KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 8. Dezember 1999

über die Beihilfe, die die Niederlande zur Rationalisierung von Schweinesammelstellen gewähren wollen

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1999) 5209)

(Nur der niederländische Text ist verbindlich)

(2000/386/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1,

nach Aufforderung der anderen Beteiligten zur Äußerung gemäß den oben genannten Bestimmungen [1] und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. **Das Verfahren**

(1) Die Niederlande haben die genannte Beihilferegelung mit Schreiben vom 6. August 1998, eingegangen am 10. August 1998, der Kommission mitgeteilt. Mit Schreiben vom 29. September 1998, eingegangen am 5. Oktober 1998, und mit Schreiben vom 3. November 1998, eingegangen am 5. November 1998, haben die Niederlande zusätzliche Informationen übermittelt, die auf der Sitzung mit Vertretern der niederländischen Regierung am 7. Dezember 1998 ergänzt wurden.

(2) Die Kommission hat die Niederlande mit Schreiben vom 3. Februar 1999 von ihrem Beschluß in Kenntnis gesetzt, gegen die genannte Maßnahme das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

(3) Der Beschluß der Kommission über die Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [1] veröffentlicht. Die Kommission hat die anderen Beteiligten aufgefordert, ihre Stellungnahme zu der Beihilfe zu übermitteln.

(4) Die Stellungnahmen, die die Kommission von den anderen Beteiligten erhalten hat, sind den Niederlanden zugeleitet worden, die mit Schreiben vom 30. Juli 1999 hierzu ihre Bemerkungen abgegeben haben.

II. **Beschreibung der Maßnahme**

(5) Zweck der Maßnahme ist die Verschärfung der Hygienegesetzgebung für Schweinesammelstellen. Die neuen Hygienevorschriften sind erforderlich, um die Ausbreitung der klassischen Schweinepest zu verhindern. Die geänderte Hygienegesetzgebung dient der teilweisen Umsetzung der Richtlinie 64/432/EWG des Rates [2], geändert durch die Richtlinie 97/12/EG [3], enthält jedoch zusätzliche Anforderungen. Die Hygienevorschriften sind als vorübergehende Schutzmaßnahme im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt [4]; zuletzt geändert durch Richtlinie 92/118/EWG [5], mitgeteilt worden. Da die Niederlande beabsichtigen, die Maßnahmen dauerhaft anzuwenden, sind letztere auch als technische Spezifikation im Sinne der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften [6], kodifiziert durch die Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [7], letztere geändert durch Richtlinie 98/48/EG [8], noilfiziert worden (Nr. 98/0392/NL).

[1] ABl. C 108 vom 17.4.1999, S. 5.

[2] ABl. 121 vom 29.7.1964, S. 1977/64.
[3] ABl. L 109 vom 25.4.1997, S. 1.
[4] ABl. L 224 vom 18.8.1990, S. 29.
[5] ABl. L 62 vom 15.3.1993, S. 49.
[6] ABl. L 109 vom 26.4.1983, S. 8.
[7] ABl. L 204 vom 21.7.1998, S. 37.
[8] ABl. L 217 vom 5.8.1998, S. 26.

Alle Schweinesammelstellen sind seit Ausbruch der klassischen Schweinepest geschlossen und alle Zulassungen entzogen worden. Die Sammelstellen dürfen ihre Tätigkeit erst nach erneuter Zulassung wiederaufnehmen, die nur erteilt wird, wenn die neuen Hygienebedingungen eingehalten werden.

Unternehmen, die bereit sind, ihre Einrichtungen anzupassen, können Investitionsbeihilfen empfangen.

Sammelstellen, die nicht bereit/in der Lage sind, die neuen Bedingungen zu erfüllen und die daher geschlossen bleiben, können Beihilfen im Hinblick auf ihre endgültige Schließung erhalten. Die Beihilfeempfänger (einschließlich Aktionäre) müssen sich verpflichten, sich künftig weder direkt noch indirekt am Betrieb einer Schweinesammelstelle zu beteiligen.

(6) Die Beihilfe besteht aus zwei Teilen, einer Entschädigung für Einkommensverluste und einer Entschädigung für Kapitalverluste.

(7) Die Entschädigung für Einkommensverluste beträgt 3,75 NLG je Schweineäquivalent ([1]), es sei denn, auf der Grundlage der Jahresabrechnungen oder eines Gutachtens kann nachgewiesen werden, daß der durchschnittliche Bruttogewinn je Schweineäquivalent mehr als 0,75 NLG beträgt. In diesem Fall kann die Beihilfe auf maximal 5 NLG je Schweineäquivalent erhöht werden..

Diese Berechnungsmethode stützt sich auf den Bericht eines unabhängigen Beraters, aus dem hervorgeht, daß der Gewinn je Schweineäquivalent zwischen 0,74 und 1,28 NLG liegt. Entsprechend wird davon ausgegangen, daß ein Schweineäquivalent dem Unternehmer einen Gewinn von mindestens 0,75 NLG sichert. Dieser Betrag wird mit 5 multipliziert, um den Einkommensverlust über einen Zeitraum von sieben Jahren auszugleichen. Darauf wird ein Berichtigungsfaktor von rund 30 % angewandt, da die Beihilfe sofort gezahlt wird, das Einkommen jedoch über eine Reihe von Jahren entstehen würde. Die Beihilfe kann erhöht werden, wenn sich nachweisen läßt, daß der tatsächliche Gewinn höher war.

Die Zeitspanne von sieben Jahren geht ebenfalls auf den genannten Bericht zurück, in dem verschiedene Entschädigungsregelungen gegeneinander abgewogen wurden. Da sich der Berichtigungsfaktor für jeden einzelnen Betrieb nur schwer ermitteln läßt, wurde der Durchschnittswert auf 30 % festgesetzt.

(8) Die Entschädigung für Kapitalverluste beruht auf einer Schätzung durch einen unabhängigen Experten und wird ausgedrückt als Verlust des Pachtwerts je m^2 der effektiv für Anlieferung, Sammeln, Wiegen und Befördern von Schweinen verwendeten Fläche, als geschätzter Verlust des Pachtwerts der Waschanlage und der Büroräume der Sammelstelle, multipliziert mit 10 (Rentabilitätsfaktor, nach dem Bericht des unabhängigen Experten), und als Schätzwert des Inventars.

Wird die Sammelstelle nicht nur für Schweine sondern auch für andere Tierarten genutzt, so wird für Kapitalverluste keine Entschädigung gezahlt, weil andere Tiere nach wie vor an dieser Sammelstelle zusammengeführt werden können und davon ausgegangen wird, daß in diesem Fall kein Kapitalverlust vorliegt.

Das bei der Schätzung des Kapitalverlusts berücksichtigte Inventar muß beseitigt werden. Die Vermögenswerte der Sammelstelle dürfen auf keinen Fall einer anderen Schweinesammelstelle und für einen Zeitraum von zehn Jahren nach Einstellung des Betriebs auch keiner Sammelstelle für andere Tiere zugute kommen.

(9) Die Maßnahme läuft bis 2001 (sie kann verlängert und die Zahlung über mehrere Jahre gestaffelt werden, wenn die Einnahmen aus der steuerähnlichen Abgabe für die Beihilfezahlung im Jahr 2001 nicht ausreichen).

(10) Die Verordnung ist mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Niederlande in Kraft getreten. Nach Angaben der niederländischen Behörden soll es den Betrieben dadurch ermöglicht werden abzuwägen, ob sie ihren Betrieb einstellen wollen oder nicht. Anträge auf Beihilfe zur Betriebsschließung mußten bis 30. September 1998 vorliegen.

Die niederländischen Behörden haben jedoch versichert, daß die Maßnahme in der Praxis noch nicht angewendet wird, weil die Beihilfe erst von der Kommission und die Verordnung über die steuerähnliche Abgabe auf nationaler Ebene genehmigt werden müssen.

(11) Die Begünstigten sind die Schweinesammelstellen.

(12) Im Budget sind für die Jahre 1999, 2000 und 2001 jeweils 10 Mio. NLG veranschlagt. 20 Mio. NLG übernimmt das Ministerium, die restlichen 10 Mio. NLG werden vom Marktverband für Fleisch und Rinder im Wege einer steuerähnlichen Abgabe finanziert, die auf Schweine, die an eine Sammelstelle geliefert werden, erhoben werden.

(13) Steuerähnliche Abgaben auf Schweinesammelstellen werden vom Marktverband für Fleisch und Rinder erhoben. Besteuerungsgrundlage ist die Zahl der angelieferten und nach ihrer Umladung weiterbeförderten Schweine. Die Abgabe beläuft sich auf 0,40 NLG je Ferkel, 0,80 NLG je Schwein und 1,00 NLG je Sau (die Beträge können auf maximal 1 NLG, 1,50 NLG bzw. 2 NLG erhöht werden, wenn diese Steuereinnahmen nicht ausreichen). Die Abgabe darf nicht auf den Kundenpreis abgewälzt werden. Auf Einfuhren werden keine Abgaben erhoben.

([1]) Ein Schweineäquivalent ist eine Rechnungseinheit für die durchschnittliche Anzahl Schweine, die in den Jahren 1994, 1995 und 1996 in der Sammelstelle gehalten wurden und die einen Vergleich der verschiedenen Arten von Schweinen ermöglicht: Ein bis zu 45 kg schweres Ferkel entspricht 0,45 Schweineäquivalent, ein über 45 kg schweres Schlachtschwein 1 Schweineäquivalent und ein über 45 kg schweres Zuchtschwein 1,82 Schweineäquivalent.

(14) Der Beschluß der Kommission über die Einleitung des Verfahrens stützt sich auf folgende Gründe:

Die niederländischen Behörden rechtfertigten die Beihilfe mit der Beihilferegelung der Kommission zur Aufgabe der Produktion.

Es ist im Agrarbereich in der Tat Kommissionspraxis, Beihilfen zur Aufgabe von Produktionskapazitäten bis zu 100 % der damit verbundenen Kosten als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen, wenn die folgenden vier Bedingungen erfüllt sind (vgl. Beihilfen Nr. N 547/96, N 452/95, N 47/95, N 463/93 und N 458/94):

1. Die Beihilfe muß im allgemeinen Interesse des betroffenen Sektors liegen;
2. eine entsprechende Gegenleistung des Begünstigten muß gewährleistet sein;
3. die Beihilfe darf auf keinen Fall eine Not- oder Umstrukturierungsbeihilfe darstellen;
4. jede Überkompensierung von Kapitalverlusten und Verlusten aufgrund entgangener künftiger Einkommen ist ausgeschlossen.

(15) Im vorliegenden Fall treffen die Regeln für die Aufgabe von Produktionskapazitäten, die die niederländischen Behörden als Begründung für die Genehmigung der Maßnahme anführen, jedoch nicht zu. Diese Vorschriften gelten nur bei freiwilliger Produktionsaufgabe. Im vorliegenden Fall sind die betreffenden Unternehmen jedoch bereits durch Gesetz geschlossen worden. Die Entschädigung geschlossener Unternehmen, die nicht in der Lage sind, bestimmte Hygieneanforderungen zu erfüllen, kann als Überkompensierung gewertet werden und sogar zu Handelsverzerrungen auf neuen Märkten, die derartige Unternehmen erschließen würden (oder auf verwandten Märkten, auf denen sie bereits tätig sind), führen. Es fehlt also der Anreiz, den die Kommission normalerweise voraussetzt, bevor sie die Genehmigung einer staatlichen Beihilfe in Betracht zieht.

Bei der endgültigen Schließung von Unternehmen, die nicht bereit oder in der Lage sind, sich der neuen Hygienegesetzgebung anzupassen, dürfte es sich unter Berücksichtigung der Kosten einerseits und des absehbaren Gewinns andererseits nach Auffassung der Kommission um eine normale Unternehmensentscheidung handeln, da der Erlaß neuer Hygienevorschriften schließlich nichts weiter als ein ganz normales Unternehmerrisiko ist. In diesem Lichte könnte nach Ansicht der Kommission insbesondere eine Entschädigung für Einkommensverluste, generell aber jede Entschädigung als Überkompensierung gewertet werden.

(16) Ein weiterer Grund für die Einleitung des Verfahrens war die Berechnung der Entschädigung (für Einkommensverluste). Der Bericht des unabhängigen Beraters hat gezeigt, daß der Gewinn je Schweineäquivalent zwischen 0,74 und 1,28 NLG liegt. Diese Werte basieren auf den Jahresabrechnungen von 5 der 48 in den Niederlanden ansässigen Schweinesammelstellen. Diese Schweinesammelstellen sind häufig (Neben-)Erwerbszweig der Transport-, Handels- und Ausfuhrtätigkeiten eines Unternehmens, aus dessen Jahresabrechnungen die Rentabilität dieses Erwerbszweigs als solchem nicht immer ersichtlich ist oder deren Jahresabrechnungen aus anderen Gründen nicht zweckdienlich sind („mangelnde Genauigkeit“ aufgrund von Einmalbuchungen oder aufgrund umfangreicher Nebentätigkeiten).

Die statistische Bedeutung einer derart kleinen Stichprobe von fünf Unternehmen für die Festsetzung der Entschädigung erscheint der Kommission fragwürdig. Außerdem lassen die großen Gewinnspannen selbst zwischen diesen fünf Unternehmen Zweifel entstehen, ob der Mindestgewinn überhaupt bei 0,75 NLG angesetzt werden kann, ohne bestimmte Unternehmen zu überkompensieren.

(17) Da der vorgeschlagenen Entschädigungsregelung nach Auffassung der Kommission offenbar keine objektiven Kriterien zugrunde liegen, kann nicht ausgeschlossen werden, daß sie ipso jure zu Überkompensierung führt.

(18) Aus den genannten Gründen bezweifelt die Kommission, daß die vorgeschlagene Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Sie hat daher beschlossen, das Verfahren einzuleiten.

III. **Stellungnahme der anderen Beteiligten**

(19) Der Marktverband für Fleisch und Rinder hat per Faxmitteilung vom 29. Juni 1999 seine Stellungnahme abgegeben.

(20) Der Marktverband für Fleisch und Rinder verweist auf die Umstände, unter denen die neue Regelung eingeführt wurde: Eine Übergangszeit wurde nicht eingeräumt. Obgleich mit der Neuregelung die Interessen der Gesellschaft und des Schweinesektors wahrgenommen werden sollen, sind die Belange einer relativ kleinen Gruppe von Sammelstellen unverhältnismäßig berührt.

(21) Der Oberste Gerichtshof der Niederlande hat in einem vergleichbaren Fall entschieden, daß ein Anspruch auf Entschädigung besteht (Urteil vom 18. Januar 1991 in einer „swill“ (Schweinefutter)-Sache). Hier wurde die Verfütterung von Küchen- und Schlachtabfällen an Schweine ohne eine angemessene Entschädigungsregelung mit sofortiger Wirkung verboten. Der Oberste Gerichtshof urteilte, der Minister habe rechtswidrig gehandelt, indem er die Maßnahme einführte, ohne Übergangs- oder andere Entschädigungsregelungen vorzusehen.

(22) Aufgrund dieser Rechtsprechung ist die niederländische Regierung gegenüber Sammelstellen, die ihre Tätigkeit einstellen mußten, schadenersatzpflichtig.

(23) Der Marktverband macht ferner geltend, daß der Standpunkt der Kommission — daß nämlich die Sammelstellen, die den neuen Vorschriften nicht entsprechen, ohnehin hätten schließen müssen, so daß Beihilfen nicht gewährt werden müßten — keinesfalls zutreffend ist. Die durch die Schweinepest bedingten Betriebsschließungen waren nur vorübergehend. Alle betroffenen Betriebe sind vor Ausbruch der Schweinepest ganz legal und im Einklang mit den geltenden Vorschriften tätig gewesen, so daß sie erwarten konnten, ihre Tätigkeit nach der

Schweinepest wiederaufzunehmen. Wenn Betrieben, die die neuen Vorschriften nicht erfüllen, keine Beihilfen gewährt werden dürften, weil sie ihre Tätigkeit ohnehin eingestellt hätten, so muß man doch berücksichtigen, daß es sich hier um eine unfreiwillige Entscheidung infolge der strengeren Hygienevorschriften handelt. Aufgrund des erwähnten Urteils des Obersten Gerichtshofs und in Ermangelung von Übergangsregelungen ist der Staat in jedem Fall schadenersatzpflichtig.

IV. **Stellungnahme der Niederlande**

(24) Die niederländischen Behörden haben mit Schreiben vom 5. März 1999 auf den Beschluß der Kommission über die Einleitung des Verfahrens wie folgt geantwortet.

(25) Nach Auffassung der niederländischen Behörden hat die Kommission den Kontext der Genehmigung der Beihilferegelung nicht gebührend gewürdigt. In Anbetracht des von der Schweinepest verursachten Schadens wurde die Verschärfung der veterinärrechtlichen und Hygienevorschriften als Möglichkeit gesehen, solche Probleme künftig zu vermeiden. Zugleich muß die Zahl der Schweinesammelstellen reduziert werden. Die einzelnen Maßnahmen mußten kurzfristig eingeführt werden, um das Risiko möglichst gering zu halten. Alle Zulassungen wurden entzogen, weil der Handel wegen des Ausbruchs der Schweinepest ohnedies zum Erliegen gekommen war. In der Regel wäre eine Übergangszeit eingeräumt worden, vornehmlich auch deshalb, weil die Investitionen, die sich mitunter auf 1 Mio. NLG summieren können, von Unternehmen aufgebracht werden mußten, die über einen längeren Zeitraum geschlossen waren und folglich keinen Umsatz erzielt hatten.

(26) Vergleichbar ist dieser Fall mit der am 1. Juli 1998 eingeführten Regelung betreffend die Hygienegesetzgebung zur Bekämpfung von Tierseuchen, darunter auch zur Verhinderung der Schweinepest, mit Ausnahme der Bestimmungen für die Waschanlagen und Desinfektionseinrichtungen für Fahrzeuge in Schweineschlachtbetrieben; diese Bestimmungen traten erst am 1. Dezember 1998 in Kraft, so daß die Betreiber von Schweineschlachtbetrieben die erforderlichen Investitionen in Anlagen tätigen konnten.

(27) Die Kommission sieht die Verschärfung der Hygienevorschriften zu Unrecht losgelöst von der Anpassungspolitik. Die Verschärfung der Vorschriften mit sofortiger Wirkung ist nur bei Genehmigung der Anpassungsmaßnahmen möglich. Der Hinweis der Kommission auf die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs sowie auf die Tatsache, daß „die reinen Marktkräfte allein, d. h. ohne Unterstützung von staatlicher Seite, nicht ausreichen, um einen potentiellen Beihilfeempfänger zu veranlassen, einen Kurs einzuschlagen, der zur Verwirklichung eines der genannten Ziele beiträgt", ist hier nicht relevant, da die Beihilfe für notwendig erachtet wird, weil die Vorschriften anderenfalls nicht mit sofortiger Wirkung verschärft werden können.

(28) Außerdem kann von einer freiwilligen und endgültigen Schließung keine Rede sein. Ohne staatliche Maßnahmen hätten alle Sammelstellen ihre Tätigkeit fortsetzen können. Die Kommission bemerkt zu Recht, daß sich wohl kaum feststellen läßt, ob die Unternehmer ihre Tätigkeit wirklich wieder aufnehmen wollten oder nicht, was überdies irrelevant ist. Jedwede Beihilferegelungen zur Betriebsschließung sind für Betriebsinhaber gedacht, die unter bestimmten Bedingungen zur Einstellung ihrer Tätigkeit bereit sind. Die der Inanspruchnahme einer solchen Regelung zugrunde liegenden Motive sind als solche irrelevant (abgesehen davon, daß die Beihilfe keine Not- oder Umstrukturierungsbeihilfe darstellen darf). Die vorgeschlagene Beihilferegelung entspricht demzufolge der Kommissionspraxis im Hinblick auf Beihilfen zur Aufgabe der Produktion.

(29) Die niederländischen Behörden haben mit Schreiben vom 27. Mai 1999 die folgenden Änderungen zur Entschädigungsregelung übermittelt. Anläßlich der Bemerkungen der Kommission wurden vierzehn Betriebe einer genaueren Prüfung unterzogen. Diese Prüfung hat gezeigt, daß der Gewinn einiger Betriebe unter dem in die Regelung aufgenommenen Mindestgewinn von 0,75 NLG liegt.

(30) Die Entschädigung wird daher wie folgt geändert: sie beträgt 2,5 NLG je Schweineäquivalent (statt ursprünglich 3,75), es sei denn, auf der Grundlage der Jahresabrechnungen oder eines Buchprüferberichts kann nachgewiesen werden, daß der durchschnittliche Bruttogewinn je Schweineäquivalent mehr als 0,50 NLG beträgt. In diesem Fall kann die Beihilfe auf maximal 5,75 NLG je Schweineäquivalent (statt ursprünglich 5 NLG) entsprechend erhöht werden.

(31) Mit Schreiben vom 30. Juli 1999 haben die niederländischen Behörden auf das Schreiben des Marktverbands geantwortet. Obgleich der Marktverband die Darlegungen der niederländischen Regierung stützt, hält die Regierung den Verweis auf die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs für nicht sehr glücklich. Der niederländischen Regierung zufolge ist nicht sicher, ob der vorliegende Fall Parallelen zu der seinerzeit vom Obersten Gerichtshof behandelten Rechtssache aufweist. Die Regierung hält jedenfalls die Frage, ob die niederländische Regierung nach niederländischem Recht schadenersatzpflichtig ist, nicht für ausschlaggebend dafür, ob die Regelung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.

(32) Wie die niederländischen Behörden bestätigen, geht aus der angeführten Rechtsprechung hervor, daß es dem Staat nicht ohne weiteres freisteht, Rechtsvorschriften ohne Berücksichtigung anderer Interessen zu verschärfen. Nach Auffassung der niederländischen Regierung bedingt die Verschärfung der Hygienevorschriften für Sammelstellen keine Schadenersatzpflicht. Das Fehlen einer Übergangszeit stuft sie aus verwaltungstechnischer Sicht als den wichtigsten Rechtfertigungsgrund für die vorgeschlagene Beihilfe und somit nach Artikel 87 des Vertrags als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ein.

V. **Bewertung der Maßnahme**

(33) Nach Artikel 21 der Verordnung (EWG) Nr. 2759/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die emeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch [1], zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 3290 [2], gelten für diesen Sektor, vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen in dieser Verordnung, die Artikel 92 bis 94 (jetzt Artikel 87 bis 89) des Vertrags.

(34) Artikel 87 Absatz 1 des Vertrags ist unter der Bedingung anwendbar, daß die Maßnahmen einem Unternehmen zu einem wirtschaftlichen Vorteil verhelfen, der unter normalen Bedingungen nicht möglich wäre, und daß bestimmten Unternehmen durch staatliche oder aus staatlichen Mitteln Beihilfen gewährt werden, die dem Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

(35) Laut Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 27. September 1988 in den verbundenen Rechtssachen 106 bis 120/87 (Asteris et al.) [3] liegt dann keine Beihilfe nach Artikel 92 Absatz 1 des Vertrags (jetzt Artikel 87 Absatz 1) vor, wenn aufgrund der nationalen Rechtsprechung ein Entschädigungsanspruch besteht.

(36) Anläßlich der Bemerkungen des Marktverbands und des Hinweises auf die niederländischen Rechtsvorschriften ist zu prüfen, ob die Maßnahme tatsächlich eine Beihilferegelung darstellt. Nach den übermittelten Auskünften und den Verweisen auf die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs wären die niederländischen Behörden aufgrund des Grundsatzes der Gleichheit vor öffentlichen Lasten gesetzlich verpflichtet, eine Übergangszeit oder eine Entschädigungsregelung vorzusehen. Der Oberste Gerichtshof hat entschieden, daß ein plötzliches Verbot von „swill" für legale und im Einklang mit den geltenden Vorschriften tätige Betriebe über das normale Unternehmerrisiko hinausgeht. Obgleich das Verbot von „swill" an sich unter dem Gesichtspunkt der Tiergesundheit als rechtmäßige Maßnahme einzustufen ist, handelt der Minister rechtswidrig, wenn keine Regelung geschaffen wird, die es den Betrieben ermöglicht, sich anzupassen oder, sollte das nicht möglich sein, wenn diesen Betrieben keine anderweitige Entschädigung geboten wird. Der Staat muß für den erlittenen Schaden aufkommen. Hier liegt der Gedanke zugrunde, daß der gesamte Schweinesektor von dieser Maßnahme profitiert hat (geringere Gefahr für afrikanische Schweinepest), die neuen Maßnahmen für bestimmte Schweinezüchter (die ausschließlich „swill" verfüttern) jedoch unverhältnismäßig schwer wogen. Im vorliegenden Fall haben es Schweinesammelstellen unverhältnismäßig schwer, während die strengeren Hygienevorschriften dem gesamten Schweinesektor zugute kommen.

(37) Obwohl die niederländischen Behörden die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs nicht für ausschlaggebend dafür halten, ob die Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, bestätigen sie insofern dennoch indirekt eine Pflicht des Gesetzgebers zur Schaffung von Übergangs- oder Entschädigungsregelungen, als sie unterstreichen, daß die Anpassungspolitik im Zusammenhang mit der Verschärfung der Hygienegesetzgebung gesehen werden muß und das eine nicht ohne das andere möglich ist.

(38) Die niederländischen Behörden haben geltend gemacht, daß das Fehlen einer Übergangszeit aus verwaltungstechnischer Sicht als wichtigster Rechtfertigungsgrund für die vorgeschlagene Beihilfe einzustufen ist. Die niederländischen Behörden haben verdeutlicht, daß die Sammelstellen, die ihre Tätigkeit nicht einstellen, Investitionsbeihilfen erhalten können: mit der vorliegenden Maßnahme wird zugleich der Anwendungsbereich einer Investitionsbeihilfemaßnahme auf Investitionen für die Anpassung von Anlagen erweitert. Aufgrund dieser Investitionsmaßnahme kann ein Betrag von höchstens 500 000 NLG, durchschnittlich 304 000 NLG und mindestens 78 000 NLG gewährt werden. Bei der vorliegenden Maßnahme handelt es sich um einen Betrag von höchstens 1 738 000 NLG, durchschnittlich 741 000 NLG und mindestens 34 000 NLG. Laut den niederländischen Behörden ist die Differenz zwischen den Beihilfen gerechtfertigt: Die endgültige Betriebsschließung hat ja gravierendere Folgen als die Fortführung der Tätigkeit nach Anpassung der Anlagen. Außerdem weisen die niederländischen Behörden darauf hin, daß es den Betrieben selbst überlassen bleibt, ob sie den Betrieb schließen oder anpassen; da mehrere Betriebe ihre Tätigkeit wiederaufnehmen, kann davon ausgegangen werden, daß die Beihilfen im Rahmen der Investitionsregelung eine hinreichende Entschädigung für die fehlende Übergangszeit bieten.

(39) Im vorliegenden Fall erhalten Sammelstellen nur dann Entschädigung, wenn sie ihre Tätigkeit endgültig einstellen, während den übrigen Sammelstellen nicht dieselbe Entschädigung gewährt wird, obwohl sie sich doch in derselben Lage befanden (vorübergehende Unternehmensschließung ohne angemessene Übergangszeit für die Anpassung an die neuen Hygienevorschriften). Die niederländischen Behörden haben angemerkt, daß eine Regelung für Investitionsbeihilfen für Betriebe existiert, die sich anpassen und ihre Tätigkeit fortführen wollen. Deshalb sollten beide Maßnahmen im Verbund als Maßnahmen betrachtet werden, in deren Rahmen sämtlichen Sammelstellen eine Entschädigung für das Fehlen einer Übergangszeit für die Einführung strengerer Hygienevorschriften angeboten wird.

(40) In Anbetracht der Unterschiede zwischen beiden Maßnahmen (unter anderem in der Höhe der gewährten Beihilfen) fällt es schwer, sie als Bestandteil ein und derselben Entschädigungsregelung anzusehen. Die vorgeschlagene Maßnahme ist deshalb als Beihilfe nach Artikel 87 Absatz 1 einzustufen. Alle Bedingungen von Artikel 87 Absatz 1 sind offensichtlich erfüllt: die Beihilfen verhelfen einem Unternehmen zu einem wirtschaftlichen Vorteil, der unter normalen Bedingungen nicht möglich wäre, sie werden bestimmten Unternehmen gewährt und aus staatlichen Mitteln finanziert, und außerdem leisten

[1] ABl. L 282 vom 1.11.1975, S. 1.
[2] ABl. L 349 vom 31.12.1994, S. 105.
[3] Rechtsprechung 1988, S. 5515, Punkt 24.

sie innergemeinschaftlichen Handelsstörungen Vorschub, weil die Wettbewerbsstellung der betreffenden Unternehmen dadurch im Vergleich zu anderen Unternehmen in der Gemeinschaft gestärkt wird. Deshalb ist zu prüfen, ob eine Ausnahme vom Grundsatz der Unvereinbarkeit der staatlichen Beihilfen nach Artikel 87 Absatz 1 gewährt werden kann.

(41) Das Verbot staatlicher Beihilfen im Sinne dieser Bestimmung ist ja an Bedingungen geknüpft. Die Ausnahmen nach Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a) und c) des Vertrags sind hier ganz eindeutig nicht anwendbar. Des weiteren lassen die Bemerkungen der niederländischen Behörden nicht darauf schließen, daß die Beihilfen für die Beseitigung von Schäden bestimmt sind, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b) entstanden sind. Was nun die Ausnahmen von Artikel 87 Absatz 3 des Vertrags betrifft, so ist zu prüfen, ob die Maßnahme der Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags dient. Die von den niederländischen Behörden angeführten Argumente müssen also daraufllin geprüft werden, ob die Maßnahme für diese Ausnahme in Betracht gezogen werden kann.

(42) Wie oben angeführt, berufen sich die niederländischen Behörden auf die Kommissionspraxis im Hinblick auf die Beihilferegelung zur Aufgabe der Produktion (siehe Ziffer 14). Die Kommission hatte jedoch ihre Zweifel in bezug auf dieses Argument geäußert, da der Anreiz fehlt, weshalb sie das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 eingeleitet hat. In seinem Urteil vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79, Philip Morris [1] hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften dem Prinzip zugestimmt, wonach Beihilfen, die Betrieben von einem Mitgliedstaat gewährt werden, nur dann für die Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 87 Absatz 3 in Frage kommen, wenn die Kommission davon überzeugt ist, daß die Beihilfen die Verwirklichung eines in diesen Vorschriften aufgeführten Ziels fördern, das der Beihilfeempfänger unter normalen Marktbedingungen nicht aus eigener Kraft erreichen könnte (vgl. auch Entscheidung 89/661/EWG der Kommission („Alfa Romeo") [2]. Die Gewährung einer Ausnahmeregelung für Beihilfen, die die Verwirklichung eines solchen Ziels in keiner Weise fördern oder die zur Verwirklichung dieses Ziels nicht notwendig sind, würde darauf hinauslaufen, daß Wirtschaftszweige oder Unternehmen in bestimmten Mitgliedstaaten in unlauterer Weise durch einfache Verbesserung ihrer Finanzlage begünstigt werden und so innergemeinschaftlichen Handelsstörungen und Wettbewerbsverzerrungen Vorschub leisten, die nicht durch ein gemeinsames Interesse im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 gerechtfertigt sind.

(43) Die niederländischen Behörden verfolgen im vorliegenden Fall mehrere Ziele: sie wollen die Hygienevorschriften verschärfen und zugleich die Zahl der Schweinesammelstellen abbauen (Schließung von 35 der 48 Sammelstellen), um die Betriebsgröße der übrigen Sammelstellen zu erweitern, was zu einer Qualitätssteigerung führen und die Gefahren für die Tiergesundheit begrenzen würde. Parallel dazu würde ein wirtschaftlich gesunder Sektor entstehen. Die Reduzierung der Zahl der Sammelstellen gilt als ganz entscheidend, weil diese Stellen eine Krankheitsquelle darstellen können.

(44) Bei der Einleitung des Verfahrens hat die Kommission bemerkt, daß es sich bei der endgültigen Schließung von Unternehmen, die nicht bereit oder in der Lage sind, sich der neuen Hygienegesetzgebung anzupassen, um eine normale Unternehmensentscheidung handeln dürfte. Beihilfen zur Betriebsschließung unter solchen Umständen können im Prinzip nicht genehmigt werden, da der Erlaß neuer Hygienevorschriften nichts weiter als normales Unternehmerrisiko ist.

(45) Die Einstellung der Tätigkeit aufgrund einer Verschärfung der Hygienevorschriften muß jedoch im Kontext einer weiterführenden Politik gesehen werden, die darauf abzielt, die Gefahren für die Tiergesundheit durch Abbau der Sammelstellen zu begrenzen und so die Entwicklung des Sektors zu fördern.

Investitionsbeihilfen für die Anpassung der Einrichtungen an die neuen Hygienevorschriften werden gewährt. Diese Beihilfen dürften an sich noch nicht für die Verwirklichung des zusätzlichen Ziels ausreichen, und zwar für die Reduzierung der Zahl der Schweinesammelstellen, ein Ziel, das zugleich die Gefahren für die Tiergesundheit begrenzt. Dieser Aspekt der Tiergesundheit rechtfertigt die Beihilfen für die endgültige Aufgabe der Produktion.

Die Beihilferegelung muß im Zusammenhang mit einer zweigleisigen Politik beurteilt werden, wonach sowohl für die Anpassung der Einrichtungen als auch für die endgültige Aufgabe der Produktion Beihilfen gewährt werden. In diesem Kontext hatten die Sammelstellen unverkennbar die Wahl zwischen Anpassung der Einrichtungen und endgültiger Schließung des Betriebs, als wären sie nicht wegen einer staatlichen Maßnahme geschlossen worden. Die Beihilfen stellen ganz eindeutig einen Anreiz dar, der Betriebe veranlaßt, einen bestimmten Kurs einzuschlagen (Schließung), den sie sonst nicht erwogen hätten. Diese Beihilfen bieten daher Anreize.

(46) Die von der Kommission bei der Genehmigung von Beihilfen für die Aufgabe von Produktionskapazitäten angewendeten sonstigen Bedingungen sind im vorliegenden Fall offensichtlich erfüllt:

1. Die Beihilfe muß im allgemeinen Interesse des betroffenen Sektors liegen. Die Beihilfe kommt dem gesamten Sektor zugute.

2. Eine entsprechende Gegenleistung des Begünstigten muß gewährleistet sein. Der Begünstigte muß den Betrieb der Sammelstelle komplett einstellen.

3. Die Beihilfe darf auf keinen Fall eine Not- oder Umstrukturierungsbeihilfe darstellen. Beihilfen aufgrund der Finanzlage des Unternehmens werden nicht gewährt.

[1] Rechtsprechung 1980, S. 2671.
[2] ABl. L 394 vom 30.12.1989, S. 9.

4. Jede Überkompensierung von Kapitalverlusten und Verlusten aufgrund entgangener künftiger Einkommen ist ausgeschlossen. Im Rahmen der geänderten Entschädigungsregelung, die sich auf eine weit größere Gruppe von Unternehmen (14 von 48) gründet, wird eine erheblich geringere (Mindest-)Entschädigung gewährt, so daß keine Überkompensierung vorliegt.

(47) Aus den genannten Gründen ist die Kommission der Auffassung, daß die von der niederländischen Regierung vorgeschlagenen Beihilferegelungen die wirtschaftliche Entwicklung in dem Sektor fördern. Die Maßnahme fällt demzufolge unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe, die die Niederlande zur Rationalisierung von Schweinesammelstellen gewähren wollen, ist gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrags mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Diese Maßnahme darf demzufolge durchgeführt werden.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 8. Dezember 1999

Für die Kommission

Franz FISCHLER

Mitglied der Kommission