegt.

4. Bei fraglichen Maßnahmen handelt es sich wegen ihrer dauerhaften Wirkung auf die Verbesserung der Vermarktungsstrukturen für Fischereierzeugnisse um eine strukturwirksame Maßnahme, da der Erlaß der Schuld an die Auflage gebunden ist, daß die Erzeugerorganisationen ihre Erzeugnisse zeitlich unbefristet gemeinsam vermarkten. Bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung würde das Darlehen zurückgefordert, d. h. der Erlaß der Schuld rückgängig gemacht. Das Strukturziel der Maßnahme, die die Begünstigten zwingt, sich konform zu der Fischmarktordnung zu verhalten, würde also mit geringem Mittelaufwand erreicht und durch strikte Auflagen abgesichert. Die Strukturwirksamkeit der Maßnahme würde die Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des EWG-Vertrags ermöglichen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, nach der nicht in den gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehene einzelstaatliche Beihilfen per se mit dem Vertrag unvereinbar sind, betreffe produktbezogene Beihilfen, nicht jedoch Beihilfen für die Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen.

5. Nach den Leitlinien für die Gewährung der Beihilfe zum Kauf von Brennstoffen für die Beheizung von Gewächshäusern sei die Kommission wegen Strukturwirksamkeit nicht grundsätzlich gegen solche Beihilfen, obwohl es sich dabei um Betriebsbeihilfen handelt, die unter die Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse [1] fallen.

6. Nach Artikel 8 und 9 der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates über eine gemeinsame Strukturpolitik im Sektor Fischerei [2] sind die Mitgliedstaaten ermächtigt, finanzielle Beihilfen zur Anpassung der

[1] ABl. Nr. L 118 vom 20. 5. 1972, S. 1.
[2] ABl. Nr. L 20 vom 28. 1. 1976, S. 19.

Produktions- und Vermarktungsbedingungen entsprechend den Markterfordernissen zu gewähren. Hierzu gehören nicht nur Investitionsbeihilfen, sondern auch andere Beihilfen, die diesen Zielen entsprechen.

Abschließend vertritt die deutsche Regierung die Auffassung, daß die fragliche Beihilfemaßnahme nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des EWG-Vertrags als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann.

In Beantwortung der Schreiben der Kommission vom 17. November 1983 und vom 26. April 1984 haben die deutschen Behörden in einer zusätzlichen Mitteilung vom 14. Mai 1984 weitere Angaben über die finanzielle Lage der betroffenen Erzeugerorganisationen geliefert, um zu zeigen, daß die Rückzahlung der Darlehnen ihnen die Fortsetzung ihrer Tätigkeit unmöglich machen würde; das Schreiben enthielt außerdem Informationen über die rechtlichen Auswirkungen für die Genossenschaften — der Rechtsform dieser Erzeugerorganisationen — die ihre Schulden nicht mehr zurückzahlen können. Nach ihren Bilanzen wären die fraglichen Erzeugerorganisationen nicht mehr in der Lage, ihre Wirtschaftstätigkeit fortzusetzen, wenn sie die Darlehen zurückzahlen müßten. Außerdem wird nach deutschem Genossenschaftsrecht bei Überschuldung das Konkursverfahren eingeleitet; überschuldet seien alle Begünstigten der fraglichen Beihilfemaßnahme.

III

Rechtliche Beurteilung

Bei der Einleitung des Verfahrens des Artikels 93 Absatz 2 EWG-Vertrag hatte die Kommission erkennen lassen, daß die Beihilfe dem Ziel der Entwicklung des Marktes im Sinne der gemeinsamen Marktorganisation förderlich ist, daß jedoch der von der deutschen Regierung hierzu eingeschlagene Weg nicht mit Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 vereinbar ist. In den Sitzungen zwischen den deutschen Stellen und den Kommissionsdienststellen sowie in dem Briefwechsel zwischen der deutschen Regierung und der Kommission kam man zu keiner anderen als der in der Notifizierung vorgeschlagenen Lösung. Die deutsche Regierung hat daher beschlossen, die fragliche Beihilfe vorläufig zu gewähren: in den Verträgen mit den Erzeugerorganisationen ist eine Klausel enthalten, derzufolge die Zusage der deutschen Regierung, auf die Rückzahlung der Darlehen zu verzichten, nichtig wird, falls die Kommission entscheidet, daß die fragliche Beihilfe mit dem Vertrag unvereinbar ist.

Nach Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 können die Mitgliedstaaten in den ersten fünf Jahren nach der Bildung der in Artikel 9 dieser Verordnung genannten Interventionsfonds (Finanzierung von Rücknahmemaßnahmen) unmittelbar oder über Kreditinstitute Beihilfen in Form von Darlehen zu Sonderbedingungen zur Deckung eines Teils der voraussichtlichen Kosten für Marktinterventionen im Sinne des Artikels 9 gewähren. Durch die fragliche Beihilfe würden jedoch derartige Darlehen, wie sie den Erzeugerorganisationen der deutschen Kutterfischerei 1975 und 1976 gewährt wurden, in verlorene Zuschüsse umgewandelt.

Eine großzügige Auslegung des Begriffs „Sonderbedingungen" für die oben genannten Darlehen, die auch einen Erlaß der Rückzahlungsverpflichtung beinhaltet, ist nicht möglich, da sie von dem Begriff des Darlehens selbst abweichen würde. So ist in der Gemeinschaftsregelung die Gewährung von Darlehen — selbst zu günstigen Rückzahlungsbedingungen — ausschließlich vorgesehen, um „... einen Teil der voraussichtlichen Kosten für Marktinterventionen im Sinne des Artikels 9..." zu decken (Verordnung (EWG) Nr. 3796/81). Daraus ergibt sich, daß ein Vergleich des Zuschußäquivalents einer Beihilfe in Form zinsverbilligter Darlehen mit einem möglicherweise gleich hohen Betrag, der in Form eines direkten Zuschusses gewährt wurde, nicht möglich ist, da der völlige Verzicht auf die Rückzahlung eines Darlehens der Gewährung eines neuen, verlorenen Zuschusses gleichkommt. Es würde sich damit um eine direkte Beihilfe zugunsten der Erzeugerorganisation handeln, die den restriktiven Vorschriften des Artikels 6 Absatz 4 dieser Verordnung zuwiderlaufen würde. Außerdem waren die ursprünglichen Darlehen entweder nach Maßgabe von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2142/70 (1) oder nach Maßgabe von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 100/76 (seither ersetzt durch Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81) gewährt worden, die für die Durchführung dieser Maßnahme eine Frist von fünf Jahren nach Bildung der in Artikel 7 bzw. 8 genannten Interventionsfonds vorsehen. Die spätere Umwandlung dieser Darlehen in Zuschüsse ist als neue Beihilfe anzusehen, die im Prinzip das gleiche Ziel hat, nämlich die Deckung eines Teils der voraussichtlichen Kosten der Marktinterventionen, d. h. der Rücknahmemaßnahmen, sie wurde jedoch, da 1983 gewährt, außerhalb der obengenannten Frist gewährt und stellt allein deswegen eine Verstoß gegen die genannten Verordnungen dar.

Die fragliche Beihilfe ist nicht als strukturwirksame Beihilfe mit dauerhafter Wirkung auf die Verbesserung der Vermarktungsstrukturen für Fischereierzeugnisse anzusehen. Das mit der Beihilfe verfolgte Ziel ist die gemeinsame Vermarktung der Erzeugnisse der begünstigten Erzeugerorganisationen. Dieses Ziel, obwohl im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation erwünscht, gehört nicht zu den in Artikel 9 zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 genannten Zielen (Anpassung der Vermarktungsbedingungen entsprechend den Markterfordernissen, insbesondere durch Entwicklung von Anlagen zur Haltbarmachung, die erforderlich sind, um die Tätigkeit der Erzeugerorganisationen wirksamer zu gestalten).

(1) ABl. Nr. L 236 vom 27. 10. 1970, S. 5.

Die gemeinsame Vermarktung gehört zu den normalen Vermarktungsmaßnahmen, die gegebenenfalls die Schaffung einer neuen Organisationsstruktur erfordern, was durch die in Artikel 6 der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation vorgesehenen Beihilfen gefördert werden kann. Die fragliche Beihilfe steht in keiner direkten Beziehung zu der gemeinsamen Vermarktung, sondern zielt darauf ab, die finanzielle Lage der Erzeugerorganisationen zu verbessern, was ihnen die Schaffung neuer Organisationsstrukturen, wie etwa die gemeinsame Vermarktung, erleichtert. Auf den Zusammenhang zwischen der Beihilfe und dieser gemeinsamen Vermarktung wird von den deutschen Behörden hingewiesen, um den strukturellen Charakter der Maßnahme zu begründen, aber weder die Gewährung der Beihilfe an sich noch der Beihilfebetrag haben etwas mit den (etwaigen) Kosten einer gemeinsamen Vermarktung zu tun.

Der Hinweis auf die Leitlinien für die Gewährung der Beihilfe für den Kauf von Brennstoffen für die Beheizung von Gewächshäusern ist nicht stichhaltig. Es handelte sich dabei nämlich um eine zeitlich befristete, an sehr strenge Auflagen gebundene Genehmigung, die es dem Gartenbausektor ermöglichen sollte, den jähen Anstieg der Erdölpreise zu verkraften. Eine solche zeitlich befristete Genehmigung war übrigens auch für den Fischereisektor vorgesehen.

Eine derartige Betriebsbeihilfe wird auf der Ebene der Erzeugung gewährt, um die Auswirkungen eines sprunghaften Anstiegs der Produktionskosten zu mildern, der sich nicht durch die erforderlichen Strukturmaßnahmen abfangen läßt, weil diese erst längerfristig zum Tragen kommen. Es gibt keinerlei direkte Beziehung zu der Vermarktung der betreffenden Erzeugnisse, so daß die fragliche Beihilfe nicht als Vermarktungsbeihilfe angesehen werden kann, die direkt mit der gemeinsamen Marktorganisation in Zusammenhang steht.

Die Umwandlung der Darlehen in Zuschüsse kann daher für die Beurteilung der strikten Auflagen für die Gewährung bestimmter Beihilfen nach Artikel 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 an Erzeugerorganisationen nicht berücksichtigt werden. Sie wirkt sich direkt auf die finanzielle Situation der Erzeugerorganisationen der deutschen Kutterfischerei aus, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten einer autonomen Stützung der Rücknahmepreise, denn die Interventionsfonds jeder Erzeugerorganisation werden indirekt durch die Nichtrückzahlung der Darlehen gefüllt. Für diese Interventionsfonds, die normalerweise durch die auf der Grundlage der verkauften Mengen berechneten Beiträge finanziert werden, kann kein Finanzausgleich aus öffentlichen Mitteln gewährt werden. Die schwierige finanzielle Lage dieser Organisationen zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe kann die Gewährung einer Beihilfe nicht rechtfertigen, die der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation zuwiderläuft.

Außerdem sei daran erinnert, daß die Erzeugerorganisationen außer der Beihilfe auch noch einen Finanzausgleich für die in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Rücknahmen erhalten haben. Eine derartige Stärkung ihrer Wettbewerbsituation könnte sich unter Umständen negativ auf ihre Bereitschaft auswirken, die mit der gemeinsamen Marktorganisation angestrebten Ziele zu verfolgen, nämlich Anreize zu geben, um das Angebot besser an die Markterfordernisse anzupassen ; sie benachteiligt außerdem die konkurrierenden Erzeugerorganisationen, die nicht die gleichen finanziellen Vorteile erhalten haben.

Diese Stärkung der Wettbewerbslage wirkt sich infolgedessen negativ auf die Situation der Erzeuger in den übrigen Mitgiedstaaten aus, weil der deutsche Markt sich nur zu rund einem Viertel aus eigenen Anlandungen, jedoch fast zur Hälfte aus Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten versorgt ; die Bundesrepublik führt etwa die Hälfte ihrer Erzeugung aus, davon drei Viertel nach den übrigen Mitgliedstaaten (1984).

IV

Die Gewährung der Beihilfe in Form des Erlasses der Rückzahlung der den Erzeugerorganisationen gewährten Darlehen beeinträchtigt das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation und läuft den mit ihr verfolgten Zielen zuwider. Sie stellt somit einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar.

Bei der betreffenden Maßnahme handelt es sich um eine Stützungsmaßnahme, die aus staatlichen Mitteln finanziert wird und die die Wettbewerbslage der deutschen Erzeuger gegenüber den Erzeugern anderer Mitgliedstaaten verbessert ; sie ist somit im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfe. Keine der in Artikel 92 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen kann im vorliegenden Fall geltend gemacht werden.

Was die in Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen angeht, so ist es ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, daß die Mitgliedstaaten, nachdem die Gemeinschaft eine Regelung über die gemeinsame Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen hat, keine Maßnahme mehr treffen dürfen, die eine Abweichung von der gemeinsamen Marktorganisation beinhaltet oder die Marktorganisation beeinträchtigt, wobei nicht nur die ausdrücklichen Vorschriften, sondern auch die Ziele der Regelung zu berücksichtigen sind. Aus diesen Überlegungen ergibt es sich, daß die genannte Maßnahme, weil sie die gemeinsame Marktorganisation in dem fraglichen Sektor beeinträchtigt, gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt. Für eine solche Maßnahme kann daher in keinem Fall eine der in Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen geltend gemacht werden (1).

Um die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, muß die fragliche Maßnahme, falls dies bisher noch nicht geschehen ist, unverzüglich von der deutschen Regelung aufgehoben werden.

(1) Urteil des Gerichtshofs vom 23. Januar 1975 in der Rechtssache 51/74, Hulst/Produktschap voor Siergewassen. Slg. 1975, S. 79.
Urteil des Gerichtshofs vom 27. März 1984 in der Rechtssache 169/82, Kommisson/Italien, Slg. 1984-3, S. 1603.

Diese Entscheidung greift nicht den Schlußfolgerungen vor, die die Kommission gegebenenfalls hinsichtlich der Rückforderung dieser Beihilfe bei den Begünstigten sowie hinsichtlich der Finanzierung der Gemeinsamen Fischereipolitik durch den EAGFL ziehen wird —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe der deutschen Regierung an die Erzeugerorganisationen der kleinen Hochsee- und der Küstenfischerei in Form einer Umwandlung der Marktstabilisierungsdarlehen in Zuschüsse ist im Sinne des Artikels 92 EWG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und muß aufgehoben werden.

Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland unterrichtet die Kommission innerhalb eines Monats nach Notifizierung dieser Entscheidung über die Maßnahmen, die sie getroffen hat, um den Bestimmungen des Artikels 1 nachzukommen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 25. Juni 1986

Für die Kommission

António CARDOSO E CUNHA

Mitglied der Kommission