ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 6. Dezember 1972

über die französische Beihilferegelung für die Zellstoffherstellung, die Forschung im Bereich der Papier- und Forstwirtschaft sowie die Aufforstung

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(72/436/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz und Absatz 3,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung,

in Erwägung nachstehender Gründe :

I. Durch Dekret Nr. 68-701 vom 1. August 1968 (Amtsblatt der Französischen Republik vom 2. August 1968) zur Änderung der Verordnung vom 24. September 1958 über verschiedene finanzielle Bestimmungen und des Dekrets vom 24. September 1958 über die steuerähnliche Abgabe auf Papier und Pappe sowie durch Durchführungsverordnung vom gleichen Tag hat die Französische Republik ab 1. August 1968 einen neuen Satz für die steuerähnliche Abgabe festgelegt. Gemäß Dekret Nr. 68-702 vom 1. August 1968 zur Festsetzung der Aufteilung des Aufkommens aus der steuerähnlichen Abgabe auf Papier und Pappe werden die aus dieser Abgabe stammenden Beträge zur Zahlung von Prämien für die französische Zellstoffherstellung sowie zur Finanzierung der Forschungs- und Aufforstungsarbeiten des Nationalen Forstwirtschaftsfonds und der Forschungsarbeiten verwendet, die von den Berufsverbänden oder vom Fachzentrum der Papier-, Pappe- und Zellstoffindustrie im Interesse der Papierindustrie durchgeführt werden.

Diese Abgabe, deren Satz durch den in Anwendung des Dekrets Nr. 68-701 ergangenen Erlaß vom 1. August 1968 (Amtsblatt der Französischen Republik vom 2. August 1968) auf 1,60 % festgesetzt wurde, wird auf Papier und Pappe, die in Frankreich verbraucht werden, erhoben ; Papier und Pappe, die in Frankreich hergestellt und von der Herstellerfirma ausgeführt werden, unterliegen der Abgabe nicht.

Durch Erlaß vom 21. Januar 1969 wurde die Abgabe für Papier und Pappe, die maximal 25 % neuen Zellstoff enthalten, auf 1 % festgesetzt ; durch Erlaß vom 29. Dezember 1969 wurden die Abgabesätze von 1,60 % auf 0,80 % und von 1 % auf 0,5 % gesenkt. Durch Erlaß vom 26. August 1971 wurden diese Sätze auf 0,60 % und 0,30 % ermäßigt ; durch Erlaß vom 25. Oktober 1972 wurden diese Sätze auf 0,70 % und 0,35 % festgesetzt.

Durch Dekret Nr. 68-702 werden 84 % des Aufkommens aus dieser Abgabe zur Zahlung von Prämien für die französische Zellstoffherstellung verwendet. Von diesen 84 % wird ein Abzug in Höhe von 4 % des Prämienbetrags zur Finanzierung der kollektiven Branchenforschung im Interesse der Papierindustrie verwendet. 16 % des Aufkommens aus dieser Abgabe werden zur Finanzierung der Forschungs- und Aufforstungsarbeiten des Nationalen Forstwirtschaftsfonds verwendet. In der Durchführungsverordnung vom gleichen Tag werden die Modalitäten für die Zahlung der Produktionsprämien festgelegt.

Durch Dekret Nr. 69-336 vom 11. April 1969 wird die Aufteilung des Aufkommens aus der Abgabe ab 1. Januar 1969 in der Weise geändert, daß 75 % für die französische Zellstoffherstellung, 16 % für Forschungs- und Aufforstungsarbeiten des Nationalen Forstwirtschaftsfonds und 9 % für Forschungsarbeiten verwendet werden, die von den Berufsverbänden oder vom Fachzentrum der Papier-, Pappe- und Zellstoffindustrie im Interesse der Papierindustrie durchgeführt werden. In der Durchführungsverordnung vom gleichen Tag werden die Modalitäten für die Zahlung der Produktionsprämien festgelegt.

Durch Erlaß vom 25. Oktober 1972, der durch Dekret Nr. 72-976 vom gleichen Tag in Kraft trat, werden mindestens 10 % des Aufkommens aus dieser Abgabe für Forschungsarbeiten des technischen Zentrums der Papierindustrie, mindestens 16 % dieses Aufkommens zur Verbesserung der Versorgungsbedingungen in Rohstoffen für die Zellstoffindustrie und mindestens 25 % dieses Aufkommens für die Verminderung der Umweltbelastung verwendet. Falls erforderlich, bestimmen Ministerialerlasse den jährlichen Betrag der individuellen Beihilfen zugunsten der Zellstofferzeugung und die Ausschüttungsmodalitäten dieser Beihilfen.

Die Produktionsprämien wurden zum ersten Mal durch Erlaß vom 11. April 1969 und zum zweiten Mal durch Erlaß vom 29. Dezember 1969 gesenkt. Die letztgenannte Senkung wurde der Kommission mit Schreiben vom 31. Dezember 1969 mitgeteilt.

Mit Schreiben vom 5. April 1971 unterrichtete die französische Regierung die Kommission darüber, daß es auf Grund der Entwicklung des Zellstoffmarkts möglich geworden sei, die Zahlung der Produktionsprämien ab 1. Januar 1971 auszusetzen.

Die französische Regierung unterrichtete die Kommission mit Schreiben vom 11. April 1968 davon, daß sie ab 1. Juli 1968 eine neue Beihilferegelung für Zellstoff einzuführen beabsichtigt. Dieser Plan wurde mit den Vertretern der Mitgliedstaaten in zwei multilateralen Sitzungen im Mai und Juni 1968 erörtert. Anschließend leitete die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 zweiter Satz des EWG-Vertrags das Verfahren des Absatzes 2 dieses Artikels ein und forderte alle Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 28. Juni 1968 (an die französische Regierung) und vom 25. Juli 1968 (an die Regierungen der übrigen Mitgliedstaaten) zur Äußerung auf.

Das Antwortschreiben der französischen Regierung vom 8. Juli 1969 enthielt hinsichtlich der materiellen Fragen keine neuen Elemente.

Die anderen Beteiligten als die Mitgliedstaaten wurden durch Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C 69 vom 7. Juni 1969 aufgefordert, sich zu der französischen Beihilferegelung zu äußern.

Mit Schreiben vom 5. Mai 1972 setzte die französische Regierung die Kommission von ihrer Absicht in Kenntnis, einen Teil der Einnahmen aus der steuerähnlichen Abgabe für Beihilfen zur Finanzierung von Anlagen zur Aufbereitung des aus den Papierfabriken stammenden Abwassers zu verwenden. Es ist vorgesehen, daß diese Beihilfen in Form von rückzahlungspflichtigen Vorschüssen gewährt werden, die 30 % der Anlagekosten nicht überschreiten.

Um dem Anliegen der Kommission Rechnung zu tragen, schlägt die französische Regierung in demselben Schreiben vor, daß im Fall einer Wiedereinführung der Prämien Ausgleichszahlungen für den gemeinschaftlichen Zellstoff geleistet werden, der für Papier und Pappe verwendet wurde, die in Frankreich eingeführt und mit der Abgabe belastet werden.

Mit Schreiben vom 18. Oktober 1972 hat die französische Regierung den Entwurf eines Dekrets übersandt, der die Verwendung des Aufkommens aus der parafiskalischen Abgabe ändert. Dieses Dekret wurde im Amtsblatt der Französischen Republik Nr. 72-976 vom 28. Oktober 1972 veröffentlicht, und zwar mit zwei Durchführungsverordnungen, wobei die erste die Verwendung des Aufkommens aus der Steuer regelt, die andere die neuen Steuersätze festlegt.

II. Die Einnahmen aus der in Rede stehenden steuerähnlichen Abgabe sind staatliche Mittel und werden in vollem Umfang für die Beihilfen zugunsten der Papierindustrie verwendet.

Die Prämien für die Herstellung von französischem Zellstoff hatten bis zum 1. Januar 1969 dazu geführt, die Gestehungskosten für Zellstoff je nach Zellstoffart von 1,08 bis 10,53 % zu senken. Vom 1. Januar 1970 bis 1. Januar 1971, dem Zeitpunkt der Aussetzung der Prämiengewährung, beläuft sich dieser Wert zwischen 0,50 und 4 % ; die Wiedereinführung dieser Beihilfe würde mithin dazu führen, die Wettbewerbsfähigkeit des französischen Zellstoffs gegenüber dem aus den übrigen Mitgliedstaaten eingeführten Zellstoff zu erhöhen. Infolgedessen drohen derartige Produktionsprämien, den Wettbewerb dadurch zu verfälschen, daß französische Unternehmen begünstigt werden.

Der Teil der Abgabe, der für kollektive Branchenforschung im Interesse der Papierindustrie verwendet wird, soll insbesondere den technischen Fortschritt fördern, der zur Verbesserung der Produktivität und der Qualität in der Papierindustrie führen kann ; hierdurch wird dieser Industrie, insbesondere den Unternehmen, die selbst nicht in der Lage sind, eigene Forschung zu betreiben, von einem Teil der hiermit verbundenen Kosten befreit. Es ist nicht möglich, die Voraussetzungen für eine tatsächliche Teilhabe aller interessierten Unternehmen der Gemeinschaft zu schaffen ; denn selbst, wenn die gleiche Behandlung in normativer Hinsicht gewährleistet wäre, so ergäbe sich jedoch in der Praxis für die französischen Unternehmen zwangsläufig eine günstigere Ausgangslage.

Die durch die steuerähnliche Abgabe finanzierten Beihilfen zugunsten der forstwirtschaftlichen Forschung und der Aufforstung sind geeignet, die französische Produktion von Holz, mit Ausnahme der eingeführten Erzeugnisse, zu fördern und mithin den Handel zu beeinträchtigen. Diese Beihilfen sollen nämlich Preissenkungen ermöglichen, indem dieser Wirtschaftszweig von einem Teil der Ausgaben für die Aufforstung und Forschung entlastet wird.

Die Beihilfe zur Verminderung der Umweltbelastung, die die französische Regierung in Form von Hilfen zur Finanzierung von Aufbereitungsanlagen gewähren will, befreit die Papierindustrie von einem Teil der für diese Investitionen notwendigen Aufwendungen. Diese Investitionen belaufen sich auf 25 bis 30 % des Bruttobetrags der direkten Anlageinvestitionen.

Die Beihilfen für die Zellstoffherstellung, die Finanzierung von Aufbereitungsanlagen, die forstwirtschaftliche Forschung und die Aufforstung erhöhen somit die Wettbewerbsfähigkeit der fran-

zösischen Unternehmen zu Lasten der in den übrigen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen und sind geeignet, den Handel mit den Erzeugnissen der betreffenden Wirtschaftszweige zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Die Auswirkungen dieser Regelung auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten sind um so spürbarer, als die betreffenden Beihilfen durch eine Sonderabgabe auf Papier und Pappe finanziert werden, mit der auch die Erzeugnisse aus den anderen Mitgliedstaaten belastet werden.

Mithin hat die französische Regierung durch die Dekrete Nr. 68-701 und Nr. 68-702 vom 1. August 1968 eine Beihilferegelung für die Zellstoffherstellung, die Forschung im Bereich der Papier- und Forstwirtschaft sowie die Aufforstung eingeführt, die die in Artikel 92 Absatz 1 des EWG-Vertrags genannten Anwendungskriterien erfüllt. Die Beihilfe zur Verminderung der Umweltbelastung entspricht ebenfalls diesen Kriterien.

III. Die von der französischen Regierung erteilten Auskünfte und die übrigen der Kommission vorliegenden Angaben geben keinen Anhaltspunkt für die Anwendung einer der in Artikel 92 Absatz 2 und Absatz 3 Buchstaben a) und b) vorgesehenen Ausnahmebestimmungen, die von der französischen Regierung im übrigen auch nicht geltend gemacht wurden. Vor allem haben die betreffenden Beihilfen keine spezifische regionale Zielsetzung gemäß Absatz 3 Buchstabe a) und sind nicht dazu bestimmt, eine beträchtliche Störung der französischen Wirtschaft gemäß Absatz 3 Buchstabe b) zu beheben.

IV. Es muß sichergestellt werden, daß die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) vorgesehenen Ausnahmebestimmungen von Artikel 92 Absatz 1 nur auf solche Beihilferegelungen angewendet werden, die, obwohl sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, dies in einer Weise tun, die nicht über das zur Erreichung ihrer legitimen Ziele unerläßliche Maß hinausgeht.

Im vorliegenden Fall werden die Beihilfen für die Zellstoffherstellung und die Forschung im Bereich der Papierwirtschaft durch eine steuerähnliche Abgabe auf Papier und Pappe, die in Frankreich verkauft werden (außer Zeitungspapier Afnor I/1), finanziert. Diese Abgabe hat eine Auswirkung auf der Stufe des Zellstoffs. Die Einnahmen aus dieser Abgabe werden zum größten Teil direkt für diese Beihilfen verwendet. Die steuerähnliche Abgabe ist mithin Bestandteil der Beihilferegelung. Dies gilt auch für die geplanten Beihilfen zugunsten der Finanzierung von Aufbereitungsanlagen.

Die Erhebung der Abgabe kann für die ausländischen Hersteller zu einer Verringerung ihrer Gewinnspanne und, sofern die Abgabe auf die Verbraucher abgewälzt wird, zu einem Rückgang ihres Absatzes führen. Mithin ist die Erhebung geeignet, die Auswirkungen dieser Regelung auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel zu verstärken.

Es ist nicht erwiesen — und die französische Regierung hat dies auch nicht geltend gemacht —, daß die betreffende steuerähnliche Abgabe und insbesondere ihre Erhebung auf die aus den übrigen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse ein unerläßliches Mittel zur Verwirklichung der Ziele der Regelung ist, sofern sie legitim sind. Es steht den französischen Behörden nämlich frei, die Einnahmen aus der steuerähnlichen Abgabe entweder vollständig oder — sofern sie aus der Besteuerung der Erzeugnisse aus den übrigen Mitgliedstaaten stammen — durch Mittel aus anderen Quellen, einschließlich etwaiger Beiträge der französischen Unternehmen, zu ersetzen.

Der von der französischen Regierung im Schreiben vom 5. Mai 1972 unterbreitete Vorschlag, für den Fall einer Wiedereinführung der Produktionsprämien Ausgleichszahlungen für gemeinschaftlichen Zellstoff, der für Papier und Pappe, die in Frankreich eingeführt werden, verwendet und mit der Abgabe belastet wird, zu gewähren, bietet wegen der damit verbundenen Schätzungen über die verschiedenen Arten von Zellstoff, die in den verschiedenen Arten von Papier und Pappe enthalten sind, und über die Menge des gemeinschaftlichen Zellstoffs, der in den in Frankreich eingeführten Erzeugnissen enthalten ist, keine Gewähr dafür, daß die erhobene Abgabe in ihrer tatsächlichen Höhe erstattet wird.

Eine derartige Beihilfe verändert ohne Rücksicht auf die Höhe der zweckgebundenen Abgabe wegen ihrer Finanzierungsweise den Handel im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Der Teil der Beihilfe in Form von Prämien für die Zellstoffherstellung, deren Gewährung zur Zeit ausgesetzt ist, deren Wiedereinführung die französische Regierung jedoch vorsieht, kann mangels entsprechender Auflagen auf dem Gebiet der Produktionsrationalisierung eine beträchtliche direkte Auswirkung auf die Preise haben. Daher ist die Gefahr um so größer, daß die Handelsbedingungen für Zellstoff zwischen den Mitgliedstaaten in einer Weise verändert werden, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Angesichts des Fehlens entsprechender Verpflichtungen auf dem Gebiet der Rationalisierung können Zweifel an der Wirksamkeit dieser Maßnahmen zur Förderung der als unerläßlich angesehenen Anpassungen zum Ausdruck gebracht werden.

Die große Zahl der Beihilfekategorien, die unterschiedlichen Sätze der Prämien und die Tatsache, daß die meisten Unternehmen mehrere Zellstoffarten herstellen, bieten keine Gewähr im Hinblick auf die angestrebte Erleichterung der Anpassungen.

Die Beihilfe zugunsten der Forschung im Bereich der Papierwirtschaft und die Beihilfe zur Verminderung der Umweltbelastung würden, abgesehen von ihrer Finanzierungsweise durch eine steuerähnliche Abgabe, die Produktionsbedingungen des Industriezweigs verbessern, ohne den Handel in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

V. Infolgedessen können auf die Beihilfe zugunsten der Forschung im Bereich der Papierwirtschaft und die Beihilfen zur Verminderung der Umweltbelastung sowie — im Fall der Wiederaufnahme der Zahlungen — auf die Beihilfe für die Zellstoffherstellung, deren Satz durch Erlaß vom 29. Dezember 1969 festgesetzt und durch die Dekrete Nr. 68-701 und Nr. 68-702 vom 1. August 1968 eingeführt wurde, die durch die Durchführungsverordnungen vom gleichen Tag ergänzt und durch diejenigen vom 11. April 1969 und vom 29. Dezember 1969 geändert wurden, die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages vorgesehenen Ausnahmebestimmungen keine Anwendung finden. Die Beihilfen zugunsten der Forschung im Papiersektor sowie die Beihilfen zur Verminderung der Umweltbelastung könnten in den Genuß dieser Ausnahmebestimmungen kommen, sofern die Besteuerung der aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse aufgehoben wird.

Die Beihilfen zugunsten der Forschung im Bereich der Papierwirtschaft und der Aufforstung erleichtern die Entwicklung des Wirtschaftszweigs und der Holzversorgung, ohne jedoch die Handelsbeziehungen in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft; es ist nämlich kaum anzunehmen, daß die Erhebung der steuerähnlichen Abgabe auf Papier und Pappe, die in Frankreich verkauft werden, geeignet ist, die Auswirkungen der Beihilferegelung zugunsten der Forschung im Bereich der Forstwirtschaft und der Aufforstung auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel in diesem Industriezweig zu erschweren, da zwischen den mit der Abgabe belasteten Erzeugnissen und den beihilfebegünstigten Erzeugnissen eine sehr indirekte und entfernte Beziehung besteht und die Herstellung von Zellstoff nur eine von vielen Absatzmöglichkeiten für das Holz ist. Diese Beihilfen, auf die mithin die Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) des EWG-Vertrags Anwendung findet, können beibehalten werden —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Französische Republik wird die Zahlung von Prämien an die Zellstoffherstellung im Rahmen der Regelung, die durch die Dekrete Nr. 68-701 und Nr. 68-702 vom 1. August 1968, nach und nach geändert durch die Dekrete Nr. 69-336 vom 11. April 1969 und Nr. 72-976 vom 25. Oktober 1972 sowie die Durchführungsverordnungen vom gleichen Datum, eingeführt wurde, nicht wieder aufnehmen.

Artikel 2

Die Französische Republik ändert die Beihilfen zugunsten der Forschung im Bereich der Forstwirtschaft und die Beihilfen zur Verminderung der Umweltbelastung, die der Kommission am 5. Mai 1972 und am 18. Oktober 1972 mitgeteilt wurden, in der Weise, daß Papier und Pappe aus den übrigen Mitgliedstaaten nicht mit der auf die entsprechenden französischen Erzeugnisse angewandten steuerähnlichen Abgabe belastet werden.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 6. Dezember 1972

Für die Kommission

Der Präsident

S. L. MANSHOLT