II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 25 giugno 1986

relativa a un aiuto a favore delle organizzazioni di produttori nel settore della pesca concesso dal governo tedesco

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(86/561/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

visto il regolamento (CEE) n. 3796/81 del Consiglio, del 29 dicembre 1981, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca [1], modificato da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, in particolare l'articolo 28,

dopo aver intimato agli interessati, conformemente all'articolo 93, paragrafo 2, primo comma, del trattato, di presentare le loro osservazioni [2];

considerando quanto segue:

I

Notifica e natura dell'aiuto

Con lettere dell'8 luglio e del 22 ottobre 1982 della propria rappresentanza permanente presso le Comunità europee, il governo tedesco ha notificato alla Commissione, conformemente all'articolo 93, paragrafo 3, del trattato CEE, la propria intenzione di trasformare in sovvenzioni i prestiti concessi nel 1975 e nel 1976 alle organizzazioni di produttori della piccola pesca alturiera e della pesca costiera, finalizzati alla stabilizzazione del mercato.

Si tratta di una misura d'aiuto connessa con l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca. L'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 100/76 del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca [3], nonché l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 3796/81, che ha sostituito il regolamento precedente, autorizzano gli Stati membri a concedere alle organizzazioni di produttori, direttamente o tramite istituti di credito, aiuti in forma di prestiti a condizioni speciali, destinati a coprire una parte delle spese prevedibili relative agli interventi sul mercato di cui agli articoli 8 o 9 dei regolamenti precitati (misure di ritiro dal mercato). Nel 1975 e nel 1976, quattro organizzazioni tedesche di produttori della pesca con cutter hanno ottenuto, in virtù di detto articolo, prestiti per un totale di 4 500 000 DM. Tali prestiti dovevano essere rimborsati in dieci annualità di uguale importo a decorrere dal 1979, ad un tasso d'interesse compreso tra il 2 e il 4 %. A causa della difficile situazione economica in cui versa il settore, alcune di queste organizzazioni si sono trovate nell'impossibilità di continuare i rimborsi.

Il governo tedesco era disposto a rinunciare al saldo non rimborsato dei prestiti (in totale 3 150 000 DM) a condizione che tutte le organizzazioni di produttori della pesca con cutter si unissero per vendere i loro prodotti in comune, creando a tale scopo un'unica associazione di commercializzazione. I progetti dei contratti per la trasformazione in sovvenzioni degi importi dovuti a titolo di rimborso dei prestiti prevedevano che, qualora un'organizzazione di produttori si fosse ritirata dall'associazione di commercializzazione, essa sarebbe stata tenuta a saldare il

[1] GU n. L 379 del 31. 12. 1981, pag. 1.
[2] GU n. C 57 del 2. 3. 1983, pag. 6.
[3] GU n. L 20 del 28. 1. 1976, pag. 1.

debito entro il 1989. In tal caso, il saldo sarebbe stato computato in annualità pari a un settimo dell'importo del debito al momento dell'entrata in vigore dei contratti.

La misura di aiuto in oggetto rientra nella sfera d'applicazione degli articoli 92, 93 e 94 del trattato CEE in forza delle disposizioni dell'articolo 28 del regolamento (CEE) 3796/81.

Esame da parte della Commissione

A conclusione di un primo esame, la Commissione ha ritenuto che, quantunque il principio della commercializzazione in comune dei prodotti della pesca sia compatibile con il regolamento (CEE) n. 3796/81, i mezzi prospettati per realizzarlo — ossia la trasformazione di prestiti a condizioni speciali in sovvenzioni — esulano dalla normativa dell'organizzazione comune dei mercati. Quest'ultima, infatti, costituisce un sistema di per sè completo, il cui funzionamento potrebbe essere turbato dall'introduzione di una misura d'aiuto non contemplata ; la sua applicazione equivarrebbe quindi ad una violazione della regolamentazione.

Di conseguenza, la Commissione ha deciso di avviare, con riguardo a tale misura, la procedura di esame prevista dall'articolo 93, paragrafo 2, del trattato CEE ; con lettera del 23 dicembre 1982, essa ha invitato il governo tedesco a trasmetterle le sue osservazioni.

II

Osservazioni degli interessati

Vari Stati membri e un'organizzazione di produttori hanno trasmesso alla Commissione le loro osservazioni. Sia i primi che la seconda condividono il giudizio della Commissione.

Osservazioni del governo tedesco

Nella risposta inviata alla Commissione in data 25 gennaio 1983, il governo tedesco ha formulato le seguenti osservazioni :

1. La misura in oggetto non consiste nella concessione di mezzi finanziari supplementari alle organizzazioni di produttori interessati, bensì semplicemente nell'esonero dal rimborso di prestiti erogati in passato, un terzo dei quali è già rimborsato. L'esenzione dal pagamento delle rate di rimborso di prestiti contratti precedentemente è autorizzata, a condizioni molto rigide, dalla legislazione finanziaria della Repubblica federale. L'articolo 59, paragrafo 1, terzo comma, della legge organica sul bilancio federale conferisce alle competenti autorità il diritto di condonare un debito qualora il suo rimborso comporti, nelle circostanze del caso, conseguenze particolarmente gravose per il debitore.

2. La Commissione ha riconosciuto che il fine perseguito — cioè la commercializzazione in comune dei prodotti da parte delle organizzazioni interessate — è conforme agli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati.

3. I prestiti a condizioni speciali di cui all'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 3796/81 sono definiti in termini assai generici ; in realtà, la dispensa dall'obbligo di rimborso, accordata per evitare al debitore il tracollo finanziario, potrebbe rientrare tra le agevolazioni previste per questi prestiti. Del resto, la predetta disposizione non fissa alcun limite all'importo dell'aiuto, in quanto le spese d'intervento prevedibili, che dovrebbero essere in parte coperte dall'aiuto, sono semplicemente da stimare. Parimenti, nessuna limitazione è imposta all'aliquota dell'abbuono d'interessi, al numero di anni in cui è dilazionato il rimborso o alle scadenze del rimborso stesso. Nulla vieta, pertanto, che siano concessi prestiti con identico tasso di copertura delle spese di intervento e alle stesse condizioni di rimborso, ma con una componente di sovvenzione superiore all'importo considerato nella fattispecie.

4. Dal momento che il condono del debito è subordinato all'obbligo, da parte delle organizzazioni di produttori, di praticare la commercializzazione in comune senza limiti di tempi, la misura in esame contribuirebbe in forma duratura al miglioramento delle strutture di commercializzazione dei prodotti della pesca, ossia avrebbe carattere strutturale. In caso d'inadempimento di tale obbligo, il condono verrebbe revocato e l'organizzazione inadempiente dovrebbe rimborsare integralmente il prestito. In questo modo, la finalità strutturale del provvedimento, ai cui effetti l'organizzazione beneficiaria è tenuta a rispettare le norme e i principi dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, sarebbe realizzata con un dispendio limitato di mezzi e con una garanzia rigorosa. Gli effetti strutturali della misura giustificano il ricorso all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato CEE. La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, secondo cui gli aiuti nazionali non contemplati dalla vigente regolamentazione in materia d'organizzazione di mercati sono di per se incompatibili con il trattato, si riferisce, in realtà, agli aiuti intesi a promuovere determinati prodotti e non a quelli che hanno come scopo il miglioramento delle strutture di produzione o di commercializzazione.

5. Stando alle direttive impartite ai fini della concessione dell'aiuto per l'acquisto di combustibili destinati al riscaldamento delle serre, la Commissione non sarebbe contraria a simili misure di aiuto, in considerazione della loro componente strutturale, pur trattandosi di aiuti di funzionamento rientrati nella sfera d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1035/72 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti ortofrutticoli [1].

6. Gli articoli 8 e 9 del regolamento (CEE) n. 101/76 del Consiglio relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca [2], autorizzerebbero gli Stati membri a concedere contributi finanziari

[1] GU n. L 118 del 20. 5. 1972, pag. 1.
[2] G.U n. L 20 del 28. 1. 1976, pag. 19.

destinati a favorire l'adeguamento delle condizioni di produzione e di commercializzazione al fabbisogno del mercato. Tale opportunità comprenderebbe non solo gli aiuti agli investimenti, ma anche altre forme di aiuto rispondenti agli stessi obiettivi.

In conclusione, il governo tedesco ritiene che la misura di aiuto in questione possa essere considerata compatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

In una comunicazione complementare del 14 maggio 1984, con la quale si dava risposta alle lettere della Commissione del 17 novembre 1983 e del 26 aprile 1984, le autorità tedesche hanno fornito ulteriori informazioni sulla situazione finanziaria delle organizzazioni di produttori interessate, dimostrando che, se dovessero rimborsare interamente i prestiti, esse sarebbero costrette a cessare la loro attività e, trattandosi di cooperative, il mancato pagamento dei debiti avrebbe conseguenze giuridiche non indifferenti. Dai bilanci di queste organizzazioni si evince che, in caso di rimborso dei prestiti, esse non sarebbero più in grado di garantire il proseguimento della loro attività economica. Inoltre, la legislazione tedesca applicabile alle cooperative prescrive che la procedura fallimentare sia avviata al momento del sovraindebitamento, situazione in cui già si trovano tutte le organizzazioni beneficiarie dell'aiuto in questione.

III

Valutazione giuridica

Nell'avviare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato CEE nei riguardi della misura di aiuto in oggetto, la Commissione aveva precisato che, sebbene il fine di quest'ultima fosse apparentemente in armonia con l'obiettivo di un sano sviluppo del mercato, perseguito dall'organizzazione comune dei mercati, il mezzo scelto dal governo tedesco per realizzare tale fine non era conforme ai termini dell'articolo 6 del regolamento (CEE) n. 3796/81. Né le consultazioni tra rappresentanti dell'amministrazione tedesca e i servizi della Commissione, né lo scambio di lettere tra quest'ultima e il governo tedesco hanno consentito di trovare una soluzione diversa da quella proposta nell'atto di notifica.

Viste le circostanze, il governo tedesco ha quindi deciso di concedere l'aiuto in via provvisoria, inserendo nei contratti con le organizzazioni di produttori una clausola che prevede la revoca, da parte del governo tedesco, dell'impegno a rinunciare al rimborso dei prestiti, qualora la Commissione dichiari l'incompatibilità della misura in causa.

In virtù dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 3798/81, nei cinque anni successivi alla costituzione dei fondi d'intervento di cui all'articolo 9 dello stesso (finanziamento delle misure di ritiro), gli Stati membri possono concedere alle organizzazioni di produttori, direttamente o tramite istituti di credito, aiuti in forma di prestiti a condizioni speciali destinati a coprire una parte delle spese prevedibili relative agli interventi sul mercato di cui all'articolo 9. La misura di aiuto di cui trattasi consiste invece nella trasformazione in sovvenzioni a fondo perduto di prestiti concessi alle organizzazioni di produttori della pesca con cutter nel 1975 e nel 1976.

Non è ammissibile un'interpretazione del termine « condizioni speciali » talmente ampia da comprendere la dispensa dal rimborso, in quanto una simile interpretazione discorderebbe dal concetto stesso di prestito. La normativa comunitaria autorizza, infatti, soltanto la concessione di prestiti — sia pure a condizioni agevolate — destinati a « coprire una parte delle spese prevedibili relative agli interventi sul mercato di cui all'articolo 9 » (del regolamento (CEE) n. 3796/81). Dal disposto del regolamento si deduce che la componente di sovvenzione implicita in un prestito a tasso ridotto non è comparabile a una sovvenzione diretta, ancorché di uguale importo, in quanto la totale rinuncia al rimborso di un prestito equivale alla concessione di una nuova sovvenzione non rimborsabile. Configurandosi quindi come un aiuto diretto alle organizzazioni di produttori, questo condono sarebbe contrario alle disposizioni restrittive dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento precitato. Inoltre, i prestiti erano stati originalmente concessi in forza dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2142/70 [1] oppure dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 100/76 (successivamente sostituito dall'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 3796/81), che fissano un termine per l'esecuzione di tale misura (5 anni dalla costituzione dei fondi d'intervento menzionati rispettivamente negli articoli 7 e 8). Pertanto, la trasformazione di detti prestiti in sovvenzioni deve essere considerata come una nuova misura di aiuto tendente, in teoria, allo stesso fine — il finanziamento di una parte delle spese prevedibili derivanti dagli interventi sul mercato (ritiri) — ma la cui concessione risale al 1983, ossia ad un periodo non compreso nel termine stabilito ; circostanza, questa, che costituisce di per sé un'infrazione ai regolamenti applicabili.

All'aiuto in oggetto non può essere riconosciuto carattere strutturale, in quanto potrebbe contribuire in forma duratura al miglioramento delle strutture di commercializzazione dei prodotti della pesca. L'obiettivo era infatti di promuovere la commercializzazione in comune dei prodotti da parte delle organizzazioni dei produttori beneficiarie. Per quanto consono all'organizzazione comune dei mercati, tale obiettivo non corrisponde a quello enunciato nell'articolo 9, secondo trattino, del regolamento (CEE) n. 101/76 (adattare le condizioni di produzione e di commercializzazione al fabbisogno del mercato, in particolare mediante lo sviluppo degli impianti di conservazione e di trattamento, necessario per aumentare l'efficacia dell'azione delle organizzazioni dei produttori).

[1] GU n. L 236 del 27. 10. 1970, pag. 5.

La commercializzazione in comune di cui si tratta nella fattispecie rientra tra le normali operazioni di commercializzazione, che tutt'al più possono richiedere la creazione di una nuova struttura organizzativa, sovvenzionabile secondo le modalità previste dall'articolo 6 del regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati. Del resto, l'aiuto contestato non è in diretto rapporto con la commercializzazione in comune, bensì è inteso a risanare la situazione finanziaria delle organizzazioni di produttori, in modo da consentire loro di dotarsi eventualmente di nuove strutture organizzative, come quella necessaria per la commercializzazione in comune. Il nesso tra l'aiuto e la commercializzazione in comune è invocato dalle autorità tedesche per giustificare il presunto carattere strutturale del provvedimento ; in realtà, non solo questo nesso è del tutto inesistente ma l'entità finanziaria dell'aiuto non è in alcun modo commisurabile con il costo di un'eventuale associazione di commercializzazione.

Il riferimento alle linee direttrici emanate dalla Commissione per la concessione dell'aiuto destinato all'acquisto di combustibili per il riscaldamento delle serre non è pertinente al caso in esame. In quella circostanza infatti, l'autorizzazione era limitata nel tempo e rigidamente condizionata, dal momento che si trattava di aiutare gli orticoltori a far fronte a un drastico rialzo del prezzo del petrolio. Un'autorizzazione analoga, con effetto temporaneo, era peraltro prevista anche nel settore della pesca. Questo tipo di aiuto, detto di funzionamento, interviene nella fase della produzione, allo scopo di attenuare gli effetti di un improvviso aumento dei costi di produzione, che non può essere neutralizzato mediante misure strutturali, dato che queste esplicano la loro azione soltanto a lungo termine. Non si tratta quindi di un aiuto alla commercializzazione, tale da interferire direttamente nell'organizzazione comune dei mercati, in quanto privo di qualsiasi correlazione diretta con la commercializzazione dei prodotti.

Pertanto, la trasformazione dei prestiti in sovvenzioni non può essere valutata alla stregua delle condizioni restrittive per la concessione de taluni aiuti alle organizzazioni di produttori, come disposto dall'articolo 6 del regolamento (CEE) n. 3796/81. Essa incide direttamente sulla situazione finanziaria delle organizzazioni della pesca con cutter in Germania, con particolare riguardo alla loro capacità di sostenere autonomamente i prezzi di ritiro, consentita dal fatto che i fondi d'intervento di ciascuna organizzazione sono indirettamente alimentati grazie al mancato rimborso dei prestiti. Di norma, questi fondi d'intervento vengono costituiti con contributi proporzionati ai quantitativi messi in vendita e non possono formare oggetto di compensazione con fondi pubblici. La situazione finanziaria insostenibile in cui si trovavano queste organizzazioni al momento della concessione dell'aiuto non può giustificare l'applicazione di una misura contraria alle normative che disciplina l'organizzazione comune dei mercati.

Va inoltre tenuto presente che le organizzazioni di produttori beneficiarie hanno altresì fruito del regime di compensazione finanziaria per i ritiri previsto dall'ordinamento comunitario. La loro posizione di concorrenza ne risulta notevolmente rafforzata, il che potrebbe indurle a deviare dagli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati, in particolare da quello che impone di adattare l'offerta al fabbisogno del mercato ; inoltre, la misura in oggetto rappresenterebbe una discriminazione ai danni delle organizzazioni di produttori concorrenti che non hanno beneficiato delle stesse agevolazioni finanziarie.

Il rafforzamento della posizione di concorrenza delle organizzazioni tedesche si ripercuote negativamente su quella dei produttori degli altri Stati membri ; il mercato tedesco, infatti, è approvvigionato per circa un quarto con il pescato dei pescherecci nazionali e per quasi la metà con importazioni provenienti dagli altri Stati membri, mentre la Germania esporta circa la metà della propria produzione, di cui il 75 % verso gli altri Stati membri (1984).

IV

La concessione alle organizzazioni di produttori dell'aiuto in forma di esonero dal rimborso dei prestiti pregiudica il corretto funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati e ostacola la realizzazione degli obiettivi da questa perseguiti. Essa costituisce pertanto una infrazione al diritto comunitario.

La misura in oggetto si configura come un'azione di sostegno finanziata con risorse dello Stato e avente per effetto di rafforzare la posizione di concorrenza dei produttori tedeschi rispetto a quelli degli altri Stati membri, ragione per cui essa è da considerarsi un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato CEE. Non è applicabile, nella fattispecie, alcuna delle deroghe previste all'articolo 92, paragrafo 2, del trattato CEE.

Quanto alle deroghe previste all'articolo 92, paragrafo 3, del trattato CEE, la giurisprudenza costante della Corte di giustizia delle Comunità europee vuole che, in tutti i settori per i quali la Comunità ha adottato una regolamentazione istitutiva di un'organizzazione comune dei mercati, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che possa derogare o recare pregiudizio non solo alle disposizioni espresse, ma anche agli obiettivi di detta regolamentazione. Da quanto precede si arguisce che la misura in esame, in quanto pregiudizievole all'organizzazione comune dei mercati nel settore interessato, costituisce un'infrazione al diritto comunitario. Di conseguenza, essa non può beneficiare in alcun caso delle deroghe previste dal paragrafo 3 dell'articolo 92 del trattato CEE [1].

Affinché sia garantito il rispetto del diritto comunitario, il governo tedesco è invitato ad abrogare immediatamente la misura in oggetto, qualora non lo abbia già fatto.

[1] Sentenza emessa dalla Corte il 23. 1. 1975 nella causa 51/74, Hulst/Produktschap voor Siergewassen, Racc. 1975, pag. 79 ; sentenza emessa dalla Corte il 27. 3. 1984 nella causa 169/82, Commissione c/ Italia, Racc. 1984-3, pag. 1 603.

La presente decisione lascia impregiudicate le ulteriori iniziative che la Commissione potrà prendere in ordine al recupero dell'importo dell'aiuto dai beneficiari o agli effetti del finanziamento della politica comune della pesca da parte del FEAOG,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto concesso dal governo tedesco alle organizzazioni di produttori della piccola pesca alturiera e della pesca costiera sotto forma di trasformazione in sovvenzioni dei prestiti destinati a favorire la stabilizzazione del mercato è incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92 del trattato CEE e deve essere abolito.

Articolo 2

La Repubblica federale di Germania informa la Commissione, entro un mese a decorrere dalla notifica della presente decisione, delle misure adottate per conformarsi al disposto dell'articolo 1.

Articolo 3

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 25 giugno 1986.

Per la Commissione

António CARDOSO E CUNHA

Membro della Commissione