II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 25 juni 1986

inzake door de Duitse Regering aan producentenorganisaties in de visserijsector verleende steun

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(86/561/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Gelet op Verordening (EEG) nr. 3796/81 van de Raad van 29 december 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (1), laatstelijk gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal, en met name op artikel 28,

Na overeenkomstig artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken (2),

Overwegende hetgeen volgt:

I

Kennisgeving en omschrijving van de steunmaatregel

Bij schrijven van haar Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschappen van 8 juli en van 22 oktober 1982 heeft de Duitse Regering de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag in kennis gesteld van haar voornemen om de leningen voor het stabiliseren van de markt, die in 1975 en 1976 aan de producentenorganisaties van de kleine zeevisserij en de kustvisserij zijn toegekend, om te zetten in subsidies.

Het betreft een steunmaatregel op het gebied van de gemeenschappelijke marktordening in de sector visserijprodukten. In artikel 6, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 100/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (3) en in artikel 6, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 3796/81 die in de plaats is gekomen van die verordening, is bepaald dat de Lid-Staten de producentenorganisaties, rechtstreeks of via kredietinstellingen, steun kunnen verlenen in de vorm van leningen onder bijzondere voorwaarden, die bestemd zijn als dekking van een gedeelte van de te verwachten kosten in verband met de in artikel 8, respectievelijk 9, van die verordening bedoelde marktinterventies, d.w.z. de maatregelen voor het uit de markt nemen van produkten. In 1975 en 1976 hebben vier Duitse producentenorganisaties in de kottervisserij, overeenkomstig het betrokken artikel, leningen ontvangen voor een totaalbedrag van 4 500 000 DM. Deze leningen moesten vanaf 1979 worden terugbetaald in tien annuïteiten; de rente voor deze leningen varieerde tussen 2 en 4 %. Een aantal van deze producentenorganisaties heeft de terugbetaling niet kunnen voortzetten wegens de specifieke economische problemen van de sector.

De Regering van de Bondsrepubliek was bereid van de terugbetaling van de nog verschuldigde bedragen (3 150 000 DM) af te zien op voorwaarde dat alle producentenorganisaties in de kottervisserij hun produkten gemeenschappelijk zouden afzetten en daartoe één enkele afzetorganisatie zouden oprichten. In de voorstellen voor de contracten inzake de omzetting van de nog terug te betalen leningen in subsidies was bepaald dat de producentenorganisaties die zich zouden terugtrekken uit de gemeenschappelijke afzetorganisatie, verplicht zouden zijn het nog af te lossen bedrag van de schuld terug te betalen

(1) PB nr. L 379 van 31. 12. 1981, blz. 1.
(2) PB nr. C 57 van 2. 3. 1983, blz. 6.
(3) PB nr. L 20 van 28. 1. 1976, blz. 1.

tot 1989. Dit bedrag is per resterend jaar een zevende van de schuld die bestond op het tijdstip waarop de contracten van kracht werden.

Deze steun valt, krachtens artikel 28 van Verordening (EEG) nr. 3796/81, onder de artikelen 92, 93 en 94 van het EEG-Verdrag.

Onderzoek van de Commissie

Na een eerste onderzoek is de Commissie tot de conclusie gekomen dat gemeenschappelijke afzet van visserijprodukten verenigbaar is met Verordening (EEG) nr. 3796/81, maar dat de voorgestelde middelen om dat doel te bereiken, namelijk de omzetting van leningen tegen bijzondere voorwaarden in subsidies, niet zijn genoemd in de verordening houdende een gemeenschappelijke marktordening.

Deze marktordening is namelijk limitatief en iedere maatregel waarin niet is voorzien kan de goede werking ervan in gevaar brengen ; de tenuitvoerlegging van een dergelijke maatregel is dan ook een inbreuk op het bepaalde in die verordening.

De Commissie heeft derhalve besloten tegen deze maatregel de onderzoekprocedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag in te leiden en bij schrijven van 23 december 1982 heeft zij de Duitse Regering aangemaand haar opmerkingen te maken.

II

Opmerkingen van de belanghebbenden

Verscheidene Lid-Staten en één producentenorganisatie hebben de Commissie hun opmerkingen medegedeeld. Deze Lid-Staten en deze beroepsorganisatie delen het standpunt van de Commissie.

Opmerkingen van de Duitse Regering

In haar antwoord aan de Commissie van 25 januari 1983 heeft de Duitse Regering het volgende naar voren gebracht.

1. Er is geen sprake van toekenning van bijkomende financiële middelen aan de betrokken producentenorganisaties, maar uitsluitend van kwijtschelding van de terugbetaling van leningen die in het verleden zijn toegekend en waarvan een derde reeds is terugbetaald. Een dergelijke kwijtschelding van de terugbetaling van annuïteiten over toegekende leningen kan worden toegestaan onder zeer strikte voorwaarden die in de begrotingswetgeving van de Bondsrepubliek zijn vastgesteld. Artikel 59, lid 1, sub 3, van de organieke wet inzake de begroting van de Bondsrepubliek geeft de bevoegde autoriteiten het recht schulden kwijt te schelden, wanneer de inning daarvan in dat specifieke geval bijzonder harde consequenties voor de debiteur zou hebben.

2. De Commissie heeft erkend dat het met de betrokken maatregel nagestreefde doel, namelijk de gemeenschappelijke afzet van de produkten van de betrokken organisaties, in overeenstemming is met de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening.

3. De leningen op bijzondere voorwaarden, waarvan sprake is in artikel 6, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 3796/81, zijn slechts in zeer algemene termen aangeduid en een kwijtschelding van de verplichting tot terugbetaling, om zo het bestaan van de debiteur niet in gevaar te brengen, zou kunnen worden gerekend tot de bijzondere voorwaarden van deze leningen. In dat artikel wordt trouwens geen enkele limiet vastgesteld voor de hoogte van de steun, aangezien de te verwachten kosten van de interventie, waarvoor de steun althans gedeeltelijk dekking moet verschaffen, alleen maar moeten worden geraamd. Evenmin bevat dit artikel beperkingen ten aanzien van de hoogte van de rentesubsidie, het aantal aflossingsvrije jaren en zelfs niet voor de termijn van terugbetaling. Het zou bijgevolg mogelijk zijn leningen toe te kennen die een gelijk dekkingspercentage van de interventiekosten zouden geven en waarvoor gelijke voorwaarden inzake de terugbetaling zouden gelden, maar waarvan het subsidie-equivalent niettemin hoger zou zijn dan het bedrag waarom het in dit geval gaat.

4. Deze maatregel is van structurele aard door het duurzame effect voor de verbetering van de afzetstructuur voor visserijprodukten, aangezien de kwijtschelding van de schuld is gekoppeld aan de verplichting van de producentenorganisaties hun produkten gemeenschappelijk af te zetten en voor die verplichting geen einddatum is aangegeven. Bij nietnakoming van deze verplichting wordt terugbetaling van de lening gevraagd en bijgevolg de kwijtschelding geannuleerd. Het structurele doel van deze maatregel, die de begunstigde organisatie verplicht zich aan te passen aan de gemeenschappelijke marktordening in de sector visserijprodukten, wordt derhalve bereikt met beperkte middelen en wordt gegarandeerd via een stringente verplichting. Wegens deze structurele effecten kan op de maatregel artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag worden toegepast. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, inhoudende dat nationale steunmaatregelen die niet in de bestaande marktordeningen zijn genoemd, op zichzelf onverenigbaar zijn met het Verdrag, geldt voor steun voor produkten en niet voor steunmaatregelen die bedoeld zijn om de produktie- of afzetstructuur te verbeteren.

5. Wat betreft de richtsnoeren voor de toekenning van steun voor de aankoop van brandstoffen voor de verwarming van kassen heeft, aldus de Duitse Regering, de Commissie vanwege de structurele component geen bezwaar tegen dergelijke steunmaatregelen, hoewel het daarbij om steun voor de bedrijfsvoering gaat die in de werkingssfeer ligt van Verordening (EEG) nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit [1].

6. In de artikelen 8 en 9 van Verordening (EEG) nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector [2] is bepaald dat de

[1] PB nr. L 118 van 20. 5. 1972, blz. 1.
[2] PB nr. L 20 van 28. 1. 1976, blz. 19.

Lid-Staten financiële steun kunnen verlenen voor zover die bijdraagt tot een aanpassing van de produktie en de afzet aan de eisen van de markt. Dit geldt niet alleen voor steun voor investeringen, maar ook voor andere steunmaatregelen die aan hetzelfde doel beantwoorden.

Concluderend, is de Duitse Regering van mening dat de betrokken steunmaatregel op grond van artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd.

In een aanvullende mededeling van 14 mei 1984, die een antwoord is op de brieven van de Commissie van 17 november 1983 en van 26 april 1984, hebben de Duitse autoriteiten aanvullende inlichtingen verstrekt over de financiële situatie van de betrokken producentenorganisaties, ten einde aan te tonen dat deze organisaties bij terugbetaling van de leningen hun activiteiten niet zouden kunnen voortzetten, en voorts hebben de Duitse autoriteiten ook aangegeven welke de juridische consequenties zouden zijn voor de coöperaties — de rechtsvorm van deze producentenorganisaties — die hun schulden niet meer zouden kunnen terugbetalen. Volgens de balans van de betrokken producentenorganisaties zouden deze bij terugbetaling van de betrokken leningen de voortzetting van hun economische activiteiten niet kunnen waarborgen. Bovendien wordt, volgens de Duitse wetgeving inzake coöperaties, de faillissementsprocedure op gang gebracht wanneer de schuldenlast te hoog is opgelopen en alle begunstigden van de betrokken steunmaatregel bevonden zich in die situatie.

III

Juridische beoordeling

Toen de Commissie ten aanzien van deze maatregel de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag heeft ingeleid, heeft zij aangegeven dat de bedoeling van de betrokken steunmaatregel gunstig leek voor de goede ontwikkeling van de markt zoals die met de gemeenschappelijke marktordening wordt nagestreefd, maar dat het door de Duitse Regering gekozen middel om het doel te bereiken niet in overeenstemming was met artikel 6 van Verordening (EEG) nr. 3796/81. De bijeenkomsten van de Duitse diensten met de diensten van de Commissie en de briefwisseling tussen de Duitse Regering en de Commissie hebben niet tot een andere oplossing geleid dan die welke in de kennisgeving van de Duitse Regering is voorgesteld. In die situatie heeft de Duitse Regering besloten de betrokken steun voorlopig toe te kennen : in de contracten met de producentenorganisaties is een clausule opgenomen waarbij de verbintenis van de Duitse Regering om de nog terug te betalen leningen kwijt te schelden, wordt geannuleerd, wanneer de Commissie bepaalt dat de betrokken steunmaatregel onverenigbaar is met het Verdrag.

In artikel 6, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 3796/81 is bepaald dat gedurende de eerste vijf jaren na de vorming van de in artikel 9 van die verordening bedoelde interventiefondsen (financiering van maatregelen voor het uit de markt nemen van produkten) de Lid-Staten aan de producentenorganisaties, rechtstreeks of via kredietinstellingen, steun kunnen verlenen in de vorm van leningen op bijzondere voorwaarden, die bestemd zijn als dekking van een gedeelte van de te verwachten kosten in verband met de in artikel 9 bedoelde marktinterventies. Bij de Duitse steunmaatregel echter worden dergelijke leningen, die in de jaren 1975 en 1976 aan de producentenorganisaties in de kottervisserij zijn toegekend, omgezet in niet terug te betalen subsidies.

Een ruime interpretatie van de bewoordingen „bijzondere voorwaarden", die ook een kwijtschelding van de verplichting tot terugbetaling van leningen zou omvatten, kan niet worden toegepast aangezien daarmee zou worden afgeweken van het begrip lening. De communautaire regeling echter voorziet slechts in leningen — ook al gelden daarvoor gunstige terugbetalingsvoorwaarden — „die bestemd zijn als dekking van een gedeelte van de te verwachten kosten in verband met de in artikel 9 (van Verordening (EEG) nr. 3796/81) bedoelde marktinterventies". Dit brengt mee dat een vergelijking, in subsidie-equivalent, van het bedrag van de steun in de vorm van leningen tegen verlaagde rente met een, eventueel gelijk, bedrag in de vorm van een rechtstreekse subsidie niet opgaat, omdat volledige kwijtschelding van de terugbetaling van een lening gelijkstaat met de toekenning van een nieuwe niet terug te betalen subsidie. De kwijtschelding zou derhalve rechtstreekse steun zijn aan de producentenorganisaties, die strijdig is met de restrictieve bepalingen in artikel 6, lid 4, van de betrokken verordening. De oorspronkelijke leningen waren trouwens toegekend in het kader van artikel 6, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 2142/70 van de Raad [1] of van artikel 6, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 100/76 (sindsdien vervangen door artikel 6, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 3796/81), waarin een beperkte periode voor dergelijke maatregelen is vastgesteld, namelijk gedurende de vijf jaren na de vorming van de in artikel 7, respectievelijk 8, van die verordeningen bedoelde interventiefondsen. De omzetting van deze leningen in subsidies, die daarna plaatsvond, moet worden gezien als een nieuwe steunmaatregel die in principe hetzelfde doel heeft, namelijk dekking van een gedeelte van de te verwachten kosten in verband met interventies door het uit de markt nemen van produkten, maar die, uitgevoerd in 1983, heeft plaatsgevonden buiten de gestelde termijn, met als gevolg dat alleen al daardoor deze maatregel strijdig was met de genoemde verordeningen.

De betrokken steunmaatregel kan niet worden beschouwd als steun van structurele aard die een duurzame verbetering van de afzetstructuur voor visserijprodukten tot gevolg heeft. Het doel dat werd nagestreefd, was de gemeenschappelijke afzet van produkten van de begunstigde producentenorganisaties. Hoewel dit een uit het oogpunt van de gemeenschappelijke marktordening na te streven doel is, behoort de maatregel niet tot de categorieën maatregelen van artikel 9, tweede streepje, van Verordening (EEG) nr. 101/76 voor de aanpassing van de produktie- en verhandelingsvoorwaarden, met name door de ontwikkeling van conserverings- en behandelingsinstallaties, die noodzakelijk is om de activiteit van de producentenorganisaties doeltreffender te maken.

[1] PB nr. L 236 van 27. 10. 1970, blz. 5.

De gemeenschappelijke afzet waarvan hier sprake is, behoort tot de normale afzetactiviteiten waarvoor eventueel een nieuwe organisatorische structuur tot stand moet worden gebracht en die derhalve kan worden gestimuleerd via steunmaatregelen als bedoeld in artikel 6 van de verordening inzake de gemeenschappelijke marktordening. Er is geen rechtstreeks verband tussen de onderhavige steunmaatregel en de gemeenschappelijke afzet, maar de betrokken maatregel is gericht op herstel van de financiële situatie van de producentenorganisaties, waardoor voor deze organisaties een betere mogelijkheid ontstaat om een nieuwe organisatorische structuur tot stand te brengen, zoals bij voorbeeld de gemeenschappelijke afzet. De relatie tussen de steun en deze gemeenschappelijke afzet wordt door de Duitse autoriteiten aangevoerd om aan te tonen dat de maatregel van structurele aard is, maar noch voor de toekenning, noch voor het bedrag van de steun is er een vergelijkingsbasis met de (eventuele) kosten voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke afzet.

De verwijzing naar de richtsnoeren voor de toekenning van steun bij de aankoop van brandstoffen voor verwarming van kassen gaat in dit geval niet op. Het betrof immers een tijdelijke toestemming onder zeer strikte voorwaarden om de tuinbouw in staat te stellen zich aan te passen aan de sterke stijgingen van de aardolieprijzen. Een dergelijke toestemming gold trouwens eveneens voor de visserijsector. Een dergelijke steun voor de bedrijfsvoering ligt op het vlak van de produktie en is bedoeld om de effecten af te zwakken van een plotselinge stijging in de produktiekosten, die niet kan worden ondervangen via de nodige structurele maatregelen, waarvan het effect pas op langere termijn voelbaar wordt. Er is geen rechtstreeks verband met de afzet van de betrokken produkten en deze steunmaatregel kan dus niet worden beschouwd als steun voor de afzet in rechtstreekse relatie met de gemeenschappelijke marktordening.

De omzetting van de leningen in subsidies kan bijgevolg niet worden getoetst aan de in artikel 6 van Verordening (EEG) nr. 3796/81 bedoelde strikte voorwaarden voor de toekenning van bepaalde steunmaatregelen aan de producentenorganisaties. Deze omzetting heeft rechtstreekse consequenties voor de financiële situatie van de producentenorganisaties in de kottervisserij in Duitsland, vooral wat betreft hun mogelijkheden voor autonome ondersteuning van de ophoudprijzen, omdat via de niet-terugbetaling van de leningen de interventiefondsen van iedere organisatie indirect worden vergroot. Deze interventiefondsen, waarvan de middelen normaliter afkomstig zijn van bijdragen op basis van de te koop aangeboden hoeveelheden, mogen geen financiële compensatie krijgen uit overheidsmiddelen. De moeilijke financiële situatie van deze organisaties op het tijdstip waarop de betrokken steun werd toegekend, kan geen rechtvaardiging zijn voor de toekenning van steun die in strijd is met de gemeenschappelijke marktordening.

Voorts dient eraan te worden herinnerd dat de producentenorganisaties die de betrokken steun hebben ontvangen ook hebben geprofiteerd van de financiële vergoeding voor op grond van de communautaire verordening uit de markt genomen produkten. Een dergelijke versterking van hun concurrentiepositie kan een negatief effect hebben op hun bereidheid, de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening na te streven, zijnde hun aanbod beter aan te passen aan de vraag op de markt; deze steun betekent bovendien een discriminatie van concurrerende producentenorganisaties die niet dezelfde financiële voordelen hebben ontvangen.

De versterking van de concurrentiepositie heeft derhalve negatieve consequenties voor de positie van de producenten uit andere Lid-Staten, aangezien in de vraag op de Duitse markt slechts voor een vierde wordt voorzien door aanvoer van vaartuigen uit Duitsland zelf en voor bijna de helft door invoer uit andere Lid-Staten; Duitsland exporteert ongeveer de helft van zijn produktie, waarvan drie vierde naar de andere Lid-Staten (1984).

IV

De toekenning van steun in de vorm van het niet laten terugbetalen van leningen die aan de producentenorganisaties zijn verstrekt, brengt de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening in het gedrang en heeft nadelige consequenties voor het bereiken van de doelstellingen die met die marktordening worden nagestreefd. Deze steun vormt derhalve een inbreuk op het Gemeenschapsrecht.

De betrokken maatregel, die een steunmaatregel is die wordt gefinancierd uit overheidsmiddelen en die de concurrentiepositie van de Duitse producenten versterkt ten opzichte van de producenten uit de andere Lid-Staten, is een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag, die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Deze maatregelen komt niet in aanmerking voor toepassing van een van de in artikel 92, lid 2, van het Verdrag bedoelde afwijkingen.

Wat de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag bedoelde afwijkingen betreft, is het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat, wanneer de Gemeenschap een regeling voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in een bepaalde sector heeft vastgesteld, de Lid-Staten zich dienen te onthouden van elke maatregel die daarvan afwijkt of daarop inbreuk maakt, waarbij niet slechts op de uitdrukkelijke bepalingen, maar ook op de doelstellingen van de marktordening wordt gelet. Uit de hierboven uiteengezette argumenten volgt dat de bedoelde maatregel, die een inbreuk vormt op de gemeenschappelijke marktordening in de betrokken sector, bijgevolg strijdig is met het Gemeenschapsrecht. De betrokken maatregel kan dan ook in geen geval in aanmerking komen voor toepassing van de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag bedoelde afwijkingen (1).

Ten einde de naleving van het Gemeenschapsrecht te waarborgen, moet de betrokken maatregel, voor zover dat nog niet is gebeurd, onverwijld door de Duitse Regering worden ingetrokken.

(1) Arrest van het Hof van 23 januari 1975 in zaak 51/74, Hulst/Produktschap voor Siergewassen, Jurisprudentie 1975, blz. 79. Arrest van het Hof van 27 maart 1984 in zaak 169/82, Commissie v. Italië, Jurisprudentie 1984-3, blz. 1603.

Met deze beschikking wordt niet vooruitgelopen op eventuele conclusies van de Commissie ten aanzien van de terugvordering van bovengenoemde steun bij de begunstigden en ten aanzien van de financiering van het gemeenschappelijk visserijbeleid door het EOGFL,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De steun van de Duitse Regering aan de producentenorganisaties voor de kleine zeevisserij en de kustvisserij, waarbij leningen voor de stabilisering van de markt worden omgezet in subsidies, is krachtens artikel 92 van het EEG-Verdrag onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en moet worden ingetrokken.

Artikel 2

De Bondsrepubliek Duitsland deelt de Commissie binnen één maand na kennisgeving van deze beschikking mede welke maatregelen zij heeft getroffen om aan artikel 1 te voldoen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 25 juni 1986.

Voor de Commissie

António CARDOSO E CUNHA

Lid van de Commissie