

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION**vom 27. November 2002****zur Prämienregelung für Reiseveranstalter in Griechenland**

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2002) 4488)

(Nur der griechische Text ist verbindlich)**(Text von Bedeutung für den EWR)**

(2003/262/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

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

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln ⁽¹⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 26. September 2001, eingegangen bei der Kommission am 1. Oktober 2001, formulierte das Ministerium für Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland eine Frage bezüglich der angeblichen Anwendung einer Prämienregelung für Reiseveranstalter in Griechenland. Insbesondere möchten die deutschen Behörden durch die Kommission informiert werden, ob eine solche Regelung staatliche Beihilfen umfasst und ob sie gegebenenfalls durch Griechenland notifiziert wurde.
- (2) Mit Schreiben D/54388 vom 24. Oktober 2001 an die Ständige Vertretung Griechenlands hat die Kommission um Auskünfte über die angebliche Anwendung einer Prämienregelung für Reiseveranstalter in Griechenland gebeten, um diese Maßnahme nach den Vorschriften über staatliche Beihilfen zu würdigen. Mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 21. November 2001, eingegangen bei der Kommission am 27. November 2001, und anlässlich einer bilateralen Zusammenkunft am 11. Februar 2002 haben die griechischen Behörden dieses Auskunftsersuchen beantwortet. Da aus den von den griechischen Behörden übermittelten Informationen

hervorgeht, dass die fragliche Regelung in Kraft getreten ist, bevor sich die Kommission dazu geäußert hat, wurde sie in das Register der nicht notifizierten Beihilfen eingetragen.

- (3) Mit Schreiben SG(2002) D/229610 vom 26. April 2002 hat die Kommission Griechenland informiert, dass sie nach Prüfung der durch die griechischen Behörden vorgelegten Informationen bezüglich der Prämienregelung für Reiseveranstalter beschlossen hat, im Rahmen der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag sowie der Artikel 61 und 62 EWR-Abkommen das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten. Gleichzeitig forderte die Kommission Griechenland auf, seine Stellungnahme sowie alle sachdienlichen Unterlagen für die Würdigung dieser Maßnahme innerhalb eines Monats nach Erhalt des genannten Schreibens abzugeben.
 - (4) Die Entscheidung der Kommission, ein förmliches Prüfverfahren gegen die Prämienregelung für Reiseveranstalter einzuleiten, wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht ⁽²⁾. Die Kommission hat alle Beteiligten zur Stellungnahme zu dieser Maßnahme innerhalb eines Monats nach dem Datum der entsprechenden Veröffentlichung aufgefordert.
 - (5) Mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 7. Juni 2002, eingegangen bei der Kommission am 13. Juni 2002, haben die griechischen Behörden der Kommission ihre Stellungnahme übermittelt.
 - (6) Die Kommission hat keine Stellungnahme von sonstigen Beteiligten erhalten.
- II. BESCHREIBUNG DER MAßNAHME, GEGEN DIE DIE KOMMISSION DAS VERFAHREN ERÖFFNET HAT**
- (7) Nach der mit dem Erlass 503820/18-10-01 des Präsidenten der Griechischen Tourismusbehörde (EOT) in Kraft gesetzten Regelung erhalten Reiseveranstalter, die zwischen Mitte Oktober und Ende November sowie zwischen Anfang März und Mitte April jeden Jahres

⁽¹⁾ ABl. C 129 vom 31.5.2002, S. 13.

⁽²⁾ Siehe Fußnote 1.

ausländische Touristen nach Griechenland bringen, eine Prämie von 40 EUR je Reisenden. Diese Regelung wurde auf für den Tourismus in Griechenland geeigneten Märkten mit der Aufforderung, vorhandenes Interesse zu bekunden, verkündet, wird seit Herbst 2001 angewendet und soll bis zum Frühjahr 2004 gültig sein. Sie könnte im Übrigen gegebenenfalls auf die gesamte Nach- bzw. Vorsaison ausgedehnt werden, wenn dies durch die im Winter nach Griechenland gebrachte Zahl von Touristen gerechtfertigt ist.

- (8) Nach Angaben der griechischen Behörden sollen mit dieser Regelung die jahreszeitlichen Schwankungen der Tourismusnachfrage nach Reisezielen in Griechenland reduziert und die Zahl der außerhalb der „Hochsaison“ einreisenden Touristen erhöht werden. Die Anwendung der Regelung führe für den Verbraucher zu niedrigeren Preisen, weshalb Griechenland die Auffassung vertritt, dass mit der Regelung keine staatlichen Beihilfen für die Reiseveranstalter verbunden sind. Angeblich sind bisher noch keine Prämien gezahlt worden.
- (9) Angesichts der Merkmale der vorerwähnten Prämienregelung für Reiseveranstalter hat die Kommission in erster Linie angemerkt, dass die möglichen Vorteile der begünstigten Unternehmen auf zwei Ebenen gewürdigt werden können: auf der Ebene der Reiseveranstalter und auf der Ebene des Fremdenverkehrssektors in Griechenland.
- (10) Bei der Würdigung der betreffenden Maßnahme auf der Ebene der Reiseveranstalter stellt die Kommission insbesondere fest, dass einerseits nicht gewährleistet scheint, dass alle Reiseveranstalter Anspruch auf die vorerwähnten Prämien haben und diese unabhängig von den verwendeten Verkehrsmitteln gewährt werden. Tatsächlich scheint sich diese Regelung ausschließlich an die Reiseveranstalter zu richten, die organisierte Reisen auf als interessant geltenden Märkten anbieten (Pauschalreiseveranstalter). Da keinerlei Abmachung zwischen den zuständigen Behörden und den interessierten Reiseveranstaltern vorgesehen ist, scheint andererseits auch nicht sicher zu sein, dass die Gewährung der Prämien entsprechend niedrigere Preise für die Touristen nach sich ziehen wird. Es kann also gegenwärtig nicht ausgeschlossen werden, dass die betreffende Regelung mit direkten finanziellen Vorteilen für bestimmte Unternehmen einhergeht.
- (11) Bei der Würdigung der betreffenden Maßnahme auf der Ebene des Fremdenverkehrssektors in Griechenland stellt die Kommission insbesondere fest, wie bereits in der Entscheidung 1999/99/EG⁽³⁾ zu dem Gesetz Nr. 25/93 der Region Sizilien über außerordentliche Beschäfti-

gungsmaßnahmen unterstrichen wurde, dass die Fremdenverkehrsunternehmen auf jeden Fall durch einen Nachfragezuwachs infolge der Gewährung der vorerwähnten Prämien indirekt bevorteilt würden. Daher vertritt die Kommission derzeit die Auffassung, dass Prämien dieser Art die finanzielle Stellung und die Aktionsmöglichkeiten der besagten Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten, für die eine derartige Regelung nicht gilt, verstärken.

- (12) Angesichts dieser Merkmale der Regelung und der Tatsache, dass die Beihilfen auf einer kontinuierlichen Basis gewährt und die laufenden Ausgaben der Unternehmen reduzieren würden, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die fraglichen Beihilfen als Betriebsbeihilfen eingestuft werden müssen. Nach den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung⁽⁴⁾ (im Folgenden „Leitlinien“) gilt das generelle Prinzip des Verbots regionaler Beihilfen zur Reduzierung laufender Ausgaben der Unternehmen (Betriebsbeihilfen). In Fördergebieten nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag sind jedoch Ausnahmen möglich, wenn die Beihilfen „aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung und ihrer Art nach gerechtfertigt sind und ihre Höhe den auszugleichenden Nachteilen angemessen ist“ (Ziffer 4.15 der erwähnten Leitlinien). Entsprechend den Bedingungen dieser Leitlinien obliegt es im Übrigen den Mitgliedstaaten, die Existenz und den Umfang solcher Nachteile nachzuweisen. Außerdem müssen derartige „Betriebsbeihilfen zeitlich begrenzt und degressiv gestaffelt sein“.
- (13) Nach Auffassung der Kommission haben ihr die griechischen Behörden keinerlei Informationen darüber vorgelegt, dass die vorerwähnten Beihilfen für Reiseveranstalter wegen ihres Beitrags zur Regionalentwicklung und ihrer Art nach gerechtfertigt sind und ihre Höhe den auszugleichenden Nachteilen angemessen ist. Ebenso wenig scheint die Voraussetzung erfüllt, dass die Betriebsbeihilfen degressiv gestaffelt sind. Im Übrigen merkt die Kommission an, dass es für den Fall, dass ein Teil der gewährten Prämien den Reiseveranstaltern zugute kommt und diese Veranstalter ihren Sitz außerhalb Griechenlands haben, möglich wäre, dass Beihilfen in Gebieten gewährt werden, die nicht in den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag fallen. Deswegen kann die Kommission nicht die Auffassung vertreten, dass die Prämienregelung für Reiseveranstalter unter den vorerwähnten Aspekten mit den entsprechenden Bestimmungen der Leitlinien vereinbar ist, so dass sie ihre Vorbehalte hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Vertrag zum Ausdruck bringt.
- (14) Außerdem bezweifelt die Kommission, dass die Regelung mit dem allgemeinen Grundsatz des Ausfuhrbeihilfeverbots gemäß Ziffer 4.17 der vorerwähnten Leitlinien

(3) ABl. L 32 vom 5.2.1999, S. 18.

(4) ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9, und Änderung ABl. C 258 vom 9.9.2002, S. 5.

vereinbar ist. Die Prämien gehen nämlich an Reiseveranstalter, die (direkt oder indirekt je nach Art der Pauschalreise) von den griechischen Fremdenverkehrsunternehmen (vor allem Hotels und Restaurants) auf dem internationalen Markt angebotene Produkte verkaufen. Angesichts der von dieser Maßnahme erwarteten Auswirkungen (Anstieg der Touristenzahl und folglich der Einnahmen der im Fremdenverkehrssektor tätigen Unternehmen) kann derzeit nicht ausgeschlossen werden, dass ihre Anwendung zu Beihilfen für Vermittler führt, die auf dem Gebiet des Vertriebs tätig sind (in diesem Fall an Reiseveranstalter), und dass die Beihilfen in einem direkten Verhältnis zum Ausfuhrvolumen bei einem konkreten Produkt (Fremdenverkehr) stehen.

III. STELLUNGNAHME DER GRIECHISCHEN BEHÖRDEN

- (15) Die von den griechischen Behörden im Rahmen des offiziellen Prüfverfahrens vorgelegte Stellungnahme beginnt mit dem Argument, Griechenland sei es trotz einer speziellen Entwicklung auf dem Gebiet des Fremdenverkehrs bislang noch nicht gelungen, den rein saisonalen Charakter der touristischen Nachfrage zu verringern, und seine Abhängigkeit von den Reiseveranstaltern sei größer als bei den europäischen Mitbewerbern, insbesondere wegen der Entfernung, die Griechenland von den wichtigsten Märkten trennt. Den griechischen Behörden zufolge erfordert diese Feststellung im Übrigen, dass die Durchführung von Maßnahmen für eine verstärkte Nachfrage außerhalb der Hochsaison in das Operationsprogramm Wettbewerbsfähigkeit, wie es von der Kommission für den Zeitraum 2000—2006 bestätigt wurde, aufgenommen wird.
- (16) In diesem Rahmen betonen die griechischen Behörden insbesondere, dass die Prämienregelung für Reiseveranstalter aus ihrer Sicht keine staatlichen Beihilfen mit sich bringt, was erklärt, dass die entsprechende Regelung bei der Kommission nicht angemeldet wurde.

Die Einführung einer solchen Regelung war zwingend notwendig, um der Konkurrenz von Drittländern aus dem Mittelmeerraum zu begegnen, da diese Länder die europäischen Reiseveranstalter alimentieren, so dass diese in der Lage sind, Pauschalangebote zu noch günstigeren Preisen anzubieten.

Nach Angaben der griechischen Behörden sei es zudem nicht möglich, nur bestimmte Unternehmen zu begünstigen, da alle Reiseveranstalter, die die Kriterien dieser Regelung erfüllen, automatisch Zugang zu den erwähnten Prämien hätten, die unabhängig von den benutzten Verkehrsmitteln gewährt würden (insofern sind die

griechischen Behörden auch der Auffassung, dass die Senkung des Preises der Pauschalreisen zugunsten der Verbraucher erfolgt, denn nur ein besonders niedriger Preis würde ermöglichen, sie in neue Richtungen zu lenken).

- (17) Trotz der Überzeugung, eine solche Regelung sei die einzige Lösung, die selbst gesetzten Ziele zu erreichen, versicherten die griechischen Behörden jedenfalls, bislang sei noch keine Prämie ausgezahlt worden. Gleichzeitig wurde mitgeteilt, dass die bislang aufgelaufenen Ansprüche der Reiseveranstalter entsprechend den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen (5) ausgezahlt würden.

IV. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

- (18) Die Kommission prüfte die von den griechischen Behörden im Rahmen des Verfahrens zu der entsprechenden Maßnahme vorgelegte Stellungnahme.
- (19) Hinsichtlich der Art der untersuchten Prämienregelung für Reiseveranstalter ist die Kommission der Auffassung, dass es sich bei den entsprechenden Prämien um staatliche Beihilfen im Sinne von 87 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen handelt. Es geht hier tatsächlich um Beihilfen aus staatlichen Mitteln, die wegen ihrer sektoralen Anwendung einen Vorteil für die Unternehmen im Bereich Fremdenverkehr darstellen, indem sie die normalerweise zu tragenden Kosten mindern in dem Maße, wie die Fremdenverkehrstätigkeit dem internationalen Wettbewerb geöffnet ist, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen können, indem sie bestimmte Unternehmen begünstigen.
- (20) Speziell zu diesem Punkt merkt die Kommission an, dass sämtliche Entscheidungen zur Bestätigung von Gemeinschaftsinterventionen auf der Grundlage der Strukturfonds einen Vorbehalt gegenüber staatlichen Beihilfen enthalten. Folglich entbindet die Verabschiedung eines Operationsprogramms die Mitgliedstaaten nicht von ihren entsprechenden Verpflichtungen. Im Übrigen lenkte die Kommission mit Schreiben vom 16. Juli 2001 die Aufmerksamkeit der griechischen Behörden insbesondere auf die Notwendigkeit, die Einhaltung der Wettbewerbsregeln bei der Verabschiedung und Durchführung von Maßnahmen zur Verringerung des saisonalen Charakters der Fremdenverkehrstätigkeit sicherzustellen (Maßnahme 5.3 des Operationsprogramms Wettbewerbsfähigkeit):

(5) ABl. L 10 vom 13.1.2001, S. 30.

Wenngleich, wie die griechischen Behörden behaupten, sich die Präferenzen der Touristen auf Drittländer zu richten drohen, da ausgleichende Aktivitäten von Seiten der Mitgliedstaaten, die stärker unter dem internationalen Wettbewerb zu leiden haben, ausbleiben, kann jede von einem Mitgliedstaat auf dem Gebiet des Fremdenverkehrs gewährte Beihilfe den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinflussen. Insofern Prämienzahlungen zur Folge hätten, die Wahl der Reisenden zu beeinflussen und diese zu veranlassen, Griechenland als Reiseziel zu bevorzugen, würden sich im vorliegenden Falle die Fremdenverkehrsströme der Gemeinschaft verändern.

Die Nichtbenachteiligung zwischen den verschiedenen Arten von Reiseveranstaltern nimmt der betreffenden Maßnahme weder ihren sektoralen noch ihren selektiven Charakter. Im Übrigen kann es, solange keine Abmachungen zwischen der zuständigen Verwaltungsbehörde und den involvierten Reiseveranstaltern dies vorsehen, keine Garantie dafür geben, dass die Prämienzahlung zu einer entsprechenden Senkung des von den Reisenden zu entrichtenden Preises führt. Mithin kann nicht ausgeschlossen werden, dass die erwähnte Regelung direkte wirtschaftliche Vorteile für bestimmte Unternehmen mit sich bringt.

- (21) Unter diesen Bedingungen und angesichts der Tatsache, dass es sich um Beihilfen mit dauerhaftem Charakter handelt, die eine Reduzierung der laufenden Kosten der Unternehmen mit sich brächten, ist die Kommission der Auffassung, dass es sich bei diesen Prämien um Betriebsbeihilfen handelt, die, wenngleich sie in einem Gebiet gewährt werden, das bis Ende 2006 möglicherweise voll und ganz unter die in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag vorgesehene Ausnahmeregelung fällt, nur dann genehmigt werden dürfen, wenn die Bestimmungen der Leitlinien eingehalten werden. Insbesondere müssen sie im Hinblick auf ihren Beitrag zur Regionalentwicklung und ihre Art gerechtfertigt sein. Außerdem muss ihre Höhe den auszugleichenden Nachteilen angemessen sein. Darüber hinaus müssen sie zeitlich begrenzt und degressiv gestaffelt sein.
- (22) In dem Maße, wie die griechischen Behörden der Kommission keine neuen Daten für die Würdigung der Eignung der entsprechenden Beihilfen hinsichtlich ihres Beitrags zur Regionalentwicklung (insbesondere um ihre Angemessenheit bezüglich der auszugleichenden Nachteile und ihre degressive Staffelung nachzuweisen) vorgelegt haben, und insofern sie keine Stellungnahme zu den von der Kommission während des Verfahrens geäußerten Vorbehalten hinsichtlich der Auswirkungen der Prämienregelung auf der Ebene der Fremdenverkehrsunternehmen sowie der eventuellen Gewährung von Beihilfen für Gebiete, die nicht in den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag fallen, abgegeben haben, ist die Kommission weiterhin nicht in der Lage, zu dem Ergebnis zu kommen, dass die Gewährung von Beihilfen entsprechend den Bestimmungen von Ziffer 4.15 der Leitlinien erfolgt. Folglich kann die Kommission die erwähnten Beihilfen nicht als vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt auf der Grundlage der Ausnahmeregelung

von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag betrachten.

- (23) Gleichermaßen kann die Kommission die erwähnten Beihilfen auch nicht als vereinbar mit einer anderen durch den EG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelung betrachten. Einerseits können wegen ihrer Natur als Betriebsbeihilfen solche Beihilfen nicht als Beihilfen betrachtet werden, die die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete fördern, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c)). Andererseits stellen sie keine Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher dar (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a)), sind nicht zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, vorgesehen (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b)), sind keine Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland (Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c)), sind nicht zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats bestimmt (Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe b)), sollen nicht zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes genutzt werden (Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d)) und fallen nicht unter andere Arten von Beihilfen, die der Rat durch eine Entscheidung bestimmt (Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe e)).
- (24) Schließlich nimmt die Kommission trotzdem zur Kenntnis, dass bislang noch keine Prämien ausgezahlt wurden, und berücksichtigt die von den griechischen Behörden übernommene Verpflichtung, bei der Gewährung der erwähnten Beihilfen die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 69/2001 einzuhalten. Unter diesen Bedingungen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die zu bewertende Prämienregelung möglicherweise lediglich indirekte Auswirkungen und außerordentlich umfangreiche auf den gesamten griechischen Fremdenverkehr hat, was die Annahme gestattet, dass die entsprechenden Beihilfen nicht direkt mit den Ausfuhrzahlen verbunden sind, schätzt die Kommission ein, dass kein Grund für die Anwendung von Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags⁽⁶⁾ vorliegt, der vorsieht, dass alle rechtswidrigen Beihilfen von den Empfängern zurückgefordert werden können.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (25) Die Kommission stellt fest, dass Griechenland die Prämienregelung für Reiseveranstalter unter Verletzung von Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag in Kraft gesetzt hat. Im Übrigen betrachtet die Kommission die erwähnten Beihilfen aufgrund der durchgeführten Prüfung und im Hinblick auf die Leitlinien als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt —

⁽⁶⁾ Abl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 3

Artikel 1

Die mit dem Erlass Nr. 503820 des Präsidenten der Griechischen Tourismusbehörde vom 18. Oktober 2001 in Kraft gesetzte Prämienregelung für Reiseveranstalter ist mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Griechenland informiert die Kommission innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach dem Datum der Veröffentlichung der vorliegenden Entscheidung über die Maßnahmen zu seiner Durchführung.

Artikel 2

Griechenland hat die in Artikel 1 beschriebene Prämienregelung aufzuheben.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Griechische Republik gerichtet.

Brüssel, den 27. November 2002

Für die Kommission

Mario MONTI

Mitglied der Kommission
