BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 14 juli 1998

betreffende steun aan de linzentelers in de nomos Lefkas (Griekenland)

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 2367)

(Slechts de tekst in de Griekse taal is authentiek)

(1999/100/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Gelet op Verordening (EEG) nr. 827/68 van de Raad van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde producten [1], laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 195/96 [2], inzonderheid op artikel 5,

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken [3];

Overwegende hetgeen volgt:

I

1. Bij brief van 19 november 1996, ingeschreven op 22 november 1996, stelde de permanente vertegenwoordiging van Griekenland bij de Europese Unie de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag in kennis van de genoemde maatregel.

   Bij brief van 7 maart 1997, ingeschreven op 10 maart 1997, verstrekte de permanente vertegenwoordiging van Griekenland bij de Europese Unie de Commissie de aanvullende inlichtingen waarom die de Commissie in haar brief van 21 januari 1997 had gevraagd. In hun eerste mededeling hadden de Griekse autoriteiten verklaard dat het ontwerp voor een interministerieel besluit reeds op nationaal vlak was goedgekeurd. Zij bevestigden evenwel dat de maatregel nog niet was uitgevoerd.

2. In 1996 heeft de droogte de producenten in de nomos Lefkas (Ionische eilanden) economisch zwaar getroffen. De meesten van deze landbouwers wonen in bergdorpen en hun inkomen is sterk afhankelijk van de linzenteelt. De betrokken staatssteunmaatregel voorziet in de toekenning van financiële bijstand aan de linzentelers van de nomos Lefkas wier productie door de droogte in 1996 voor ten minste 50 % verloren is gegaan, opdat het inkomensverlies dat de telers in dat jaar hebben geleden, ten dele wordt vergoed.

   Voor elke getroffen landbouwer bedraagt de bijstand 30 % van de brutowaarde van de productie, met een maximum van 500 000 GRD/ha. De Griekse autoriteiten hebben het steunbedrag als volgt berekend:

   — de in aanmerking genomen linzenproductie, is de gemiddelde opbrengst per hectare over de laatste vier jaar, zijnde 680 kg/ha;

   — de aan de telers betaalde prijzen schommelen tussen 1 500 en 2 000 GRD/kg. Voor de berekening van het bijstandsbedrag is uitgegaan van een prijs van 2 000 GRD/kg;

   — de brutowaarde van de productie bedraagt 680 kg/ha × 2 000 GRD/kg = 1 360 000 GRD/ha;

   — de bijstand bedraagt ten hoogste 30 % van de brutowaarde van de productie, dat wil zeggen 30 % van 1 360 000 GRD/ha = 408 000 GRD/ha.

   De Griekse autoriteiten schatten dat 120 landbouwers voor de bijstand in aanmerking komen en hebben in totaal een bedrag van 40 miljoen GDR voor deze maatregel ter beschikking gesteld.

II

1. Met haar brief SG(97) D/4136 van 30 mei 1997 stelde de Commissie de Griekse autoriteiten in kennis van haar besluit ten aanzien van de gemelde steunmaatregel de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

2. In deze brief deelde de Commissie de Griekse autoriteiten mee, dat de uitzondering waarin artikel 92, lid 2, onder b), van het Verdrag voorziet, niet op deze maatregel van toepassing leek te zijn en dat de maatregel bijgevolg moest worden beschouwd als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

[1] PB L 151 van 30. 6. 1968, blz. 16.
[2] PB L 26 van 2. 2. 1996, blz. 13.
[3] PB C 225 van 24. 7. 1997, blz. 19.

De Commissie was van mening dat de steun leek te voldoen aan de voorwaarden voor de toepassing van de vaste praktijk van de Commissie inzake de compensatie van door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen veroorzaakte schade. Volgens de Commissie kunnen weersomstandigheden als vorst, hagel, rijm, regen of droogte alleen als natuurrampen in de zin van artikel 92, lid 2, onder b), van het Verdrag worden beschouwd wanneer de schade bij de individuele begunstigde van de steun een bepaalde omvang bereikt. Voor eenjarige gewassen is deze omvang van de geleden schade vastgesteld op 30 % van de productie in normale tijden (in principe het gemiddelde over de drie aan de gebeurtenis voorafgaande jaren) en 20 % in probleemgebieden in de zin van artikel 21, lid 2, van Verordening (EG) nr. 950/97 [1]. De schade kan worden vergoed tot 100 % van het geleden verlies.

In het betrokken geval wordt het compensatiemechanisme pas in werking gesteld wanneer de geleden schade ten minste 50 % van de normale productie bedraagt. Voorts is de compensatie vastgesteld op 30 % van de brutowaarde van de productie.

De Commissie was evenwel van oordeel, dat de brutowaarde van de linzenproductie op communautair niveau ten hoogste 881 ECU/ha (± 270 000 GRD/ha in april 1997) [2] bedroeg. Volgens de berekeningen van de Griekse autoriteiten bedroeg de brutowaarde van de linzenproductie op Lefkas 1 360 000 GRD/ha, wat op basis van de wisselkoers van april 1997 ongeveer vijf keer meer was dan de hoogste brutowaarde van dit gewas in de andere gebieden van de Gemeenschap.

De Commissie achtte de marktprijs van 2 000 GRD/kg abnormaal hoog voor een product als linzen. De marktwaarde van de linzen van Lefkas was negen keer zo groot als de communautaire maximumprijs die de producenten in andere lidstaten konden krijgen, namelijk 0,7 ECU/kg (215 GRD/kg). Deze waarde was zo hoog dat de Commissie twijfelde aan de betrouwbaarheid van dit cijfer, al hield zij er rekening mee dat deze linzen volgens de Griekse autoriteiten van bijzonder goede kwaliteit waren.

De Commissie was ook van mening, dat de manier waarop de Griekse autoriteiten de brutowaarde van de productie berekenden, tot een overcompensatie leidde van 22,5 % bovenop de verkoopprijs van het product. De Commissie was van oordeel dat er aanwijzingen waren dat de door de droogte veroorzaakte verliezen overgecompenseerd werden en dat deze steun niet verenigbaar met artikel 92, lid 2, onder b), kon worden geacht.

3. In het kader van deze procedure heeft de Commissie een termijn vastgesteld waarbinnen de Griekse regering haar opmerkingen over deze kwestie kon maken.

Bij een in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* gepubliceerd bericht heeft de Commissie de andere lidstaten en de overige belanghebbenden verzocht hun opmerkingen te maken.

III

1. De Griekse regering heeft bij brief van 23 juni 1997 haar opmerkingen over de genoemde maatregel meegedeeld.

a) Wat de procedurele aspecten betreft, voeren de Griekse autoriteiten aan, dat de steunmaatregel niet was uitgevoerd voordat de procedure tot een eindbeslissing had geleid.

Volgens de Griekse autoriteiten leidt de goedkeuring van het interministeriële besluit door de bevoegde ministers namelijk niet automatisch tot de uitvoering ervan. Daarvoor zijn nog twee besluiten van het ministerie van Landbouw nodig waarin de uitvoeringsbepalingen en de bepalingen inzake de betaling van de steun worden vastgesteld.

Die besluiten zijn niet vastgesteld en Griekenland heeft bijgevolg het betrokken interministeriële besluit niet uitgevoerd. De Griekse autoriteiten delen de Commissie mee dat de steunmaatregel niet zal worden toegepast, voordat hierover een eindbeslissing in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag is genomen.

b) Wat de inhoud betreft, delen de Griekse autoriteiten de Commissie mee dat de hoge prijs per kilogram een gevolg is van het feit dat de linzenvariëteit „Englouvis" op weinig stabiele terrassen wordt geteeld, waar geen machines kunnen worden gebruikt. Alle teeltwerkzaamheden en zelfs het dorsen na de oogst gebeuren met de hand, waardoor de productiekosten aanzienlijk toenemen.

De Griekse autoriteiten wijzen er voorts op, dat de aan de producenten betaalde prijs in dit geval de kleinhandelsprijs is, aangezien de producenten onmiddellijk na de oogst hun „zeer kleine" productie zelf verkopen. Zij voegen eraan toe dat het werkelijk om een zeer kleine productie gaat (in totaal 30-35 ton).

Ten slotte delen de Griekse autoriteiten mee dat zij, ingeval de Commissie met de betrokken steunmaatregel akkoord gaat, bij de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen rekening zullen houden met de laagste prijs die aan de producenten wordt betaald, namelijk 1 500 GRD/kg.

[1] PB L 142 van 2. 6. 1997, blz. 1.
[2] In het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag wordt voor de berekeningen en de uitkomsten daarvan de wisselkoers gehanteerd die gold in april 1997, namelijk 1 ECU = 305 GRD.

2. De Commissie heeft geen opmerkingen van de andere lidstaten of van andere belanghebbenden ontvangen.

IV

Met betrekking tot de argumenten van de Griekse autoriteiten wijst de Commissie op het volgende.

a) In de laatste zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat de betrokken lidstaat de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering mag brengen voordat de Commissie daarover een eindbeslissing heeft genomen.

„Uitvoering" betekent niet alleen de feitelijke toekenning van de steun aan de begunstigde, maar ook het verlenen van de nodige bevoegdheden om de steun zonder verdere formaliteiten te kunnen toekennen ([1]). Om te voorkomen dat de lidstaten de genoemde bepaling overtreden wanneer zij wettelijke maatregelen vaststellen, wordt hun aangeraden de maatregelen aan te melden wanneer deze nog in de ontwerpfase zijn, of, als zij dit niet doen, te bepalen dat de instantie die de steun betaalt, de betalingen pas mag verrichten na goedkeuring door de Commissie.

In het onderzochte geval hebben de Griekse autoriteiten de Commissie een ontwerp voor een interministerieel besluit gemeld. In hun antwoord op het verzoek van de Commissie om meer gegevens hebben zij de Commissie meegedeeld dat het interministeriële besluit reeds was goedgekeurd, maar nog niet was uitgevoerd. In de aanvankelijk verstrekte informatie was niet vermeld dat het nodig was bepalingen voor de uitvoering van de maatregel vast te stellen. Daarom en omdat de steunmaatregel overeenkomstig de bovenvermelde communautaire definitie reeds was uitgevoerd, werd de steunmaatregel opgenomen in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen.

De Commissie neemt er echter kennis van, dat de twee besluiten van het ministerie van Landbouw tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen en van de bepalingen inzake de betaling van de steun noodzakelijk waren om de steunmaatregel te kunnen uitvoeren, dat die besluiten nog niet waren vastgesteld en dat de gemelde maatregel in feite nog niet was uitgevoerd.

b) Toen de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag inleidde, was zij van oordeel dat de argumenten van de Griekse autoriteiten een onvoldoende verklaring gaven voor de tienvoudige handelswaarde van de teelt. Zelfs als de linzen door de specifieke productie-omstandigheden van betere kwaliteit konden zijn en de handelswaarde daardoor hoger kon liggen, dan nog betwijfelde de Commissie sterk, of die waarde het tienvoudige van de normale marktprijs voor linzen kon bedragen.

De aanvullende inlichtingen die de Griekse autoriteiten hebben verstrekt, zijn niet van die aard dat de Commissie haar oorspronkelijke standpunt zal wijzigen.

De hogere productiekosten die ontstaan doordat voor de teeltwerkzaamheden geen machines kunnen worden ingezet, de zeer kleine productie en de rechtstreekse verkoop van de producten aan de consument hebben weliswaar een duidelijke invloed op de concurrentiepositie van de betrokken bedrijven, maar rechtvaardigen nog niet de hogere handelswaarde. De Griekse autoriteiten hebben geen gegevens kunnen verschaffen, en ook de Commissie heeft er geen kunnen vinden, waaruit blijkt dat de consumenten bereid zijn voor de linzen een prijs te betalen die tien keer zo hoog is als de hoogste prijs die de doorsnee Europese consument voor dat product betaalt. Rekening gehouden met de gemiddelde steun (30 % van de brutowaarde van de productie) zou de stijging van de handelswaarde van de linzen resulteren in een compensatie die drie keer zo groot is als de verliezen, berekend tegen normale marktprijzen.

Dat de Griekse autoriteiten zich ertoe verbinden, bij de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen een productiewaarde te hanteren overeenkomend met aan een marktprijs van 1 500 GRD/kg, betekent niet dat de betrokken producenten geen overcompensatie voor de geleden verliezen zouden krijgen. De handelswaarde van de linzen blijft ook dan zes keer zo groot als de maximumwaarde die de andere producenten in de Gemeenschap krijgen. Rekening gehouden met de gemiddelde steun zou die prijs tot een compensatie leiden die ongeveer tweemaal zo groot is als de verliezen, berekend tegen normale marktprijzen.

V

In artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 827/68 is bepaald dat de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing zijn op de productie van en de handel in de producten die in de bijlage bij die verordening zijn vermeld.

Overeenkomstig artikel 92, lid 1, van het Verdrag zijn 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.

De communautaire productie van eiwithoudende gewassen bedraagt 5,26 miljoen ton ([2]). In Griekenland wordt 39 300 ton geproduceerd. Tussen de overige lidstaten en Griekenland bestaat een handel in eiwithoudende gewassen. Jaarlijks voert Griekenland 3 600 ton eiwithoudende gewassen uit de overige lidstaten in en voert het 513 ton uit. Met de invoer is voor Griekenland een bedrag van 1,54 miljoen ECU gemoeid, en met de uitvoer een bedrag van 0,73 miljoen ECU.

([1]) Brief SG(89) D/5521 van de Commissie aan de lidstaten van 27 april 1989.

([2]) Bron: Eurostat.

Bijgevolg kan de steunmaatregel de handel in eiwithoudende gewassen tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden; het handelsverkeer wordt namelijk ongunstig beïnvloed wanneer een steunregeling actieve ondernemers in een bepaalde lidstaat begunstigt ten opzichte van die in andere lidstaten. De betrokken steunmaatregel heeft rechtstreekse en onmiddellijke gevolgen voor de productiekosten van de betrokken bedrijven en biedt hun daardoor een economisch voordeel ten opzichte van ondernemingen in dezelfde sector die in Griekenland en de overige lidstaten geen toegang tot soortgelijke steun hebben. Bijgevolg vervalst de maatregel de mededinging of dreigt hij deze te vervalsen.

Gezien het voorgaande wordt de betrokken steun beschouwd als staatssteun die voldoet aan de criteria van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

VI

In artikel 92, lid 1, van het Verdrag is bepaald dat steunmaatregelen met de aldaar vermelde kenmerken in principe onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

De uitzonderingen op die onverenigbaarheid die zijn vermeld in artikel 92, lid 2, onder a), (steunmaatregelen van sociale aard) en onder c), (steunmaatregelen voor bepaalde streken in Duitsland) zijn duidelijk niet van toepassing op de onderhavige steunmaatregel en de Griekse regering beroept zich daarop ook niet.

De uitzondering op de onverenigbaarheid die is vermeld in artikel 92, lid 2, onder b), (steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen) is niet van toepassing, omdat de steunmaatregel tot een overcompensatie van de door de droogte veroorzaakte verliezen leidt.

Bij de in artikel 92, lid 3, aangegeven uitzonderingen gaat het om doelstellingen die in het belang van de Gemeenschap zijn en niet alleen in het belang van bepaalde sectoren van de nationale economie. Deze uitzonderingen (die restrictief moeten worden uitgelegd) mogen alleen worden toegestaan wanneer de Commissie zich ervan kan vergewissen dat de steun noodzakelijk is om een van de in deze bepalingen bedoelde doelstellingen te verwezenlijken. Wanneer deze uitzonderingen worden verleend voor steunmaatregelen die niet tot een dergelijke doelstelling bijdragen, zou worden toegestaan dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed en de mededinging wordt verstoord zonder dat dit op grond van het gemeenschappelijk belang verantwoord is, en worden ten onrechte voordelen toegekend ten opzichte van handelaars in andere lidstaten.

In het betrokken geval kan niet worden vastgesteld dat de steun tot een dergelijke doelstelling bijdraagt. De Griekse autoriteiten hebben namelijk geen redenen gegeven en ook de Commissie heeft geen redenen kunnen vinden, op grond waarvan kan worden gesteld dat de betrokken steun voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van een van de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag bedoelde uitzonderingen.

Het gaat niet om een maatregel om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen in de zin van artikel 92, lid 3, onder b), daar deze steun door de ongunstige invloed die hij op het handelsverkeer kan hebben, tegen het gemeenschappelijk belang ingaat.

Het gaat ook niet om een maatregel die een ernstige verstoring in de economie van de betrokken lidstaat moet opheffen, zoals bedoeld in dezelfde bepaling.

Wat betreft de in artikel 92, lid 3, onder a) en c), vermelde uitzonderingen voor steunmaatregelen om de economische ontwikkeling van bepaalde streken of de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te bevorderen of te vergemakkelijken, moet worden opgemerkt dat de steunmaatregel, aangezien hij de kenmerken van steun voor de bedrijfsvoering heeft, de toestand van de sector en van de betrokken streek niet duurzaam kan verbeteren ([1]).

Bijgevolg is geen enkele van de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag bedoelde uitzonderingen op de onderhavige steunmaatregel van toepassing.

Voorts moet ermee rekening worden gehouden, dat de steunmaatregel betrekking heeft op een product dat onder een gemeenschappelijke marktordening valt en dat er grenzen zijn aan de bevoegdheid van de lidstaten in te grijpen in de werking van een dergelijke ordening, waarvoor uitsluitend de Commissie bevoegd is.

Marktordeningen moeten als alomvattende systemen worden beschouwd, wat inhoudt dat de lidstaten geen maatregelen mogen nemen die ervan kunnen afwijken of deze kunnen wijzigen.

Bijgevolg moet de betrokken steunmaatregel worden beschouwd als een maatregel die inbreuk maakt op het Gemeenschapsrecht. Derhalve kan geen van de in artikel 92, lid 3, bedoelde uitzonderingen van toepassing worden geacht.

De betrokken steunmaatregel is dus onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun die Griekenland voornemens is te verlenen aan de linzentelers van de nomos Lefkas, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Bijgevolg mag deze steun niet worden toegekend.

Artikel 2

Griekenland deelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking mee, welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

([1]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 8 juni 1995 in de zaak T-459/93, Siemens SA/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1995, blz. II-1675.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Helleense Republiek.

Gedaan te Brussel, 14 juli 1998.

Voor de Commissie
Karel VAN MIERT
Lid van de Commissie