EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 313 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Bewertung des von Italien der Kommission und dem Rat berichteten Stands der Rückforderung der von den Milcherzeugern für die Zeiträume 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten Zusatzabgabe

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Bewertung des von Italien der Kommission und dem Rat berichteten Stands der Rückforderung der von den Milcherzeugern für die Zeiträume 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten Zusatzabgabe

(gemäß Artikel 3 der Entscheidung 2003/530/EG des Rates)

Den vorliegenden Bewertungsbericht hat die Kommission gemäß Artikel 3 der Entscheidung 2003/530/EG des Rates vom 16. Juli 2003 über die Vereinbarkeit einer von der Italienischen Republik zugunsten ihrer Milcherzeuger geplanten Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt erstellt (im Folgenden: Entscheidung des Rates), die vorsieht, dass die zuständigen italienischen Behörden dem Rat und der Kommission jährlich über den Stand der Rückforderung der von den betreffenden Erzeugern aufgrund der Zusatzabgabe für den Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten Beträge zu berichten haben.

Nach Artikel 1 der Entscheidung des Rates wird die von der Italienischen Republik zugunsten der Milcherzeuger geleistete Beihilfe, bei der sie selbst in die Verpflichtung zur Zahlung der von diesen aufgrund der Zusatzabgabe auf Milch und Milcherzeugnisse für den Zeitraum 1995/1996 bis 2001/2002 der Europäischen Union geschuldeten Beträge eintritt und den betreffenden Erzeugern gestattet, ihre Schulden im Rahmen eines zinslosen Zahlungsaufschubs über mehrere Jahre hinweg zu begleichen, ausnahmsweise als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erachtet, sofern

– die Rückzahlung in voller Höhe in gleichbleibenden Jahresraten erfolgt und

– der Rückzahlungszeitraum 14 Jahre, beginnend am 1. Januar 2004, nicht überschreitet.

Nach Artikel 2 der Entscheidung des Rates ist die Gewährung der Beihilfe davon abhängig, dass Italien den Gesamtbetrag der Zusatzabgabe für die betreffenden Zeiträume dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) meldet und die noch unbeglichene Schuld in drei Jahresraten gleicher Höhe von den vom EAGFL finanzierten Ausgaben für die Monate November 2003, November 2004 und November 2005 abzieht. Der Gesamtbetrag der Zusatzabgabe für die betreffenden Zeiträume wurde von Italien ordnungsgemäß mit Schreiben vom 26. August 2003 gemeldet. Der Abzug der noch unbeglichenen Schuld erfolgte ordnungsgemäß von den vom EAGFL finanzierten Ausgaben für November 2003, November 2004 und November 2005.

Nach Artikel 3 der Entscheidung des Rates haben die zuständigen italienischen Behörden dem Rat und der Kommission jährlich über den Stand der Rückforderung der von den betreffenden Erzeugern aufgrund der Zusatzabgabe für die Wirtschaftsjahre 1995/1996 bis 2001/2002 geschuldeten Beträge zu berichten.

Die italienischen Behörden legten der Kommission gemäß dieser Bestimmung mit Schreiben der AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) vom Dienstag, 7. November 2017 ihren zwölften Bericht vor, der die Jahresratenzahlung 2016 betrifft. Da die ersten beiden Jahre (2004 und 2005) in einem einzigen Bericht (KOM (2007) 34 endg. vom 30.1.2007) behandelt wurden, betrifft dieser Bericht die dreizehnte Jahresratenzahlung.

Im vorliegenden Bericht prüft die Kommission die von den italienischen Behörden für das Jahr 2016 gemeldeten Fortschritte bei der Rückforderung der aufgrund der Zusatzabgabe geschuldeten Beträge sowohl für die sieben unter die Entscheidung des Rates fallenden als auch für die nicht unter die Entscheidung des Rates fallenden Wirtschaftsjahre.

Zahlung der Abgabe im Rahmen der Ratenzahlungsregelung von 2003

Die Entscheidung des Rates zur Ermächtigung Italiens, anstelle seiner Milcherzeuger selbst in die Verpflichtung zur Zahlung der aufgrund der Zusatzabgabe an den Unionshaushalt zu entrichtenden Beträge einzutreten, betraf im Jahr 2005 (Jahr des ersten Berichts an den Rat) 25 123 abgabeschuldende Erzeuger. Diese Zahl sank im Jahr 2016 auf 21 123.

Von den betroffenen Erzeugern, die Abgaben für die sieben Wirtschaftsjahre schulden, auf die sich die Entscheidung des Rates bezieht, haben sich anfänglich 15 431 für die 2003 eingeführte Ratenzahlungsregelung entschieden. Diese 15 431 Erzeuger, die sich für die Ratenzahlungsregelung entschieden haben, schuldeten im Jahr 2004 vor Zahlung der ersten Rate einen Betrag von insgesamt rund 345 Mio. EUR, was etwa einem Viertel des noch ausstehenden Gesamtbetrags entsprach, der von den Erzeugern, die die Ratenzahlungsregelungen ablehnen, noch geschuldet wird. Hieraus ergibt sich, dass sich die Mehrzahl der für geringere Einzelüberschreitungen der Lieferquoten verantwortlichen Erzeuger für die Inanspruchnahme der Ratenzahlungsregelung entschieden hat. Dagegen haben es Erzeuger mit höheren Einzelüberschreitungen der Lieferquoten (etwa 8000 Erzeuger, deren Abgabenschuld sich für die sieben Wirtschaftsjahre auf etwa 1 Mrd. EUR beläuft) vorgezogen, die Ratenzahlungsregelung nicht in Anspruch zu nehmen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die italienischen Behörden jedes Jahr neue Anträge auf Ratenzahlung erhalten. Im Jahr 2016 gingen 39 neue Anträge über insgesamt rund 4,2 Mio. EUR ein. Der unter die Ratenzahlungsregelung von 2003 fallende Gesamtbetrag belief sich zum 31.12.2016 auf 372,361 Mio. EUR.

Die zwölfte Rate in Höhe von insgesamt 25 574 104,06 EUR war von 10 395 Erzeugern vor dem 31. Dezember 2016 zu entrichten. Die von den italienischen Behörden durchgeführten Überprüfungen haben ergeben, dass 10 186 Erzeuger im Jahr 2016 ordnungsgemäß Beträge im Gesamtwert von 24 968 791,58 EUR gezahlt haben. Damit haben 97,9 % der Erzeuger 97,63 % der im Rahmen der dreizehnten Rate geschuldeten Beträge fristgerecht gezahlt. Bei den zwölf vorhergehenden Raten waren 99,6 %, 97,9 %, 99,5 %, 99,7 %, 96,4 %, 96,2 %, 90,5 %, 98,3 %, 96,9 %, 98,2 %, 95,9 % bzw. 95,7 % des jeweils fälligen Betrags fristgerecht gezahlt worden. Insgesamt wurden im Rahmen der dreizehn Raten rund 358,326 Mio. EUR, d. h. rund 96 % des im Rahmen dieser Raten fälligen Gesamtbetrags, eingezogen.

Auch wenn diese Prozentsätze zweifellos darauf schließen lassen, dass die an der Ratenzahlungsregelung teilnehmenden Erzeuger bereit sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen, ist die Kommission der Ansicht, dass die Weiterverfolgung von Fällen, in denen Zahlungen nicht fristgerecht eingegangen sind, ein äußerst wichtiger Indikator dafür ist, in welchem Maße sich die italienischen Behörden um die Gewährleistung der korrekten Erfüllung der Bedingungen der Regelung und letztendlich um die vollständige Einziehung der geschuldeten Abgabe bemühen.

Seitens der verbleibenden 209 Erzeuger (deren geschuldeter Gesamtbetrag sich auf 563 317,82 EUR beläuft) liegen bezüglich der Zahlung der dreizehnten Rate noch keine Informationen vor. (Diese Angaben werden im nächsten Jahresbericht vorgelegt.)

Gemäß dem vorhergehenden Bericht hatten am 31. Dezember 2015 258 Erzeuger die Raten für die zwölfte Jahresrate noch nicht gezahlt, was einem Betrag von 1 089 857 EUR entsprach. Nach Angaben der italienischen Behörden haben die zentralen Behörden alle diese Fälle den zuständigen regionalen Behörden gemeldet, damit diese die Zahlung des gesamten fälligen Betrags (einschließlich Zinsen, die nicht unter die Ratenzahlungsregelung fallen) durchsetzen können. In der Folge stellte sich heraus, dass von den 258 Erzeugern, von denen

zunächst angenommen wurde, dass sie nicht gezahlt hatten, 124 doch gezahlt hatten. Für die 134 Erzeuger, die die zwölfte Rate tatsächlich nicht gezahlt hatten, wurde die Möglichkeit der Ratenzahlung abgeschafft und das Beitreibungsverfahren gegen sie eingeleitet.

Aus den von den italienischen Behörden für das Jahr 2016 übermittelten Informationen geht hervor, dass die Bedingungen für die Anwendung der mit der Entscheidung 2003/530/EG des Rates genehmigten Ratenzahlung eingehalten wurden und dass bei der Rückforderung der Beträge, die von den Erzeugern geschuldet werden, welche die für die Zeiträume 1995/1996 bis 2001/2002 genehmigte Ratenzahlungsregelung in Anspruch genommen haben, die Regelung angemessen umgesetzt wird.

Betriebe, für die die Möglichkeit der Ratenzahlung abgeschafft wurde

Die Nichtzahlung einer einzigen Rate führt zum Ausschluss des betreffenden Erzeugers von der Ratenzahlungsregelung und zur Einziehung des geschuldeten Gesamtbetrags zuzüglich der angefallenen Zinsen.

Dreizehn Jahre nach Beginn der Ratenzahlungsregelung von 2003 hatten insgesamt 991 Betriebe das Recht auf Zahlung in Raten verloren. Diese Betriebe schuldeten im Rahmen dieser Regelung einen Betrag von insgesamt 33 954 483,57 EUR.

Von diesem Betrag wurden jedoch 15 608 713,05 EUR vor dem Ausschluss von der Regelung gezahlt, während 5 042 636,22 EUR nach dem Ausschluss von der Regelung eingezogen wurden, so dass die Schuldenlast von 256 Betrieben in Höhe von 2 678 653,30 EUR vollständig ausgeglichen werden konnte. Damit beläuft sich der von den verbleibenden 735 Betrieben insgesamt noch geschuldete Betrag auf 13 314 672,82 EUR.

Diese Zahlen lassen erkennen, dass die italienischen Behörden bei der Einziehung der entsprechenden Abgabe bei den von der Ratenzahlungsregelung ausgeschlossenen Erzeugern nicht gewissenhaft genug vorgegangen sind. Außerdem mussten die Milcherzeuger ihre Klagen vor den italienischen Gerichten zurücknehmen, um an der Ratenzahlungsregelung teilnehmen zu können. Angesichts dieser Tatsache scheinen die unzureichenden Einziehungen nicht auf die Länge von Gerichtsverfahren zurückzuführen zu sein, sondern vielmehr darauf, dass die italienischen Behörden nicht imstande sind, diese Beträge wirksam einzuziehen.

Der sechsmonatige Zahlungsaufschub und seine beihilferechtlichen Folgen

Kraft des Artikels 2 Absatz 12 k des Decreto-legge Nr. 225 vom 29. Dezember 2010, das durch Änderungen in das Gesetz Nr. 10 vom 26. Februar 2011 umgewandelt wurde, hat Italien die Frist für die Zahlung der im Jahr 2010 fälligen Rate, die gemäß der nach der Entscheidung 2003/530/EG des Rates genehmigten Ratenzahlungsregelung von 2003 eigentlich am 31. Dezember 2010 endete, bis zum 30. Juni 2011 verlängert.

Mit dem Beschluss C(2013) 4046 final vom 17. Juli 2013 hat die Kommission den Zahlungsaufschub für diese Rate der Milchabgabe, die am 31. Dezember 2010 fällig gewesen wäre, für eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe erklärt. Darüber hinaus war sie der Auffassung, dass diese Aufschubmöglichkeit einen Verstoß gegen die durch die Entscheidung 2003/530/EG des Rates festgelegten Bedingungen darstellte und für die, die sie in Anspruch genommen haben (womit der durch die Entscheidung des Rates festgesetzte Rahmen überschritten wurde), eine nach Artikel 1 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 unrechtmäßige und mit dem Binnenmarkt ebenfalls unvereinbare neue Beihilfe geschaffen hat.

Mit ihrem Beschluss C (2013) 4046 final hat die Kommission Italien angewiesen, sich von den Begünstigten des Zahlungsaufschubs den Betrag dieser unvereinbaren Beihilfen zuzüglich der angefallenen Zinsen zurückerstatten zu lassen.

Italien hatte die zur Einziehung der Beihilfen notwendigen Verwaltungsschritte eingeleitet, jedoch am 8. November 2013 gerichtlichen Einspruch gegen den Beschluss der Kommission erhoben (Rechtssache T-527/13). Am 24. Juni 2015 erging daraufhin ein Urteil, mit dem der Beschluss der Kommission teilweise für nichtig erklärt wurde: Zwar wurde die Auffassung der Kommission, dass es sich bei dem Zahlungsaufschub für diese Rate der Milchabgabe, die am 31. Dezember 2010 fällig gewesen wäre, um eine Beihilfe handelte, bestätigt, aber die Schlussfolgerungen der Kommission in Bezug auf die neue Beihilfe, die den Begünstigten dieses Zahlungsaufschubs hierdurch entstand und die einen Verstoß gegen die in der Entscheidung des Rates festgelegten Bedingungen darstellte, wurde zurückgewiesen. Die Kommission hat den Europäischen Gerichtshof mit dem Urteil befasst (Rechtssache C-467/15 P). Am 25. Oktober 2017 bestätigte der Gerichtshof in seinem Urteil in dieser Sache die Gültigkeit des Beschlusses Nr. C (2013) 4046 Final der Kommission, den das Gericht in seinem Urteil vom 24. Juni 2015 (Rechtssache T-527/13) teilweise für nichtig erklärt hatte. Die italienischen Behörden wurden daher aufgefordert, die erforderlichen nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des Beschlusses C (2013) 4046 Final der Kommission bis zur vollständigen Wiedereinziehung der im Rahmen der Regelung gewährten Beihilfen zu ergreifen und durchzuführen.

Aufgrund der Zusatzabgabe für den Zeitraum 2002/2003 geschuldete Beträge

Gemäß der Entscheidung 2003/530/EG des Rates hat Italien die Zusatzabgabe für den Zeitraum 1995-2002 anstelle seiner Milcherzeuger selbst an den Unionshaushalt entrichtet.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 zahlen die Mitgliedstaaten die Zusatzabgabe seit 2004 direkt in den Unionshaushalt ein.

Das Wirtschaftsjahr 2002/2003 fällt jedoch weder unter die Entscheidung des Rates noch unter die 2004 eingeführte neue Regelung. Angesichts der Überschreitung der Italien zugewiesenen nationalen Milchquote schuldeten die verantwortlichen italienischen Milcherzeuger dem Unionshaushalt 227,76 Mio. EUR für das Wirtschaftsjahr 2002/2003.

118,4 Mio. EUR des Gesamtbetrags dieser von den Milcherzeugern an den EU-Haushalt abzuführenden Zusatzabgabe stehen noch aus.

Für den Zeitraum 1995/1996 bis 2008/2009 geschuldete Abgaben, für die weder die Ratenzahlungsregelung von 2003 noch das Rückzahlungssystem von 2009 in Anspruch genommen wurden

In den vorhergehenden Berichten wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Ratenzahlungsregelung von 2003 und das von Italien 2009 eingeführte Rückzahlungssystem (mit einem Zinssatz, der einem für die Union geltenden und um mehrere Prozentpunkte erhöhten Referenzzinssatz entspricht) nur für einen geringen Teil der geschuldeten Abgaben, nämlich 407 Mio. EUR, d. h. 17 % des wiedereinzuziehenden Betrags, in Anspruch genommen wurden. Am 31. Dezember 2016 waren bereits 368 Mio. EUR im Rahmen des Ratenzahlungsplans von 2003 und des Erstattungssystems von 2009 wiedereingezogen worden. Daraus ergibt sich, dass nur noch ein sehr geringer Teil des zu erstattenden Betrags, d. h. 39 Mio. EUR Ratenzahlungsregelungen unterliegt.

Tatsächlich fällt bei dem von Italien gemeldeten Gesamtbetrag der geschuldeten Abgaben für die Zeiträume 1995/1996 bis 2008/2009 in Höhe von 2,303 Mrd. EUR, ein Großteil des wiedereinzuziehenden Betrags nicht unter die vorgenannten Regelungen.

Die im Bericht der italienischen Behörden enthaltenen Angaben zur dreizehnten Jahresrate zeigen, dass der derzeitige Stand der Beitreibung der Abgaben im Rahmen der Ratenzahlungsregelung von 2003 zwar zufriedenstellend ist, dies aber nicht für die Einziehung von rückforderbaren Beträgen, die nicht unter die Ratenzahlungsregelungen fallen (1,268 Mrd. EUR) gilt, und insbesondere nicht für die Einziehung von einklagbaren Beträgen (803 Mio. EUR).

Was die nicht unter die Ratenzahlungsregelungen fallenden Beträge anbelangt, so hat die Kommission bereits in den verschiedenen Bewertungsberichten, die sie dem Rat seit 2010 vorgelegt hat, wiederholt ihre Unzufriedenheit darüber geäußert, dass bei der Rückforderung der Milchabgabebeträge, für die die Ratenzahlungsregelungen nicht in Anspruch genommen wurden, kaum Fortschritte erzielt wurden.

Die Angaben der italienischen Behörden in ihrem Bericht über die dreizehnte Jahresrate zeigen, dass bei der wirksamen Einziehung der Abgaben, für die die Ratenzahlungsregelungen nicht in Anspruch genommen wurden, keine größeren Fortschritte zu verzeichnen sind. So weisen die italienischen Behörden zwar darauf hin, dass derzeit die Rückforderung von 798 Mio. EUR durch rechtliche Schritte (Zwangsbeitreibung) durchgesetzt werden soll, konkrete Ergebnisse wurden jedoch noch nicht gemeldet.

Angesichts des hohen Betrags der über einen so langen Zeitraum nicht gezahlten Abgaben muss der Schluss gezogen werden, dass eine effiziente und wirksame Umsetzung der Unionsvorschriften in diesem Fall noch lange nicht erreicht ist.

Aus diesem Grund hat die Kommission beim Gerichtshof der Europäischen Union ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV (Rechtssache C-433/15) eingeleitet.

Mit seinem Urteil vom 24. Januar 2018 hat der Gerichtshof der Europäischen Union der Klage der Kommission stattgegeben: er stellte fest, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen verstoßen und nicht gewährleistet hat, dass die Zusatzabgabe auf in Italien über die nationale Quote hinaus produzierte Überschussmengen ab dem ersten Jahr, in dem die Zusatzabgabe in Italien tatsächlich angewendet wurde (1995/1996), bis zum letzten Jahr, in dem in Italien Überschussmengen produziert wurden (2008/2009),

– tatsächlich auf die einzelnen Erzeuger umgelegt wurde, die zu der Überschreitung der Erzeugung beigetragen haben, und

– nach Mitteilung des zu zahlenden Betrags von den Abnehmern oder im Fall des Direktverkaufs von den Erzeugern fristgerecht gezahlt wurde, oder

– dass die Abgabe, falls sie nicht fristgerecht gezahlt wurde, erfasst und, falls möglich, im Wege der Zwangsvollstreckung von diesen Abnehmern oder Erzeugern eingetrieben wurde.

Schlussfolgerung

Nach Auffassung der Kommission zeigen die Fortschritte der italienischen Behörden bei der Rückforderung der Beträge, die von den Erzeugern geschuldet werden, welche die 2003 vom Rat für die Zeiträume 1995/1996 bis 2001/2002 genehmigte Ratenzahlungsregelung in Anspruch genommen haben, dass die Regelung – soweit ihre Anwendungsbedingungen eingehalten werden – angemessen umgesetzt wird.

Was die nicht unter die Ratenzahlungsregelungen fallenden Beträge anbelangt, so hat die Kommission bereits betont, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 24.1.2018 die Versäumnisse bestätigt hat, die die Kommission der Republik Italien vorwirft. Die italienischen Behörden sind nun nach Artikel 260 AEUV verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dem Urteil des Gerichtshofs nachzukommen und mit entsprechender Sorgfalt ein wirksames System zur Einziehung der geschuldeten Beträge einzuführen, das zu konkreten und sichtbaren Ergebnissen bei der Verringerung der nicht gezahlten Abgaben führt.