II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af den 25. juni 1986

om støtte til producentorganisationer inden for fiskerisektoren, der ydes af den tyske regering

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(86/561/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer [1], senest ændret ved akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse, særlig artikel 28,

efter i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 93, stk. 2, første afsnit, at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger [2], og

i betragtning af følgende forhold:

I

Underretning om og beskrivelse af støtten

Ved skrivelser fra den faste repræsentation ved De europæiske Fællesskaber af 8. juli og 22. oktober 1982 underrettede den tyske regering i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 93, stk. 3, om, at den havde til hensigt at foretage en konvertering til tilskud af de lån beregnet til stabilisering af markedet, der blev ydet til producentorganisationerne for nærfiskeriet og kystfiskeriet i 1975 og 1976.

Der er tale om en støtteforanstaltning, som hører ind under den fælles markedsordning for fiskerivarer. Det er i artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 100/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer [3], og i artikel 6, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 3796/81, som efterfulgte denne, fastsat, at medlemsstaterne direkte eller gennem kreditinstitutter kan yde producentorganisationerne støtte i form af lån på særlige vilkår til dækning af en del af de forventede omkostninger ved de i artikel 8 eller 9 i disse forordninger omhandlede markedsinterventioner, dvs. tilbagetagelser fra markedet. I 1975 og 1976 opnåede fire tyske producentorganisationer for kutterfiskeri i medfør af bestemmelserne i den pågældende artikel lån til et samlet beløb af 4 500 000 DM. Disse lån skulle tilbagebetales fra 1979 ved ti lige store årlige ydelser med en rente mellem 2 og 4 %. Flere af disse producentorganisationer har fundet det umuligt at fortsætte tilbagebetalingen som følge af specifikke økonomiske problemer i fiskerisektoren.

Den tyske regering var rede til at give afkald på tilbagebetalingen af restgælden i forbindelse med disse lån (3 150 000 DM) på betingelse af, at alle producentorganisationerne for kutterfiskeriet afsatte deres produkter i fællesskab og med henblik herpå oprettede en fælles markedsføringsforening. I forslagene til kontrakter vedrørende konvertering til tilskud af de skyldige lånebeløb var det forudset, at de producentorganisationer, som ikke

[1] EFT nr. L 379 af 31. 12. 1981, s. 1.
[2] EFT nr. C 57 af 2. 3. 1983, s. 6.
[3] EFT nr. L 20 af 28. 1. 1986, s. 1.

deltog i den fælles afsætning, skulle være forpligtet til at tilbagebetale restgælden i løbet af perioden indtil 1989. Restgælden er beregnet på grundlag af en syvendedel af gældsbeløbet om året fra kontrakternes ikrafttrædelsesdato.

Den således beskrevne støtte henhørende under EØF-traktatens artikel 92, 93 og 94 i henhold til bestemmelserne i artikel 28 i forordning (EØF) nr. 3796/81.

Kommissionens undersøgelse

Efter en indledende undersøgelse fandt Kommissionen, at princippet om fælles afsætning af fiskerivarer er foreneligt med forordning (EØF) nr. 3796/81, men at de foreslåede midler til gennemførelse af denne afsætning, dvs. konvertering til tilskud af lån på særlige vilkår, ikke er omhandlet i forordningen om den fælles markedsordning. Markedsordningen er således udtømmende, og støtte, der ikke er omhandlet heri, kan medføre risiko for, at den ikke fungerer korrekt; hvis ordningen træder i kraft, vil dette betyde en overtrædelse af bestemmelserne i den pågældende forordning.

Kommissionen besluttede følgelig med henblik herpå at indlede undersøgelsesproceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, og gav ved skrivelse af 23. december 1982 den tyske regering en frist til at fremsætte sine bemærkninger.

II

De interesserede parters bemærkninger

Flere medlemsstater samt en producentorganisation har oversendt deres bemærkninger til Kommissionen. De pågældende medlemsstater og erhvervsorganisationen deler Kommissionens vurdering.

Den tyske regerings bemærkninger

I det svar, som den tyske regering stilede til Kommissionen den 25. januar 1983, fremsatte den følgende bemærkninger:

1. Der er ikke tale om ydelse af yderligere finansielle midler til de pågældende producentorganisationer, men udelukkende om indstilling af tilbagebetaling af lån, der blev ydet tidligere, og hvoraf en tredjedel allerede er tilbagebetalt. En sådan dispensation for tilbagebetaling af årlige ydelser på lån er tilladt ifølge de meget strenge betingelser, der er fastsat i forbundsstatens budgetlovgivning. I artikel 59, stk. 1, nr. 3, i gennemførelsesloven vedrørende forbundsstatens budget gives der de kometente myndigheder ret til at eftergive gæld, når opkrævningen i et givet tilfælde ville få specielt hårde konsekvenser for skyldneren.

2. Kommissionen har anerkendt, at målet for den pågældende foranstaltning, dvs. fælles afsætning af de pågældende organisationers produkter, er i overensstemmelse med den fælles markedsordnings målsætning.

3. De lån på særlige vilkår, der har hjemmel i artikel 6, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 3796/81, er defineret meget generelt, og eftergivelse af forpligtelsen til tilbagebetaling, for at den pågældende eksistens ikke skal trues, kunne være et af de særlige vilkår for disse lån. I øvrigt gives der i nævnte bestemmelse ikke nogen fast øvre grænse for støtten, idet de forventede interventionsomkostninger, som støtten i det mindste delvis vil kunne dække, ansættes blot skønsmæssigt. Endvidere fastsættes der ikke nogen begrænsning med hensyn til rentegodtgørelsessatsen eller antallet af afdragsfrie år og end heller ikke med hensyn til afdragsfristerne. Det skulle følgelig være muligt at yde lån, som med tilsvarende dækning af interventionsomkostningerne og de samme tilbagebetalingsbetingelser giver en subventionsækvivalent, der ligger over det omhandlede beløb i den pågældende sag.

4. Den pågældende foranstaltning vil være af strukturel art som følge af dens langtidsvirkning i form af forbedrede afsætningsstrukturer for fiskerivarer, da eftergivelsen af gælden er knyttet til producentorganisationernes forpligtelse til afsætning i fællesskab uden tidsmæssig begrænsning. Følgen af at forpligtelsen ikke overholdes, vil være en anmodning om tilbagebetaling af lånet og dermed annullering af eftergivelsen. Foranstaltningens strukturelle mål, hvorefter modtagerorganisationen skal følge retningslinjerne i den fælles markedsordning for fiskerivarer vil følgelig blive nået med begrænsede midler og være sikret gennem en streng forpligtelse. Foranstaltningens strukturmæssige virkninger betyder, at EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan bringes i anvendelse. De europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis, hvorefter national støtte, som ikke er forudset inden for rammerne af de eksisterende markedsordninger, i sig selv uforenelige med traktaten, vedrører primært støtte til de pågældende varer og ikke støtte, der er beregnet på forbedring af produktions-- eller afsætningsstrukturerne.

5. Ifølge retningslinjerne for ydelse af støtte ved køb af brændstof til opvarmning af væksthuse ville Kommissionen ikke være imod en sådan støtte under hensyn til det strukturelle element heri, skønt det drejer sig om driftsstøtte, der hører ind under Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager [1].

6. I artikel 8 og 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren [2] er det fastsat, at medlemsstaterne kan yde finansiel støtte, der bidrager til tilpasning af produktions- og omsætningsbetingelserne i overensstemmelse

[1] EFT nr. L 118 af 20. 5. 1972, s. 1.
[2] EFT nr. L 20 af 28. 1. 1976, s. 19.

med markedets krav. Dette omfatter ikke blot investeringsstøtte, men ligeledes andre former for støtte, der opfylder samme målsætninger.

Den tyske regering konkluderer, at den pågældende støtteforanstaltning kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet ifølge bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).

I en supplerende meddelelse af 14. maj 1984 gav de tyske myndigheder som svar på Kommissionens skrivelser af 17. november 1983 og 26. april 1984 yderligere oplysninger vedrørende de pågældende producentorganisationers økonomiske situation for at påvise, at disse organisationer, såfremt de tilbagebetalte lånene, ikke ville kunne fortsætte deres virksomhed, samt vedrørende de retlige konsekvenser for kooperativer — hvilket er disse producentorganisationers selskabsform — som ikke længere vil kunne tilbagebetale deres gæld. Ifølge de pågældende producentorganisationers regnskaber vil de ikke længere være i stand til at garantere, at de kan fortsætte deres økonomiske aktiviteter, såfremt de pågældende lån tilbagebetales. Endvidere iværksættes ifølge den tyske lovgivning vedrørende kooperativer, konkursbehandlingen, så snart passiverne overstiger aktiverne, hvilket vil være den situation, som alle de pågældende støttemodtagere vil befinde sig i.

III

Retlig vurdering

Da proceduren i EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, blev indledt over for den pågældende støtte, anførte Kommissionen, at målsætningerne for den pågældende støtteforanstaltning syntes at begunstige en god markedsudvikling i overensstemmelse med målene for den fælles markedsordning, men at det middel, som den tyske regering havde valgt til at gennemføre foranstaltningen, ikke var i overensstemmelse med artikel 6 i forordning (EØF) nr. 3796/81. Møderne mellem de tyske myndigheder og Kommissionens tjenestegrene samt brevvekslingen mellem den tyske regering og Kommissionen førte ikke til anden løsning end den, der blev foreslået i meddelelsen. På denne baggrund besluttede den tyske regering at yde den pågældende støtte foreløbig; der er i kontrakterne med producentorganisationere indsat en klausul om annullering af den tyske regerings forpligtelse til at eftergive tilbagebetalingen af lånene, såfremt Kommissionen træffer beslutning om, at den pågældende støtte er uforenelig med traktaten.

I artikel 6, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 3796/81 er det fastsat, at medlemsstaterne i de første fem år efter oprettelsen af de i artikel 9 i samme forordning omhandlede interventionsfonds (finansiering af tilbagetagelsesforanstaltninger) direkte eller gennem kreditinstitutter kan yde producentorganisationerne støtte i form af lån på særlige vilkår til dækning af en del af de forventede omkostninger ved de i artikel 9 omhandlede markedsinterventioner. Den pågældende tyske støtte tager derimod sigte på konvertering til tilskud af sådanne lån, der blev ydet til producentorganisationerne for kutterfiskeriet i 1975 og 1976.

En bred fortolkning af udtrykket »særlige vilkår« for ovennævnte lån, der går så vidt som til at omfatte eftergivelse af forpligtelsen til tilbagebetaling, kan ikke anvendes, da selve princippet om lån i så fald ville fraviges. Således gives der i fællesskabsforskrifterne kun mulighed for at yde lån — omend på gunstige tilbagebetalingsbetingelser — til »... dækning af en del af de forventede omkostninger ved de i artikel 9 (i forordning (EØF) nr. 3796/81) omhandlede markedsinterventioner«. Det følger heraf, at en sammenligning af støttebeløbet udtrykt i subventionsækvivalenter i form af lån til lav rente med et beløb, eventuelt af samme størrelse, i form af direkte tilskud er udelukket, idet en total eftergivelse af tilbagebetalingen af et lån svarer til ydelse af et nyt tilskud, der ikke skal betales tilbage. Der ville således være tale om direkte støtte til producentorganisationerne, hvilket er imod de restriktive bestemmelser i artikel 6, stk. 4, i den pågældende forordning. I øvrigt blev de oprindelige lån ydet efter enten artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2142/70 [1] eller artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 100/76 (siden erstattet af artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3796/81), hvori der er fastsat en tidsmæssig begrænsning for gennemførelsen af aktionen, dvs. de første fem år efter oprettelsen af de i henholdsvis artikel 7 og 8 i forordningerne omhandlede interventionsfonde. Den senere konvertering til tilskud af disse lån må betragtes som en ny støtte, der i princippet har samme målsætning, dvs. dækning af en del af de forventede omkostninger ved markedsinterventioner med henblik på tilbagebetagelser, men da støtten blev ydet i 1983, er den tidsmæssige begrænsning overskredet, og støtten udgjorde allerede på grund af dette forhold en overtrædelse af disse forordninger.

Den pågældende støtte kan ikke betragtes som støtte af strukturel karakter med langtidsvirkning i form af forbedrede afsætningsstrukturer for fiskerivarer. Målsætningen var fældes afsætning af de begunstigede producentorganisationers produkter. Denne målsætning er, omend ønskelig i forbindelse med en fælles markedsordning, ikke omfattet af de typer foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 9, andet led, i forordning (EØF) nr. 101/76, og vedrører tilpasning af omsætningsbetingelserne, især ved den udvikling af konserverings- og forarbejdningsanlæg, som er nødvendigt til effektivisering af producentorganisationernes virksomhed.

[1] EFT nr. L 236 af 27. 10. 1970, s. 5.

Den her omhandlede fælles afsætning er en af de gængse afsætningsforanstaltninger, der eventuelt kan gøre det påkrævet, at der indføres en ny organisationsstruktur, som således kan stimuleres gennem den støtte, der er omhandlet i artikel 6 i forordningen vedrørende den fælles markedsordning. Den pågældende støtte har ingen direkte forbindelse med denne fælles afsætning, men sigter på at rette op på producentorganisationernes økonomiske situation for derved at give disse bedre mulighed for at indføre nye organistionsmæssige strukturer, som f.eks. den fælles afsætning. De tyske myndigheder peger på forbindelsen mellem støtten og denne fælles afsætning for at berettige foranstaltningens »strukturmæssige« karakter, men hverken selve ydelsen eller størrelsen af støtte giver noget grundlag for sammenligning med (eventuelle) omkostninger i forbindelse med indførelse af fælles afsætning.

Referencen til retningslinjerne for ydelse af støtte til indkøb af brændstof til opvarmning af væksthuse er ikke relevant i det pågældende tilfælde. Der var tale om en tilladelse med tidsmæssige begrænsning og på restriktive vilkår for at give havebrugssektoren mulighed for at tilpasse sig de store prisstigninger for brændselolie. En sådan midlertidig tilladelse var i øvrigt forudset også for fiskerisektorens vedkommende. En sådan driftsstøtte ydes på produktionsniveau for at lempe virkningerne af en pludselig forhøjelse af produktionsomkostningerne, som ikke kan godtgøres via de nødvendige strukturforanstaltninger, der kun har virkning på længere sigt. Der er ingen direkte forbindelse med afsætningen af de pågældende produkter, og støtten kan således ikke betragtes som afsætningsstøtte, der direkte falder ind under den fælles markedsordning.

Konverteringen af lånene til tilskud kan således ikke tages i betragtning ved vurderingen af de strenge vilkår for ydelse for visse former for støtte til producentorganisationerne, der er omhandlet i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 3796/81. Den indvirker direkte på den økonomiske situation, som de tyske producentorganisationer for kutterfiskeriet befinder sig i, specielt hvad angår deres muligheder for autonom støtte til tilbagetagelsespriserne, idet hver organisations interventionsfond finansieres indirekte, ved, at lånene ikke tilbagebetales. Disse interventionsfonde, der normalt finansieres ved bidrag i forhold til de mængder, der udbydes til salg, kan ikke drage fordel af en finansiel udligning gennem offentlige midler. Disse organisationers vanskelige økonomiske situation på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, kan ikke berettige, at der ydes en støtte, der er i modstrid med bestemmelserne i retsforskrifterne vedrørende den fælles markedsordning.

I øvrigt kan det bemærkes, at de producentorganisationer, der har modtaget den pågældende støtte, ligeledes har draget fordel af ordningen med finansiel udligning for tilbagetagelser, der er fastsat i fællesskabsforskrifterne. En sådan styrkelse af deres konkurrencemæssige situation kan have en negativ indvirkning på deres vilje til at forfølge målsætningerne i den fælles markedsordning, dvs. en tilskyndelse til bedre tilpasning af udbudet til markedets behov; støtten virker endvidere diskriminerende over for de konkurrerende producentorganisationer, som ikke har draget fordel af de samme økonomiske fordele.

Denne styrkelse af den konkurrencemæssige situation har følgelig negative indvirkninger for producenterne i de andre medlemsstater, da det tyske marked kun med hensyn til ca. en fjerdedel forsynes gennem egne landinger og modtager omkring halvdelen som import fra de andre medlemsstater; Tyskland eksporterer ca. halvdelen af sin produktion, hvoraf tre fjerdedele går til de øvrige medlemsstater (1984).

IV

Ydelse af støtten, ved at lånene til producentorganisationerne ikke betales tilbage, medfører risiko for, at den fælles markedsordning ikke fungerer rigtigt og skader målsætningerne herfor. Støtten udgør følgelig en overtrædelse af fællesskabsretten.

Den pågældende foranstaltning, der er en støtteaktion, som finansieres gennem statsmidler og styrker de tyske producenters konkurrenceevne i forhold til producenterne i de andre medlemsstater, er en statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet efter EØF-traktatens artikel 92, stk. 1. Ingen af de i EØF-traktatens artikel 92, stk. 2, fastsatte undtagelser kan bringes i anvendelse i det pågældende tilfælde.

Hvad angår de i EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, fastsatte undtagelser er det De europæiske Fællesskabers Domstols faste retspraksis, at når Fællesskabet har vedtaget oprettelsen af en markedsordning inden for en bestemt sektor, er medlemsstaterne dermed forpligtet til at undlade enhver foranstaltning, som kan ændre denne ordning eller påvirke dens rækkevidde, ikke blot under hensyn til dens udtrykkelige bestemmelser, men også til reglernes formål. Det fremgår af ovennævnte betragtninger, at den omhandlede foranstaltning, der er i strid med den fælles markedsordning for den pågældende sektor, udgør en overtrædelse af fællesskabsretten. Følgelig kan en sådan foranstaltning under ingen omstændigheder betragtes som en af de undtagelser, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 92, stk. 3. [1].

For at sikre, at fællesskabsretten overholdes, bør den pågældende foranstaltning, for så vidt som den ikke allerede er blevet ophævet af den tyske regering, straks ophæves.

[1] Domstolens dom af 23. januar 1975 i sag 51/74, Hulst/Produktschap voor Siergewassen. Sml. 1975-1, s. 79.
Domstolens dom af 27. marts 1984 i sag 169/82, Kommissionen/Italien. Sml. 1984-3, s. 1603.

Denne beslutning foregriber ikke de konsekvenser, som Kommissionen i givet fald måtte drage med hensyn til tilbagekrævning af nævnte støtte hos støttemodtagerne, samt med hensyn til finansiering af den fælles fiskeripolitik gennem EUGFL —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den tyske regerings støtte til producentorganisationerne for nærfiskeriet og kystfiskeriet i form af konvertering til tilskud af lån bestemt til stabilisering af markedet er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til EØF-traktatens artikel 92 og skal ophæves.

Artikel 2

Tyskland underretter senest en måned efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, som den har truffet for at efterkomme bestemmelserne i artikel 1.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 25. juni 1986.

På Kommissionens vegne

António CARDOSO E CUNHA

Medlem af Kommissionen