BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 9 juni 1999

betreffende de door het Verenigd Koninkrijk ten uitvoer gelegde steunregeling ten behoeve van varkenshouders in Noord-Ierland

(Kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 1602)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(1999/591/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Na de belanghebbenden overeenkomstig bovenstaand artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken [1] en gelet op deze opmerkingen,

I. PROCEDURE

(1) Bij brief van 13 augustus 1998, geregistreerd op 14 augustus 1998, heeft het Verenigd Koninkrijk bij de Commissie een nieuwe steunmaatregel, het „Pig Welfare Slaughter Scheme" aangemeld. Deze regeling voorziet in steun voor varkenshouders in Noord-Ierland voor een bedrag van 18 GBP per varken ter dekking van de kosten voor het slachten en destrueren van overtollige varkens waarvoor geen normale afzetmogelijkheid kan worden gevonden. Aangezien het Verenigd Koninkrijk deze steunregeling ten uitvoer heeft gelegd zonder te wachten op goedkeuring door de Commissie, is deze regeling opgenomen in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen onder nummer NN 96/98.

(2) Bij schrijven van 1 september 1998, geregistreerd op 2 september 1998, heeft het Verenigd Koninkrijk de Commissie meegedeeld dat de regeling vanwege de geringe respons bij de landbouwers zou worden vervangen door een nieuwe steunregeling, het „Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme". Bovenop de steun voor het slachten en destrueren van overtollige varkens waarin de vorige regeling voorzag, voorziet de nieuwe regeling in compensatiebedragen tot 30 GBP per dier voor te zware „clean pigs" (d.w.z. varkens met een levend gewicht van ten minste 110 kg, met uitzondering van drachtige zeugen, fokzeugen en beren). Aangezien het Verenigd Koninkrijk deze steunregeling ten uitvoer heeft gelegd zonder te wachten op goedkeuring door de Commissie, is deze regeling opgenomen in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen onder nummer NN 95/98.

(3) Aangezien het Verenigd Koninkrijk bij schrijven van 27 oktober 1997 heeft bevestigd dat geen steun is betaald in het kader van het „Pig Welfare Slaughter Scheme" en deze regeling volledig vervangen is door het „Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme", heeft de Commissie, concluderend dat het Verenigd Koninkrijk de maatregel had ingetrokken, besloten het dossier inzake steunmaatregel NN 96/98 af te sluiten.

(4) Bij brief van 21 januari 1999 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van de betaling van een compensatiebedrag van maximaal 30 GBP per geslacht dier. In diezelfde brief heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk in kennis gesteld van haar beluit om geen bezwaar te maken tegen de steun voor het slachten en destrueren van overtollige varkens. Bij brief van 23 februari 1999 heeft het Verenigd Koninkrijk zijn opmerkingen kenbaar gemaakt.

(5) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [2]. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de steunmaatregel kenbaar te maken.

De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van de „Ulster Farmers' Union", de „North of Ireland Veterinary Association", het „Ulster Pork and Bacon Forum" en de „Nothern Ireland Grain Trade Association" en heeft deze opmerkingen doorgegeven aan het Verenigd Koninkrijk, dat de gelegenheid heeft gehad om te reageren; bij brief van 3 mei 1999 heeft het Verenigd Koninkrijk de Commissie meegedeeld dat het geen verdere opmerkingen wenste te maken.

II. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

(6) Op 20 juni 1998 is in Ballymoney de grootste slachtinrichting van Noord-Ierland door een brand vernield en

[1] PB C 67 van 10.3.1999, blz. 6.

[2] Zie voetnoot 1.

is de slacht- en uitsnijcapaciteit voor varkens in de regio met naar schatting 40 % gedaald. Dit heeft tot ernstige financiële en praktische problemen voor de varkenshouderijen in Noord-Ierland geleid. Vele producenten konden hun dieren nergens meer laten slachten. Volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk was de situatie midden augustus kritiek (20 000 tot 30 000 varkens wachtten om te worden geslacht) en werd ze met de dag erger. Er is toen overwogen om de dieren naar slachthuizen in Groot-Brittannië of de Ierse Republiek te vervoeren, maar de algemeen ongunstige marktsituatie en de beperkingen vanwege ziektebestrijdingsmaatregelen pleitten hiertegen. Daardoor kregen de varkenshouders te maken met een toenemend aantal in de grond onverkoopbare dieren. Doordat de varkens te lang moesten worden aangehouden op de landbouwbedrijven waren voorts ernstige dierenwelzijnsproblemen ontstaan door overbezetting en voederproblemen. De dieren ondervonden hinder van overbezetting, stress ten gevolge van warmte en staartbijten, waardoor ze onnodig leden.

(7) In het kader van de „Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme" kregen de producenten één week de tijd (vanaf 1 september 1998) om voor te zware varkens aanvragen in te dienen om ze in aanmerking te laten komen voor de regeling. De Noord-Ierse autoriteiten nemen de kosten voor het slachten (ca. 15 GBP) voor hun rekening. Bovendien zouden de producenten een bedrag van 30 GBP per dier of, als dat minder was, 60 % van de „Adjusted Eurospec price" voor GB/NI ontvangen. In totaal zijn 15 571 te zware varkens geslacht; per dier is een compensatiebedrag van 30 GBP ontvangen. De totale compensatie bedroeg dus 467 130 GBP. Hierbij dienen de slacht- en opruimingskosten te worden opgeteld (232 800 GBP), wat de totale kosten van de regeling op ongeveer 700 000 GBP berengt. De regeling gold slechts voor één week en de dieren zijn binnen een termijn van tien dagen geslacht en vervolgens vernietigd.

(8) De Commissie stelt in haar besluit om de procedure in te leiden dat de betaling van een compensatiebedrag van 30 GBP per geslacht varken duidelijk steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag is. De betrokken steun is aan bepaalde varkenshouders in Noord-Ierland verleend. Het afvoeren van meer dan 15 000 varkens van een markt die, aldus de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, zelf zwaar onder druk stond, kan de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Voorts wijst de Commissie erop dat het de bedoeling was steun te verlenen aan de zwaarst getroffen varkenshouders in Noord-Ierland. Een eenzijdig besluit van een lidstaat om financiële steun te verlenen aan bepaalde producenten op een markt die sterk geïntegreerd is op communautair niveau en waarop een belangrijke mate van intracommunautair handelsverkeer plaatsvindt, moet worden geacht een gevaar voor vervalsing van de mededinging op te leveren.

(9) Het Verenigd Koninkrijk verwijst naar artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag en stelt voor de maatregel te beschouwen als een steunmaatregel tot herstel van schade die veroorzaakt is door een buitengewone gebeurtenis, maar de Commissie betwijfelt of de maatregel onder die bepaling valt. De Commissie betwijfelt met name of een brand in één enkel verwerkingsbedrijf als een buitengewone gebeurtenis kan worden beschouwd en wijst erop dat geen steun is verleend aan de eigenaar van het bedrijf. Voorts hebben de producenten, die alleen zijn vergoed voor economische verliezen, geen materiële schade geleden als gevolg van de brand.

(10) De Commissie erkent niettemin dat zich op de Noord-Ierse varkensmarkt op het betrokken ogenblik een uiterst ongewone samenloop van omstandigheden voordeed, en overweegt de steun in aanmerking te laten komen voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag. Met het oog op de zeer specifieke problemen die de brand heeft veroorzaakt, zoals onder andere een sterke toename van het aantal dieren, die vrijwel onverkoopbaar waren geworden, en de daaruit voortvloeiende welzijnsproblemen, vindt de Commissie dat een eenmalige maatregel om overtollige dieren te verwijderen kan worden geacht bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de sector. De Commissie heeft dan ook besloten de compensatie van 15 GBP per dier ter dekking van de slacht- en destructiekosten overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te beschouwen.

(11) De Commissie betwijfelt evenwel of hetzelfde geldt voor de compensatiebetaling van 30 GBP per geslacht dier. De Commissie wijst er met name op dat zij steun in de landbouwsector die per productie-eenheid wordt betaald in principe beschouwt als steun voor de bedrijfsvoering, die uit de aard der zaak tijdelijk is en die, aangezien de begunstigde geen tegenprestatie levert, de ontwikkeling van de betrokken sector op generlei wijze vergemakkelijkt. Voorts dreigt de steunmaatregel, doordat een compensatie wordt betaald voor onverkoopbare producten, de concurrentievoorwaarden te verstoren door versterking van de concurrentiepositie van de betrokken producenten. In dit verband vraagt de Commissie zich ook af in hoeverre de bijzondere situatie in Noord-Ierland te wijten is aan de brand, en niet veeleer aan de algemeen ongunstige situatie van de varkensmarkt op dat ogenblik.

(12) De Commissie wijst er ook op dat de steunmaatregel is aangemeld op 1 september 1998, d.w.z. de dag waarop de regeling in werking trad. De Commissie oordeelt derhalve dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 88, lid 3, van het Verdrag niet is nagekomen, aangezien zij niet tijdig van de regeling in kennis is gesteld om haar opmerkingen te kunnen indienen.

III. **OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

(13) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van de „Ulster Farmers' Union (UFU)", de „North of Ireland Veterinary Association (NIVA)", het „Ulster Pork and Bacon

Forum" en de „Nothern Ireland Grain Trade Association (NIGTA)", die zich alle hebben uitgesproken voor de steunverlening en voor de argumenten van het Verenigd Koninkrijk. Zij betwisten het standpunt dat de Commissie bij de inleiding van de procedure heeft ingenomen, namelijk dat de brand niet kan worden beschouwd als een buitengewone gebeurtenis. In één van de antwoorden wordt toegegeven dat de brand vanuit het standpunt van de eigenaar van het bedrijf een normaal ondernemersrisico is, maar wordt ook gesteld dat de situatie moet worden bekeken vanuit het standpunt van de varkenshouders, die in één nacht 40 % van de slachtcapaciteit in Noord-Ierland hebben verloren. Vanuit het standpunt van de producenten kan de brand volgens deze belanghebbende niet worden beschouwd als een normaal ondernemersrisico, doch dient hij te worden aangemerkt als een buitengewone gebeurtenis.

(14) In alle vier de antwoorden wordt de nadruk gelegd op de ernst van het welzijnsprobleem dat in de varkensbedrijven in Noord-Ierland was ontstaan als gevolg van de brand en de noodzaak van snel ingrijpen door de overheid. Het gebrek aan afzetmogelijkheden voor de varkens heeft een sterke toename van het aantal dieren op de bedrijven tot gevolg gehad, wat op zijn beurt heeft geleid tot uitbraken van pneumonie, staartbijten, rectale prolaps en andere ziekten. Door hun gewichtstoename werden de varkens onverkoopbaar omdat de verwerkings- en slachtlijnen niet ontworpen zijn voor dieren met een levend gewicht van meer dan 110 kg. NIVA beschrijft de situatie met betrekking tot het dierenwelzijn als onduldbaar. NIVA en UFU vinden allebei de betaling van de compensatie gerechtvaardigd, terwijl NIGTA meent dat de regering geen andere keuze had dan een compensatie te betalen om zich van de medewerking van de producenten in het kader van de urgente slachtmaatregelen te verzekeren.

(15) Voorts wordt in de antwoorden aangevoerd dat de regeling de mededinging niet heeft verstoord en evenmin het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig heeft beïnvloed. In dit verband heeft UFU gedetailleerde gegevens verstrekt over de ontwikkeling van de varkensprijzen in Noord-Ierland vóór en na de brand, samen met bewijsstukken waaruit blijkt dat de moeilijkheden waarmee de producenten werden geconfronteerd te wijten waren aan de brand, en niet aan de algemene ongunstige situatie in de varkenssector.

IV. **OPMERKINGEN VAN HET VERENIGD KONINKRIJK**

(16) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk benadrukken in hun opmerkingen het belang van het welzijn van de dieren en zijn ervan overtuigd dat de genomen maatregelen nodig waren om een einde te maken aan het lijden van de dieren.

(17) In de eerste plaats zijn de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verheugd over het besluit van de Commissie om geen bezwaar te maken tegen de betaling van een compensatie van ca. 15 GBP ter dekking van de kosten van slacht en opruiming van de betrokken dieren. Zij merken op dat dit besluit gebaseerd is op de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag en aanvaarden en steunen het standpunt van de Commissie dat de verwijdering, uit de varkenshouderijen in Noord-Ierland, van overtollige te zware varkens waarvoor geen normale afzetmarkt bestaat, om onnodig lijden te voorkomen, kan worden beschouwd als een maatregel die de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten vergemakkelijkt. Ze zijn het ermee eens dat het in het gemeenschappelijk belang is te zorgen voor een humane slacht van dieren waarvoor geen normale afzetmogelijkheid kon worden gevonden en stemmen in met de maatregelen om te garanderen dat de geslachte dieren worden vernietigd, en niet voor menselijke consumptie gebruikt. Derhalve steunen zij het standpunt van de Commissie dat de betaling van de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig heeft veranderd dat het gemeenschappelijk belang is geschaad.

(18) Niettemin houden de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk principieel vast aan hun standpunt dat de brand in het verwerkingsbedrijf „Ballymoney" een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag is. Zij zijn het er niet mee eens dat de plotselinge totale onmogelijkheid voor een producent om een product tegen welke prijs dan ook af te zetten op de normale markt, als gevolg van omstandigheden die niets te maken hebben met de marktsituatie en zonder dat zich enige verandering in de vraag van de consument voordoet, met daarbij de vrijwel totale onmogelijkheid om, gezien de beperkingen op het vervoer van dieren, dit product te vervoeren en tegen welke prijs dan ook af te zetten op andere markten, als een normaal ondernemersrisico kan worden beschouwd.

(19) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk beperken hun opmerkingen evenwel tot de bezwaren van de Commissie ten aanzien van de compensatiebetaling van 30 GBP per dier ter dekking van de slacht- en opruimingskosten.

(20) Ze zijn het ermee eens dat deze steunmaatregel steun is in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

(21) Gelet op de twijfel van de Commissie, die denkt dat de steunmaatregel een vorm van steun voor de bedrijfsvoering kan zijn en op zijn minst de mededinging dreigt te verstoren, trachten de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk te bewijzen dat de betrokken maatregel de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten kan vergemakkelijken, dat hij de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, en dat hij derhalve in aanmerking kan komen voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(22) De beweegreden voor het ingrijpen van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk was het uitzonderlijke dierenwelzijnsprobleem dat in de bedrijven was ontstaan: grote aantallen dieren verkeerden in een situatie van onduldbaar lijden. Om deze bewering kracht bij te zetten, verstrekken de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk uittreksels van verslagen van bezoeken van officiële

dierenartsen, waarin gewag wordt gemaakt van dieren die zijn ondergebracht in overbezette, ongeschikte en oncomfortabele ruimtes en die slecht worden gevoed, van biggen die bij de geboorte worden verdronken, van nek- en staartbijten en vechten, verwondingen en cannibalisme. Deze feiten zijn bevestigd door de producenten zelf en ook door de „Farm Animal Welfare Council" en de „Association of Veterinary Surgeons for Northern Ireland". In de slachthuizen was het aantal wegens nekletsel (een indicatie voor overbezetting) afgewezen karkassen verdrievoudigd. Deze problemen zijn uitvoerig gerapporteerd in de nieuwsmedia in Noord-Ierland. Tegen deze achtergrond heeft het „Department of Agriculture, Northern Ireland (DANI)" op 6 augustus 1998 een perscommuniqué uitgegeven om de producenten te herinneren aan hun verplichtingen inzake dierenwelzijn. Het werd echter ook noodzakelijk geacht maatregelen te nemen om dit welzijnsprobleem te verhelpen.

(23) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verklaren dat in de maanden juli en augustus een aantal opties is overwogen om de getroffen dieren uit de bedrijven te verwijderen.

(24) De eerste optie was de gedwongen verwijdering van de getroffen dieren uit de bedrijven op grond van wettelijke bevoegdheden in het kader van de „Welfare of Animals Act (Northern Ireland)" van 1972 en het „Police and Criminal Evidence Order (Northern Ireland)" van 1989. Op grond daarvan zijn de bevoegde autoriteiten gemachtigd om bedrijven te betreden, mishandelde dieren in beslag te nemen en overtreders te vervolgen. Tot het vernietigen of op andere wijze opruimen van de betrokken dieren zijn de bevoegde autoriteiten evenwel niet gemachtigd. Na een zorgvuldig onderzoek werd geconcludeerd dat de inbeslagname en het onderbrengen van een groot aantal dieren (naar schatting ongeveer 28 000 dieren, verspreid over 2 000 bedrijven) te veel praktische problemen zou opleveren. Alle bedrijven zouden moeten worden bezocht door officiële dierenartsen, begeleid door politieagenten, en er zou moeten worden gezorgd voor het vervoer en het onderbrengen van de betrokken dieren. Zelfs al was dit gebeurd, dan nog zou het op lange termijn geen oplossing zijn geweest, aangezien de dieren uiteindelijk hadden moeten worden teruggegeven aan de eigenaren.

(25) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk concludeerden dan ook dat een oplossing moest worden gezocht in samenwerking met de eigenaren van de dieren. Ze voerden een regeling in die voorziet in financiering uit overheidsmiddelen van de kosten van slacht en opruiming van de betrokken te zware varkens die aanleiding gaven tot de welzijnsproblemen. Bedoeld is het „Pig Welfare Scheme", dat is aangemeld bij de Commissie op 13 augustus 1998 en opgenomen in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen onder nummer NN 96/98. Op deze regeling is van de zijde van de producenten geen respons gekomen.

(26) De urgentie van de situatie noopte de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk er vervolgens toe te overwegen een symbolische compensatie te bieden om zich van de medewerking van de producenten voor de verwijdering van de getroffen dieren te verzekeren. Hiermee werd alleen beoogd de getroffen dieren te verwijderen, en niet verkapte steun voor de varkenssector te verlenen. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk zijn derhalve van mening dat de compensatiebetalingen analoog zijn met de betaling van 15 GBP voor het slachten en verwijderen van de dieren en evenzeer in aanmerking dienen te worden genomen voor toepassing van de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(27) Met betrekking tot de vraag of de compensatiebetalingen de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig hebben veranderd dat het gemeenschappelijk belang is geschaad, voeren de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk aan dat de hoogte van de compensatie zo werd vastgesteld dat er geen gevaar voor overcompensatie was. In de week vóór de invoering van de regeling zijn de varkensprijzen van nabij gevolgd. Het bedrag van 30 GBP per varken lag 9,54 GBP onder de gemiddelde marktprijs in Noord-Ierland in de aan de invoering van de regeling voorafgaande week, 16,25 GBP onder de marktprijs in Groot-Brittannië en 20,09 GBP onder de prijs in de Ierse Republiek in diezelfde week. Dit bewijst volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk dat de compensatiebetalingen niet hoger lagen dan de marktprijs die zou zijn betaald voor de dieren indien het verwerkingsbedrijf „Ballymoney" nog had gewerkt. Dit, en het feit dat de dieren zijn vernietigd, zodat zij niet voor menselijke consumptie zijn gebruikt, minimaliseert elke directe verstoring van de markt in het voordeel van de begunstigden.

(28) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk geven weliswaar toe dat zou kunnen worden gesteld dat de betaling van een compensatie aan producenten de mededinging in theorie dreigt te verstoren doordat zij de concurrentiepositie van de betrokken producenten versterkt en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt, doch menen dat de verstoring in het onderhavige geval minimaal was en in geen geval de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig heeft veranderd dat het gemeenschappelijk belang is geschaad. Zij baseren zich hiervoor op een gedetailleerde vergelijking van de ontwikkeling van de varkensprijzen in Noord-Ierland, Groot-Brittannië en de Ierse Republiek in de weken na de tenuitvoerlegging van de steunmaatregel. Voorts verwijzen zij naar de aanhoudende ongunstige situatie op de Noord-Ierse varkensmarkt, die ertoe geleid heeft dat er in december 1998 ongeveer 300 varkensproducenten minder waren dan in juni 1998.

(29) Bovendien merken de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk op dat de Noord-Ierse varkens vóór de brand in het verwerkingsbedrijf Ballymoney bijna uitsluitend op de eigen Noord-Ierse markt werden afgezet. In mei en juni 1998 werd slechts een gering aantal dieren naar Groot-Brittannië verzonden (in totaal 1 214 dieren), naar de Ierse Republiek nihil. Na de brand is dit aantal aanzienlijk toegenomen doordat de producenten nieuwe afzetmogelijkheden trachtten te vinden. Dank zij deze toename van het aantal zendingen vanuit Noord-Ierland

is de voorraad niet opnieuw toegenomen zoals in juli en augustus 1998. Deze oplossing vergde echter enige tijd doordat eerst regelingen moesten worden getroffen om te garanderen dat de zendingen naar Groot-Brittannië voldeden aan, onder meer, de bij Beschikking 93/24/EEG van de Commissie [3] vastgestelde voorwaarden betreffende de ziekte van Aujeszky en de door de Ierse autoriteiten opgelegde certificeringseisen met betrekking tot abortus blauw („Porcine Respiratory and Reproductive Syndrome — PRRS").

(30) Tot slot merken de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk op dat indien de steunmaatregel de Noord-Ierse producenten een concurrentievoordeel had opgeleverd, de varkensproducenten elders in het Verenigd Koninkrijk zeer sterk benadeeld zouden zijn geweest. Volgens hen is dit niet het geval geweest en heeft de steun ook geen belangrijke gevolgen gehad voor de producenten in andere lidstaten. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk concluderen derhalve dat de steunmaatregel de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig heeft veranderd dat het gemeenschappelijk belang is geschaad, en dat de maatregel derhalve in aanmerking kan komen voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

V. **BEOORDELING**

Artikel 87, lid 1

(31) Bij artikel 21 van Verordening (EEG) nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees [4] is bepaald dat, behoudens andersluidende bepalingen in die verordening, de artikelen 87 tot en met 89 van het Verdrag van toepassing zijn op de productie van en de handel in de in artikel 1 van de verordening genoemde producten.

(32) Overeenkomstig artikel 87, 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 de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(33) In haar beluit om de procedure in te leiden beschouwt de Commissie de onderhavige maatregel duidelijk als steun in de zin van de voornoemde bepaling. De betrokken steun is door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk aan bepaalde varkenshouders in Noord-Ierland verleend. De steun voorzag in een financiële compensatie voor de vernietiging van dieren die volgens alle belanghebbenden niet op de markt konden worden afgezet. Een eenzijdig besluit van een lidstaat om financiële steun te verlenen aan bepaalde producenten op een markt die sterk geïntegreerd is op communautair niveau, waarvoor een gemeenschappelijke marktordening geldt en waarop een belangrijke mate van intracommunautair handelsverkeer plaatsvindt, moet worden geacht de mededinging te verstoren en het handelsverkeer tussen de lidstaten nadelig te beïnvloeden.

(34) In hun brief van 23 februari 1999 geven de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk toe dat de maatregel een vorm van steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag is. Dit aspect dient derhalve niet verder te worden onderzocht.

(35) Het bij artikel 87, lid 1, van het Verdrag vastgestelde verbod op staatssteun geldt niet onvoorwaardelijk. Bij artikel 87, leden 2 en 3, is voorzien in een aantal uitzonderingen. De uitzonderingen van de punten a) en c) van artikel 87, lid 2, zijn duidelijk niet van toepassing; de uitzonderingen van de punten a), b) en d) van artikel 87, lid 3, evenmin. Noch het Verenigd Koninkrijk, noch de belanghebbenden hebben gezegd dat de onderhavige maatregel in aanmerking kon komen voor één van deze uitzonderingen. Ter rechtvaardiging van de steun verwijst het Verenigd Koninkrijk naar artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag, en stelt het dat de maatregel moet worden beschouwd als een steunmaatregel tot herstel van schade die veroorzaakt is door een buitengewone gebeurtenis. Daarnaast heeft het Verenigd Koninkrijk ook gesteld dat de steun kan worden beschouwd als een maatregel die de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten vergemakkelijkt zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, en die bijgevolg in aanmerking kan komen voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag. Deze bepalingen dienen dus verder te worden onderzocht.

Artikel 87, lid 2, onder b)

(36) Bij artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag is bepaald dat steunmaatregelen tot herstel van schade die is veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

(37) In haar besluit om de procedure in te leiden uit de Commissie ernstige twijfels over de toepasselijkheid van deze bepaling. Doorgaans vindt de Commissie dat sluiting van verwerkingscapaciteit als gevolg van een toevallige gebeurtenis als een normaal ondernemersrisico dient te worden beschouwd, en niet als een buitengewone gebeurtenis. De Commissie merkt in dit verband op dat de brand, hoe omvangrijk ook, beperkt bleef tot één bedrijf. Tot dusver heeft de Commissie nog nooit aanvaard een brand in een individueel verwerkingsbedrijf als een buitengewone gebeurtenis te beschouwen. Voorts is geen steun verleend aan de eigenaar van het bedrijf, die bleek te zijn gedekt door een gewone commerciële brandverzekering.

(38) Met betrekking tot de gevolgen van de brand voor de Noord-Ierse varkenshouders merkt de Commissie op dat de brand geen materiële schade aan de productiemiddelen heeft veroorzaakt. De verliezen die de varkenshouders hebben geleden, waren te wijten aan het feit dat zij geen alternatieve afzetmarkten konden vinden voor de varkens die anders zouden zijn verkocht voor verwerking in de inrichting in Ballymoney. Voorts vraagt de Commissie zich af in welke mate de door de producenten

[3] PB L 16 van 25.1.1993, blz. 18.
[4] PB L 282 van 1.11.1975, blz. 1.

geleden verliezen het gevolg van de brand in het verwerkingsbedrijf „Ballymoney" waren en in hoeverre zij met de algemene ongunstige situatie op de varkensmarkt op dat ogenblik te maken hadden.

(39) In hun schriftelijke opmerkingen houden de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk principieel vast aan hun standpunt dat de brand moet worden beschouwd als een buitengewone gebeurtenis, zonder evenwel nieuwe argumenten aan te voeren. Ook in de antwoorden van de belanghebbenden wordt gesteld dat de brand moet worden beschouwd als een buitengewone gebeurtenis, behalve in het antwoord van de „Ulster Farmers' Union", die vindt dat de brand een normaal ondernemersrisico was voor de eigenaren van het verwerkingsbedrijf, maar niet voor de producenten die afhankelijk waren van dit bedrijf om hun varkens te kunnen afzetten en die ernstig benadeeld waren door een gebeurtenis waarop zij helemaal geen greep hadden.

(40) In het licht van de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en in de reacties van belanghebbenden verstrekte gegevens, die hieronder worden besproken, geeft de Commissie toe dat de brand in het verwerkingsbedrijf „Ballymoney" hoe dan ook tot ernstige problemen voor de varkenshouders in Noord-Ierland zou hebben geleid, ongeacht de algemene situatie op de varkensmarkt op het ogenblik van de brand.

(41) De Commissie blijft niettemin van mening dat de brand in het verwerkingsbedrijf „Ballymoney" niet kan worden beschouwd als een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, van het Verdrag.

(42) In de eerste plaats wil de Commissie erop wijzen dat de bepalingen van artikel 87, leden 2 en 3, strikt moeten worden geïnterpreteerd, omdat het om uitzonderingen op het in artikel 87, lid 1, vastgestelde algemene beginsel van onverenigbaarheid van steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt gaat.

(43) In de tweede plaats merkt de Commissie op dat, wat de geleden materiële schade betreft, de belangrijkste slachtoffers van de brand, namelijk de eigenaren van het verwerkingsbedrijf „Ballymoney", geen steun ontvangen. Voorts heeft geen van de belanghebbenden in zijn antwoord tegengesproken dat, zoals bij de inleiding van de procedure is verklaard, de eigenaren bleken te zijn gedekt door een gewone commerciële brandverzekering. De Commissie concludeert bijgevolg dat de brand voor de eigenaren van het verwerkingsbedrijf een normaal ondernemersrisico is, en derhalve niet kan worden beschouwd als een buitengewone gebeurtenis.

(44) De Commissie kan zich niet verenigen met het argument dat de brand als een buitengewone gebeurtenis moet worden beschouwd omdat de Noord-Ierse varkenshouders plotseling hun belangrijkste afzetmarkt voor hun productie hadden verloren door omstandigheden waarop zij helemaal geen greep hadden. Economisch gesproken zijn de gevolgen van de brand dezelfde als indien het bedrijf om andere redenen was gesloten, bijvoorbeeld omdat het niet rendabel was, of omdat de eigenaren niet solvabel waren. De Commissie is van mening dat normale handelstransacties altijd het risico inhouden, hoe klein ook, dat één van de partijen haar handelsactiviteit stopzet om redenen waarop de andere partijen geen vat hebben. Dergelijke voorvallen zijn geen buitengewone gebeurtenissen in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag, hoewel zij steun in het kader van andere bepalingen van artikel 87 kunnen rechtvaardigen, mits aan de daarin vastgestelde voorwaarden is voldaan.

Artikel 87, lid 3, onder c)

(45) Bij artikel 87, lid 3, onder c), is bepaald dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(46) In haar besluit om de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden stemt de Commissie ermee in de betaling van 15 GBP ter dekking van de kosten van slacht en opruiming van overtollige varkens in aanmerking te laten komen voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag. Ze betwijfelt echter of dit ook mag gelden voor de betaling van de compensatie van 30 GBP per geslacht varken, omdat dit steun voor de bedrijfsvoering lijkt te zijn. Het Verenigd Koninkrijk en de overige belanghebbenden die hebben gereageerd, betwisten dit.

(47) Vóór 26 juni 1998 bedroeg het totale aantal in Noord-Ierland geslachte varkens ongeveer 41 500 per week, waarvan ongeveer 16 500 in het bedrijf in Ballymoney. Door de brand is deze capaciteit volledig verloren gegaan.

(48) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk wijzen er in hun opmerkingen op dat de alternatieve afzetmogelijkheden voor deze productie zeer beperkt waren. Ook al waren de overige slachthuizen en verwerkingsbedrijven in Noord-Ierland in staat geweest hun slachtcapaciteit te verhogen, door bijvoorbeeld de werktijden te verlengen, dan nog zou hun totale slacht- en verwerkingscapaciteit beperkt zijn geweest door het gebrek aan de nodige verwerkingsinstallaties, met name koelhuizen.

(49) Wat betreft de mogelijkheid om de dieren te vervoeren en ze buiten Noord-Ierland te laten slachten en verwerken, zijn de enige twee economisch belangrijke exportmarkten voor levende varkens de Ierse Republiek en Groot-Brittannië. De mogelijkheden om varkens van Noord-Ierland naar Groot-Brittannië te vervoeren zijn echter beperkt door onder meer de bij Beschikking 93/24/EEG betreffende de ziekte van Aujeszky vastgestelde voorwaarden, terwijl de mogelijkheden om dieren naar de Ierse Republiek te vervoeren beperkt zijn doordat de Ierse autoriteiten certificeringseisen opleggen met betrekking tot abortus blauw („Porcine Respiratory and Reproductive Syndrome — PRRS"). Uit de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verstrekte cijfers blijkt dat de Noord-Ierse varkensmarkt in de periode vlak

vóór de brand nagenoeg de volledige aanvoer uit Noord-Ierland opnam. In mei en juni 1998 zijn helemaal geen varkens vervoerd naar de Ierse Republiek en naar Groot-Brittannië slechts 1 214 (dat is minder dan 0,5% van de totale productie). Na de brand heeft de sector verwoede pogingen gedaan om alternatieve afzetmarkten te vinden, maar pas in oktober 1998 lag het aantal vanuit Noord-Ierland vervoerde dieren hoger dan de omzet van het bedrijf in Ballymoney vlak vóór de brand.

(50) Ondertussen nam het aantal dieren in de Noord-Ierse bedrijven snel toe gezien de relatief korte productiecyclus voor varkens (ongeveer vijf maanden), wat leidde tot overbezetting. Voorts zij opgemerkt dat een groot aantal dieren vrijwel onverkoopbaar werd omdat de uitrusting in slachthuizen voor varkens niet is ontworpen voor dieren boven een bepaald gewicht (ongeveer 110 kg). De door het Verenigd Koninkrijk ten uitvoer gelegde steunregeling was alleen bedoeld om te zorgen voor de verwijdering van de dieren uit de bedrijven en een humane slacht van deze te zware varkens.

(51) Het is duidelijk dat deze situatie heeft geleid tot ernstige problemen inzake dierenwelzijn in de bedrijven. Dit wordt gestaafd met verslagen van inspectiebezoeken van officiële dierenartsen, verklaringen die onafhankelijke dierenartsen aan de bevoegde autoriteiten op dat ogenblik hebben afgelegd en opmerkingen van de „North of Ireland Veterinary Association" die bij de Commissie in het kader van deze procedure zijn ingediend. De situatie werd zo zorgwekkend geacht dat het „Department of Agriculture for Nothern Ireland" op 6 augustus 1998 een perscommuniqué uitgaf om de producenten te herinneren aan hun verplichtingen inzake dierenwelzijn.

(52) Tegen deze achtergrond overwogen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk eerst de mogelijkheid om gebruik te maken van hun wettelijke bevoegdheden om de getroffen dieren uit de bedrijven te verwijderen. Ze concludeerden echter dat dit om operationele en logistieke redenen in de praktijk niet uitvoerbaar was en hoe dan ook het probleem niet zou oplossen (zie overweging 23). De Commissie aanvaardt deze uitleg.

(53) De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk voerden vervolgens een beperkte steunregeling in het kader waarvan alleen steun zou worden verleend om de kosten van slacht en opruiming van de betrokken dieren te dekken. Aan deze regeling heeft echter geen enkele producent deelgenomen (zie overweging 24).

(54) In haar besluit om de procedure van artikel 88, lid 2, in te leiden merkt de Commissie op dat zij nog geen duidelijk omlijnd beleid heeft uitgestippeld op het gebied van staatssteun ten behoeve van het welzijn van dieren. Toch merkt zij op dat in de communautaire wetgeving voorzien is in een aantal minimumnormen voor dierenwelzijn. Voorts wijst zij erop dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk maatregelen hebben genomen om de gevolgen van de regeling te beperken, en met name hebben gegarandeerd dat de geslachte dieren werden gedestrueerd, en niet voor menselijke consumptie gebruikt. De Commissie is dan ook van oordeel dat de verwijdering uit varkenshouderijen in Noord-Ierland van de overtollige zware varkens waarvoor geen normale afzetmarkt bestaat en de humane slacht kunnen worden beschouwd als een maatregel die de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten vergemakkelijkt. In het licht van de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verstrekte uitleg ziet de Commissie nu in dat het besluit om de producenten een symbolische compensatie te betalen pas is genomen nadat ernstig was nagedacht over andere mogelijkheden, en dat dit nodig was om zich te verzekeren van de medewerking van de producenten.

(55) De Commissie concludeert bijgevolg dat het gaat om een maatregel die te vergelijken is met de betaling van 15 GBP ter dekking van de kosten van slacht en opruiming van de betrokken dieren.

(56) Aangezien de maatregel in principe kan worden aanvaard als steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, dient te worden nagegaan of de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig heeft veranderd dat het gemeenschappelijk belang is geschaad.

(57) Zoals de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk in hun opmerkingen zeggen, lag de compensatie van 30 GBP per varken aanzienlijk lager dan de gemiddelde varkensprijs in Noord-Ierland in de aan de toepassing van de regeling voorafgaande week. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde varkensprijzen in Groot-Brittannië, Noord-Ierland en de Ierse Republiek, uitgedrukt in pond sterling, in de week vóór de brand in het verwerkingsbedrijf in Ballymoney, toen de effecten van het opruimen van de betrokken varkens normaliter het grootst hadden moeten zijn.

	Producentenprijzen per varken in GBP, in de week die eindigde op					
	14.6.1998	30.8.1998	6.9.1998	13.9.1998	20.9.1998	27.9.1998
Groot-Brittannië	64,33	46,25	44,86	43,03	43,41	42,92
Noord-Ierland	59,55	39,54	37,45	35,90	35,15	34,17
Ierse Republiek	57,51	50,09	50,00	50,39	51,26	50,70

(58) Uit deze cijfers blijkt dat, terwijl de prijzen op de drie markten tussen de datum van de brand en de invoering van de regeling als gevolg van de algemene ongunstige situatie in de sector waren gedaald, de prijzen in Noord-Ierland iets sterker zijn gedaald. Bovendien bleven de prijzen in Noord-Ierland zelfs na de invoering van de regeling sneller dalen dan in Groot-Brittannië, terwijl die in de Ierse Republiek tot op grote hoogte stabiel bleven. Voorts bleef het bedrag van de steun in de hele betrokken periode onder de marktprijs voor varkens in Noord-Ierland.

(59) Bovendien lag het bedrag van de steun, het enige inkomen voor de producenten, aanzienlijk lager dan de productiekosten voor de betrokken dieren, Aangezien het verlies grotendeels door hen werd gedragen, lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat de steun de concurrentiepositie van de begunstigden meer zou hebben versterkt ten nadele van andere producenten dan strikt noodzakelijk was om het doel van de regeling te bereiken.

(60) Om de bovengenoemde redenen is de Commissie van oordeel dat de steun van 30 GBP die aan bepaalde varkensproducenten in Noord-Ierland is betaald om te kunnen rekenen op hun medewerking aan een humane verwijdering van de dieren uit de bedrijven en de destructie van de overtollige, te zware varkens waarvoor geen normale afzetmarkt bestaat, kan worden beschouwd als een maatregel die de ontwikkeling van de Noord-Ierse varkenssector vergemakkelijkt zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(61) Voorts is de Commissie, aangezien de steun op grond van overwegingen van dierenwelzijn alleen werd verleend voor te zware varkens die onverkoopbaar waren, en bedoeld was om overbezetting in de bedrijven tegen te gaan, aangezien de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben gegarandeerd dat het vlees van deze dieren is vernietigd en niet voor menselijke consumptie gebruikt, de mening toegedaan dat, mede gelet op het beperkte bedrag van de betaalde compensatie, kan worden uitgesloten dat de steunmaatregel de mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees in strijd met Verordening (EEG) nr. 2759/75 heeft doorkruist.

VI. **CONCLUSIES**

(62) De Commissie constateert dat het Verenigd Koninkrijk het „Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme", in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag, onwettig ten uitvoer heeft gelegd. Toch is de Commissie om de bovengenoemde redenen van mening dat de steunregeling voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de in artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag vermelde uitzondering,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De staatssteun van 30 GBP per varken dat geslacht is in het kader van het in het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) in september 1998 ten uitvoer gelegde „Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme" is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel, 9 juni 1999.

Voor de Commissie
Franz FISCHLER
Lid van de Commissie