KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 19. maj 2004

om Italiens påtænkte støtteordning til fordel for fjerkræproducenter — A.I.M.A.-programmet for fjerkræsektoren – C 59/2001 (tidligere N 97/1999)

(meddelt under nummer K(2004) 1802)

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(2007/52/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR –

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med denne artikel, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 17. december 1999, modtaget den 22. december 1999, anmeldte Italiens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union over for Kommissionen den pågældende foranstaltning i henhold til traktatens artikel 88, stk. 3, vedrørende A.I.M.A.'s (de italienske landbrugsmarkeders sammenslutning) indgreb til fordel for det italienske fjerkræmarked, hvor der er sket et drastisk fald i forbruget og salget af fjerkræ som følge af dioxin-krisen i 1999.

(2) Ved brev af 8. august 2000, modtaget den 9. august 2000, ved brev af 15. november 2000, modtaget den 21. november 2000, ved brev af 27. februar 2001, modtaget den 1. marts 2001, samt ved brev af 23. maj 2001, modtaget den 28. maj 2001, meddelte Italiens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union over for Kommissionen de supplerende oplysninger, som de italienske myndigheder var blevet bedt om at give ved breve af 18. februar 2000 (ref. AGR. 000449), 2. oktober 2000 (ref. AGR. 25123), 10. januar 2001 (ref. AGR. 000449) samt 24. april 2001 (ref. AGR. 009825).

(3) Ved brev af 30. juli 2001 underrettede Kommissionen Italien om sin beslutning om at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2 vedrørende ovennævnte støtte.

(4) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* ([1]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede foranstaltning.

(5) De italienske myndigheder fremsatte deres bemærkninger ved brev af 24. oktober 2001, modtaget den 26. oktober. Kommissionen har ikke modtaget bemærkninger fra andre interesserede parter.

([1]) EFT C 254 af 13.9.2001, side 2.

II. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

Retsgrundlag

(6) A.I.M.A.'s nationale støtteprogram for 1999. Den planlagte støtteforanstaltnings retsgrundlag udgøres af artikel 3, stk. 1, litra d), i lov nr. 610/82, der giver A.I.M.A. ret til »med midler, der stammer fra egen økonomisk forvaltning, og afhængigt af hjemmemarkedets udvikling og de disponible ressourcer (…) at forsyne udviklingslandene med landbrugsfødevarer, i samråd med udenrigsministeriet og efter at have konsulteret det nationale institut for ernæring«.

Kontekst

(7) Den italienske nationale fjerkræforening (U.N.A.) havde anmodet A.I.M.A. (de italienske landbrugsmarkeders sammenslutning) om at gribe ind på markedet for at imødegå de alvorlige følger for forbruget af fjerkrækød på grund af dioxin-krisen.

(8) UNA foreslog (jf. brev af 17. december 1999), efter A.I.M.A.'s afvisning af at købe 17 000 ton kød, som ikke var blevet solgt, til en værdi af 40 mia. ITL (ca. 20 mio. EUR), i første omgang at afsætte en del af kødet (11 450 t) på udviklingslandenes markeder til gunstige priser. Forskellen mellem varens faktiske handelsværdi og dens salgspris (ca. 20 mia. ITL, dvs. 50 % af den aktuelle handelsværdi) skulle dækkes af A.I.M.A.

(9) Efter bemærkninger fra Kommissionens tjenestegrene (jf. brev af 18. februar 2000), ifølge hvilke støtten snarere tog form af en eksportrestitution til dækning af forskellen mellem fjerkræprisen i udviklingslandene og prisen på det italienske marked (en støtte, der på grund af dens natur er uforenelig med fællesmarkedet og med fællesskabets forpligtelser over for Verdenshandelsorganisationen og den fælles markedsordning), henviste de italienske myndigheder ikke længere i deres brev af 10. august 2000 til det oprindelige formål med støtten. De skønnede, at de tab, de italienske producenter havde lidt, kunne betragtes som forårsaget af usædvanlige begivenheder (og ikke af normale markedsrisici), og at det derfor var muligt at påberåbe sig undtagelsen i traktatens artikel 87, stk. 2, litra b).

Foranstaltning

(10) Det omtalte program fastsætter en kompensation til fjerkræavlerne som følge af det fald i pris og salg, som skyldtes dioxin-krisen samt den panik, der bredte sig blandt forbrugerne. Støtten svarer til forskellen mellem gennemsnitspriserne i de lande, der ikke blev ramt af dioxin-krisen og de italienske priser i perioden juni-juli 1999 (den periode, der ønskes kompensation for). Gennemsnitspriserne i de lande, der ikke var ramt af krisen (bortset fra Italien), var ifølge de italienske myndigheder på 137,89 EUR/100 kg i juni måned og 132,35 EUR/100 kg i juli måned. Prisforskellen svarer derfor til 53,966 EUR/100 kg i juni måned og 46,218 EUR/100 kg i juli måned ([2]). Støtten svarer til højst 21 150 ITL (10,92 EUR)/100 kg og 15 400 ITL (7,95 EUR)/100 kg. Støtten bevilliges til kød, der er produceret og solgt i juni og juli 2001 for et samlet maksimumsbeløb på 10 329 138 EUR.

(11) Til støtte for denne argumentation præciserer de italienske myndigheder, at dioxin-krisen ikke alene har forårsaget fald i produktionen og salget (på grund af markedsforstyrrelser som følge af krisen), men også et kraftigt fald i forbruget af fjerkræprodukterne. På grundlag af de italienske myndigheders oplysninger har salget til nedsatte priser vedrørt: I juni måned 1999, 34 700 000 kg kød (mod 52 000 000 kg i juni 1998) og i juli måned 1999, 30 200 000 kg (mod 51 000 000 kg i juli 1998 ([3]). På trods af, at UNA havde indført forebyggende foranstaltninger til hindring af en overproduktionskrise for fjerkrækød (som bestod i slagtning i marts måned af de kyllinger, der ville vokse sig store i løbet af de følgende måneder), var dioxin-krisen skyld i, at der ikke blev opnået tilfredsstillende resultater i denne sektor.

(12) Ved breve af 21. november 2000 og 28. maj 2001 præciserede de italienske myndigheder den rolle, massemedierne havde haft i krisemånederne. Den panik, de havde skabt, forværrede faldet i forbruget af fjerkrækød (der i forhold til foregående år var 29,1 % mindre for juni måned, 10,1 % for juli måned, 16,2 % for august måned samt 5,9 % for hele året). Nedgangen i efterspørgslen forårsagede et kraftigt fald i priserne, især for juni og juli måned (-30 % og - 30,1 % i forhold til de samme måneder året før). De italienske producenter havde desuden måttet lagre 4 150 t kyllingekød i juni, 9 271 t i juli og 2 595 t i august for at imødegå denne situation.

(13) Støtten omfatter ikke erstatning for slagtning af dyr eller fjernelse af animalske produkter, der ikke egner sig til forbrug og afsætning.

Støttebeløb

(14) Støttens samlede maksimumsbeløb er på 20 mia. ITL (10 329 138 EUR).

Begrundelse for indledning af proceduren

(15) Kommissionen indledte proceduren efter traktatens artikel 88, stk. 2, fordi den nærede tvivl om ordningens forenelighed med fællesmarkedet. Denne tvivl gjaldt risikoen for at sidestille den pågældende støtte med støtte til kompensation for tab som følge af en usædvanlig begivenhed. De italienske myndigheder havde faktisk påberåbt sig traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), som angiver, at støtte til at råde bod på skader forårsaget af usædvanlige begivenheder, er forenelige med fællesmarkedet. Anmeldelsen henviser til dioxin-krisen som en usædvanlig begivenhed.

(16) Begrebet usædvanlig begivenhed er ikke defineret i traktaten, og Kommissionen anvender denne bestemmelse sag for sag efter omhyggeligt at have vurderet det pågældende specifikke tilfælde. I dioxin-krisens tilfælde, som vedrørte landbrugsprodukter og foder til dyr, fremstillet i Belgien, havde Kommissionen konkluderet, at det drejede sig om en usædvanlig begivenhed som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 2, litra b) i betragtning af arten og omfanget af de restriktioner, der skulle påtvinges til beskyttelse af det pågældende lands offentlige sundhed ([4]).

(17) Der findes andre fortilfælde for anvendelse af definitionen på en ekstraordinær begivenhed, især de forskellige støtter, der blev bevilget Storbritannien ([5]) i forbindelse med BSE-krisen. Kommissionen nåede til den konklusion, at det drejede sig om en ekstraordinær begivenhed, idet der især blev taget højde for forbuddet om at eksportere oksekød og for det drastiske fald i forbruget af oksekød som følge af den usikkerhed og uro, der blev skabt af oplysningerne om BSE. Det skal imidlertid understreges, at ovennævnte eksempler henviser til lande, der er direkte ramt af begivenheden (henholdsvis Storbritannien i forbindelse med BSE og Belgien i forbindelse med dioxin).

([2]) De tilsvarende priser i Italien var henholdsvis på 83,924 EUR/100 kg og 86,132 EUR/100 kg.

([3]) Disse data omfatter mængden af de produkter, der blev købt af familier og fællesskaber.

([4]) Jf. især de beslutninger Kommissionen har vedtaget for statsstøtte NN 87/99, NN 88/99, NN 89/99, N 380/99, N 386/99, NN 95/99 og N 384/99.

([5]) Jf. statsstøtte N 299/96, N 290/96, N 278/96 og N 289/96.

(18) I de omtalte tilfælde blev erstatningen til producenterne for mistet indtægt bevilget af Kommissionen på betingelse af, at tabet af markedsandele og forbrugsfaldet ikke kun skyldtes den samfundsmæssige panik, men også ekstraordinære faktorer, som hindrede den normale handel af de pågældende produkter (en blanding af offentlige foranstaltninger kombineret med forbrugernes og massemediernes helt ekstraordinære adfærd). I de ovennævnte beslutninger var det altid muligt at finde en direkte og umiddelbar forbindelse mellem blandingen af de kendsgerninger, der blev anset for at udgøre en ekstraordinær begivenhed og de tab, som virksomhederne havde lidt.

(19) Indtil nu har de italienske myndigheder, der var blevet opfordret til at bevise eksistensen af et forhold mellem de indtægtstab, som landbrugsproducenterne havde lidt samt eksistensen af en ekstraordinær begivenhed, ikke fremsat nogen overbevisende forklaring, så Kommissionen kan bevilge erstatning af sådanne tab i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b). Den hurtige spredning, der skabte panik i samfundet og stor uro på de italienske producenters marked, de mistede markedsandele og som følge deraf en nedgang i omsætningen i forhold til normale forhold, synes ikke — på grundlag af de oplysninger, der aktuelt foreligger — at udgøre en ekstraordinær begivenhed i henhold til traktaten. Der er desuden ikke noget, der angiver, at der blev iværksat foranstaltninger som salgsblokade fra de nationale myndigheder eller myndigheder i fællesskabet.

(20) Selv hvis der blev sluttet den konklusion om, at massemediernes indflydelse har været mere intens i Italien end i de øvrige europæiske lande på grund af den pågældende befolknings modtagelighed over for sikre fødevarer og tilstedeværelsen af en meget kritisk holdning i forhold til produktionssystemerne i sektoren for husdyravl, synes disse betragtninger for øjeblikket ikke at være tilstrækkelige til at bevise, at den pågældende begivenhed kan betragtes som ekstraordinær.

(21) Kommissionen stillede sig snarere spørgsmålet om, hvorfor de italienske producenter ikke havde benyttet sig af denne situation til at øge salget af landbrugsprodukter til udlandet (eller på det nationale marked), da Italien til forskel fra Belgien ikke figurerede blandt de lande, der var direkte ramt af dioxin-krisen.

(22) Et andet aspekt, som skulle forklares, var de italienske myndigheders bekræftelse på, at de italienske fjerkræproducenter havde måttet fryse det kød, som ikke var blevet solgt (4 150,8 t i juni, 9 271,3 t i juli og 2 595,9 t i august). Ud fra denne bekræftelse kunne det ikke udelukkes, at de landbrugsprodukter, som ikke blev solgt i kriseperioden, ville blive solgt på et senere tidspunkt. I dette tilfælde var tabene mindre end dem, der blev oplyst i den undersøgte sag. Kommissionen var desuden ikke i stand til at fastslå mængden af det kød, som ikke var solgt som følge af faldet i efterspørgslen på grund af frygten for dioxin. Kommissionen var ligeledes heller ikke i stand til at bestemme omfanget af den overproduktion, der skyldtes en forkert vurdering af efterspørgslen for sommeren.

(23) Kommissionen kunne ud fra ovennævnte bemærkninger ikke udelukke, at det drejede sig om en ren og skær støtte til forbedring af producenternes økonomiske situation uden på nogen måde at bidrage til sektorens udvikling. Det var desuden en støtte, der udelukkende var bevilget på grundlag af pris, mængde og produktionsenhed. Det var med andre ord en støtte, som svarede til driftsstøtte og som følge deraf var uforenelig med fællesmarkedet i henhold til punkt 3.5 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren ([6]) (i det følgende benævnt »rammebestemmelserne«).

(24) Kommissionen har derfor udtrykt tvivl om eksistensen af et forhold mellem de indtægtstab, som producenterne i den italienske fjerkræsektor havde lidt, og om tilstedeværelsen af en ekstraordinær begivenhed. Kommissionen nærede ligeledes tvivl om, hvorvidt den omtalte støtte opfyldte betingelserne for at blive bevilget i henhold til artikel 87, stk. 2, litra b) eller i henhold til traktatens artikel 8, stk. 3, litra c) (i den forbindelse syntes støtten ikke engang at fremme udviklingen af visse økonomiske aktiviteter), eller om den kunne erklæres forenelig med et af punkterne i rammebestemmelserne.

III. BEMÆRKNINGER FRA ITALIEN

(25) Ved brev af 24. oktober 2001, modtaget den 26. oktober 2001, understregede de italienske myndigheder især, at det drastiske fald i forbruget af fjerkræprodukter i juni, juli og august måned og i mindre målestok indtil december 1999, ikke var blevet drøftet ved beslutningen om at indlede proceduren.

(26) I betragtning af at Kommissionen ikke havde draget eksistensen af tab i tvivl i forbindelse med salg og prisreduktion, var det ifølge de italienske myndigheder kun nødvendigt at bevise forholdet mellem disse tab og dioxin-krisen. Dette forhold kunne bevises ud fra den kendsgerning, at de første nyheder om »kylling med dioxin« blev spredt den 28. maj 1999, kl. 19.00, og at det pludselige fald i salget indtraf fra og med juni måned 1999 (et fald i salget på 20 % i forhold til juni 1998). Tendensen i forbruget i Italien skal have haft en parallel udvikling i takt med den panik, massemedierne skabte, med et kraftigt fald i salget i den periode, hvor de første oplysninger om dioxinen blev givet. Derefter skete der en bedring i juli måned, efter at massemediernes interesse var stilnet af, og en stadig nedgang i salget i august som følge af EU's beslutning om at fordoble den tilladte maksimumsdosis af dioxin i visse produkter. Fra og med september måned interesserede massemedierne sig stadig mindre for begivenheden, og forbruget af produkterne blev gradvist normaliseret.

([6]) EFT C 232 af 12.8.2000.

(27) Som følge heraf er det ubestrideligt, at der eksisterer en forbindelse mellem den panik, der blev spredt efter oplysningerne om dioxinen i Belgien kom frem, og faldet i forbruget og priserne.

(28) Det står derfor tilbage at bevise, om den dioxin-krise, der indtraf i Italien, kan betragtes som en ekstraordinær begivenhed i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b). Kommissionen har allerede indrømmet, at dioxin-krisen er en ekstraordinær begivenhed, hvad angår den krise, der var brudt ud i Belgien, når der tages højde for arten og omfanget af de restriktioner, som blev indført for at beskytte den offentlige sundhedstilstand. Det er rigtigt, at Italien ikke blev ramt direkte af dioxin-krisen, men de italienske myndigheder fastholder imidlertid, at det ikke kan nægtes, at krisens virkninger har overskredet landegrænserne og også har berørt de nærliggende lande som Italien.

(29) De italienske myndigheder fastholder, at en ekstraordinær begivenhed i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b) er en hvilken som helst begivenhed, der ikke kan forudsiges, eller som vanskeligt kan forudsiges, f.eks. naturkatastrofer. Det er derfor nødvendigt at betragte begivenheden separat og i forbindelse med de foranstaltninger, der er taget i anvendelse for at imødegå krisesituationen, som kun er en følge af selve begivenheden. I øvrigt skulle Kommissionen i BSE-tilfældet i Storbritannien have anerkendt begivenhedens ekstraordinære beskaffenhed ved henvisning til forbuddet om eksport af kød, men også især på grund af faldet i forbruget af oksekød, der var bestemt af den usikkerhed og den frygt, som oplysningerne om BSE havde skabt. Denne samme situation viste sig i Italien i 1999 som følge af dioxin-alarmen. Eksportforbuddet i Storbritannien har ikke haft en stor indflydelse på faldet i forbruget, eftersom de udenlandske forbrugere uden dette forbud under alle omstændigheder (således som de engelske forbrugere) ville have nedsat forbruget af oksekød. Dette har hindret, at der kunne ske afsætning for disse produkter i udlandet. I dioxin-sagen i 1999 skal det tilføjes, at alle tredjelandene i samme periode forbød import af fjerkrækød fra EU.

(30) Grunden til, at de italienske producenter ikke har henvendt sig til de øvrige udenlandske markeder eller ikke benyttet det italienske marked, skulle derfor ligge i en begivenhed af international beskaffenhed, der i vid udstrækning har overskredet Belgiens grænser.

(31) Indtægterne fra visse italienske fjerkrævirksomheder skulle for perioden juni-august 1999 ifølge de italienske myndigheder klart vise denne reduktion i priser og salg.

IV. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

Støttens eksistens

(32) Efter artikel 87, stk. 1, i traktaten: »er statsstøtte eller støtte, som ydes af en medlemsstat eller med statsmidler af enhver tænkelig form, som forvrider eller truer med at forvride konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, uforenelig med fællesmarkedet«.

(33) Rådets forordning (EF) nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 vedrørende markedernes fælles organisation i fjerkræsektoren ([7]) fastsætter i henhold til artikel 19, med forbehold for modstridende bestemmelser i ovennævnte forordning, at traktatens artikler 87, 88 og 89 er anvendelige til produktion og afsætning af de produkter, der er taget i betragtning i samme forordning.

(34) Den planlagte foranstaltning omfatter betaling af offentlige tilskud til visse virksomheder, og den omtalte støtte (der beløber sig til 20 mia. ITL) skal bevilges selektivt til de fjerkræproducenter, der formodes at have lidt tab som følge af dioxin-krisen. Den planlagte foranstaltning begunstiger endvidere visse produktioner (dem i fjerkræsektoren), og den er af en sådan art, at den kan påvirke samhandelen, når der tages højde for den andel, som Italien står for i den samlede produktion af fjerkræ inden for EU (13,2 %). I 2001 var den italienske bruttoproduktion af fjerkræ på 1 134 000 t mod 15 EU-landes på 9 088 000 t ([8]).

(35) Den omtalte foranstaltning hører derfor ind under definitionen på statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

Støttens forenelighed

(36) Forbuddet om bevilling af statsstøtte er ikke ubetinget. I det foreliggende tilfælde har de italienske myndigheder påberåbt sig undtagelserne i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b). Traktaten fastslår, at foranstaltninger til at rette op på skader som følge af naturkatastrofer eller andre ekstraordinære begivenheder kan betragtes som foranstaltninger, der er forenelige med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 2, litra b).

(37) Traktaten giver ikke en definition på en »ekstraordinær begivenhed«, og det er derfor nødvendigt at finde ud af, om »dioxin-krisen« i Italien kan sammenlignes med en ekstraordinær begivenhed i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b).

([7]) EFT L 282 af 1.11.1975, side 77.

([8]) Kilde: Eurostat og Europa-Kommissionen.

(38) I henhold til EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren ([9]) har Kommissionen logisk nok i sin vurdering af støtte til kompensation for tab som følge af naturkatastrofer eller ekstraordinære begivenheder skønnet, at der skulle gives en restriktiv tolkning af begreberne »naturkatastrofe« og »ekstraordinær begivenhed« i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), da de udgør undtagelser fra det generelle princip om statsstøttes uforenelighed med fællesmarkedet, som er godkendt af artikel 87, stk. 1. Kommissionen har indtil nu betragtet jordskælv, laviner, jordskred og oversvømmelser som naturkatastrofer. Indtil nu har Kommissionen betragtet krig, interne uroligheder eller strejker samt, med et vist forbehold og afhængigt af deres omfang, alvorlige atomkraft- eller industriulykker og brande, der forårsager omfattende tab, som ekstraordinære begivenheder. Kommissionen har på den anden side ikke anerkendt en brand som en ekstraordinær begivenhed, der var brudt ud i et forarbejdningsanlæg, som var dækket af en almindelig forsikring. Kommissionen betragter generelt ikke sygdom blandt dyr og planter som naturkatastrofer eller ekstraordinære begivenheder, heller ikke selv om Kommissionen i et tilfælde rent faktisk har anerkendt den store spredning af en sygdom blandt dyr, der indtil da var ukendt, som en ekstraordinær begivenhed. På grund af de vanskeligheder, der er forbundet med forudsigelsen af sådanne begivenheder, fortsætter Kommissionen med at vurdere hvert enkelt tilfælde, der forelægges til bevilling af støtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), idet der tages højde for tidligere fulgt praksis på dette område. En sådan undersøgelse af hvert enkelt tilfælde er særlig nødvendig i en kontekst, hvor støtten er bevilget i en følsom sektor som fjerkræsektoren, og hvor et hvilket som helst indgreb på markederne kan støde sammen med de foranstaltninger, der er fastsat af en fælles markedsordning.

(39) Kommissionen kan generelt ikke acceptere, at kemisk forurening af fødevarer til menneskeligt forbrug kan udgøre en ekstraordinær begivenhed i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b). Tværtimod er forureningsrisikoen en følge af, at de højeste kvalitetsniveauer ikke garanteres under hele fødevareproduktionen.

(40) I dioxin-krisens tilfælde i Belgien blev der taget højde for mange elementer for at konkludere, om denne krise udgjorde en ekstraordinær begivenhed. Kommissionen har særligt taget højde for det brede omfang af gennemførte foranstaltninger til at modvirke krisen og beskytte den menneskelige sundhedstilstand. Blandt disse foranstaltninger var ligeledes forbud mod tilførsel af og fordeling til detailhandelen af fjerkrækød, forbud mod samhandel med og eksport til tredjelande af visse produkter med animalsk oprindelse til menneskeligt og animalsk forbrug. Derudover var der også et påbud om en række betingelser, der omfatter overvågning, mulighed for sporing og kontrol af de pågældende produkter ([10]). Erklæringen om ekstraordinær begivenhed var derfor baseret på to elementer, dvs. meddelelsen fra de belgiske myndigheder samt efterfølgende anvendelse af nødforanstaltninger, som ligeledes gjorde det umuligt at afsætte den produktion, som kastede de belgiske producenter ud i en krisesituation. Denne krise skilte sig, på grund af dens art og virkning på de berørte aktører, tydeligt ud fra de sædvanlige forhold, og den faldt ikke inden for de normale markedsforhold. Den hurtige spredning af panik blandt forbrugerne og den påbudte blokade fra adskillige tredjelande over for dyr og belgiske produkter af animalsk oprindelse bidrog kraftigt til at give næring til krisen. Dette medførte stor uro på det marked, hvor de belgiske producenter var aktive, tab af markedsandele og som følge deraf en nedgang i den forventede omsætning på et normalt marked.

(41) Hverken kemisk forurening af produkterne eller nedgangen i salget var i sig selv ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at begivenheden var af ekstraordinær karakter. Dette ville fremgå af kombinationen af væsentligt restriktive foranstaltninger for afsætning og eksport af disse produkter og faldet i salg og priser. Forbrugernes panik og reaktion over for dioxin-forureningen af fjerkræ har kun medvirket til at gøre begivenheden ekstraordinær.

(42) I de italienske producenters tilfælde konstateres det, at der ikke er blevet pålagt nogen restriktionsforanstaltninger over for salg og eksport og heller ikke nogen restriktionsforanstaltninger til beskyttelse af forbrugernes sundhedstilstand, da landet ikke var ramt direkte af krisen. Den eneste uforudsigelige og uroskabende markedsfaktor har været spredningen af panik blandt forbrugerne og deres reaktion over for en forurening, som var indtruffet andetsteds.

(43) Italiens situation kan ikke sidestilles med situationen i de lande, som blev ramt direkte af krisen. Dioxin-krisen blev faktisk erklæret for en ekstraordinær begivenhed i Belgien, men er ikke en ekstraordinær begivenhed i sig selv. Som det

([9]) EFT C 28 af 1.2.2000, side 2.

([10]) Disse foranstaltninger blev tolket i tre af Kommissionens beslutninger: Kommissionens beslutning 1999/363/EF, af 3. juni 1999, vedrørende beskyttelsesforanstaltninger mod forurening af dioxin i visse produkter af animalsk oprindelse til menneskeligt eller animalsk forbrug (EFT L 141 af 4.6.1999, s. 24). Disse foranstaltninger vedrørte særligt fjerkrækød og alle produkter med fjerkræoprindelse som æg og ægprodukter, fedtstoffer, animalske proteiner, råvarer til ernæring, osv. Kommissionens beslutning 1999/368/EF, af 4. juni 1999, og Kommissionens beslutning 1999/389/EF af 11. juni 1999 vedrørende beskyttelsesforanstaltninger mod forurening af dioxin i produkter til menneskeligt eller animalsk forbrug fra okser og svin (EFT L 142 af 5.6.1999, s. 46 og EFT L 147 af 12.6.1999, s. 26). Disse foranstaltninger vedrørte særligt okse- og svinekød samt mælk og alle biprodukter.

allerede er understreget i stk. 35-38, udgør ren kemisk forurening af fødevareprodukter til menneskelig brug eller spredning af panik i samfundet ikke i sig selv en ekstraordinær begivenhed i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b).

(44) De italienske myndigheder henviste til den første BSE-krise i Storbritannien. I dette tilfælde skyldtes den ekstraordinære situation det totale forbud mod eksport af levende dyr og oksekød fra Storbritannien til de europæiske lande og tredjelande. Virkningen af de markedsforanstaltninger, der blev anvendt i forbindelse med BSE, fik derfor et omfang, der aldrig før var set i Storbritannien. Blandt de anvendte foranstaltninger som reaktion på krisen huskede Kommissionen en total blokade af britisk kød samt af alle biprodukter, der kan indgå i den menneskelige og animalske fødekæde, og et drastisk fald uden sidestykke i det interne kødforbrug. Det drastiske fald var forbundet med de skrappe markedsrestriktioner, som skabte en situation, der kunne defineres som ekstraordinær.

(45) Kommissionen har desuden i nyligt indtrufne BSE-tilfælde i Europa ([11]) bekræftet, at faldet i salg og indtægter ikke betragtes som ekstraordinært. Faldet i salget betragtes som resultatet af en ekstraordinær begivenhed, der indtræffer ved en sjælden kombination af forskellige faktorer. Som i ovennævnte tilfælde er støtten til at rette op på en ekstraordinær begivenhed i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b) blevet anvendt i de direkte berørte lande, hvor forskellige faktorer har bidraget til at gøre krisen ekstraordinær: De yderst negative følger for de europæiske landbrugsproducenter, den sociale panik blandt forbrugerne og den blokade, der blev pålagt af mange tredjelande, hvad angår dyr og kødprodukter fra EU, samt en række uheld, der var undsluppet producenternes kontrol, har bidraget til at skærpe krisesituationen og sprede frygt blandt forbrugerne. Alt dette har skabt kraftig uro på det marked, hvor de europæiske producenter er aktive med efterfølgende tab af markedsandele og nedgang i den forventede omsætning under normale markedssituationer.

(46) Et vigtigt element, som Kommissionen har taget med i betragtning for at kunne anerkende omtalte krise som ekstraordinær begivenhed, var oksekødsmarkedets stabilitet og ligevægt, før krisen brød ud. Ikke desto mindre, som det fremgår i det følgende (jf. stk. 52 og 55 mellem), og som det blev erklæret af de italienske myndigheder selv (jf. brev af 28. august 2000 og 15. november 2000), gjaldt dette ikke for kyllingemarkedet i Italien, som registrerede overproduktion og nedgang i priserne.

([11]) Se støtte N 113/A/2001 (beslutning SG 01.290550 af 27.7.2001), N 437/2001 (beslutning af 27.7.2001 SG 01 290526D), N 657/2001 (beslutning af 9.11.2001 SG 01 292096) og NN 46/2001 (beslutning SG 01 290558 af 27.7.2001).

(47) I alle de ovennævnte tilfælde og særligt i dem, der er nævnt af de italienske myndigheder, er den ekstraordinære begivenhed indtruffet i det berørte land, og det har medført anvendelsen af en række restriktive foranstaltninger, foranstaltninger til kontrol af markedet og sanitære foranstaltninger, som knytter sig til faldet i salg og priser for de omtalte produkter.

(48) Desuden skal en ekstraordinær begivenhed mindst kunne fremvise de karakteristika, der kendetegner en begivenhed, der i kraft af sin beskaffenhed og virkning på de berørte aktører tydeligt udskiller sig fra de normale forhold, og som falder uden for de normale markedsforhold. Begivenhedens uforudsigelighed eller vanskeligheden ved at forudsige den kan være et for begivenheden ekstraordinært element, men det kan ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at erklære den for »ekstraordinær« i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b).

(49) I det foreliggende tilfælde udskiller det formodede fald i salget sig ikke fra andre begivenheder, der afspejler sig i efterspørgslen, f.eks. lukning af et eksportmarked. Sådan en begivenhed er ligeledes uforudsigelig, men den hører ind under den normale erhvervsrisiko, og den kan derfor ikke karakteriseres som værende ekstraordinær i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b).

(50) Ifølge de italienske myndigheder havde italienske producenter ikke andre afsætningsmuligheder, fordi krisen havde bredt sig ud over de belgiske grænser, og der var registreret en reduktion i forbruget af fjerkrækød overalt i Europa.

(51) Ifølge de oplysninger, som Kommissionen har til rådighed, har fjerkræeksporten mellem EU-landene i juni og august måned 1999 været konstant i forhold til den årlige tendens og endog været større i forhold til 1998. Eksporten mellem EU-landene i juli måned var større i forhold til den tendens, der var registreret i 1999 og i den tilsvarende måned året før. Selv om denne forøgelse ikke var tilstrækkelig til at afsætte al den overskudsproduktion, som de italienske myndigheder havde erklæret, ikke var blevet solgt, ville den reducere krisens virkning for producenterne og gøre det muligt for dem at sælge en del af produktionen på fællesmarkedet. De italienske myndigheder har ikke fremlagt noget tal som bevis på manglen af andre afsætningsmuligheder på fællesmarkedet, og de har begrænset sig til kun at bekræfte, at også de øvrige europæiske lande havde reduceret forbruget af kyllingekød. Ifølge de samme myndigheder kunne nogle lande ikke desto mindre (som

Danmark, Grækenland, Spanien, Irland, Østrig, Portugal, Finland, Sverige, Storbritannien) benyttes som reference til at fastsætte sammenligningspriserne (se stk. 7 ovenfor), fordi de ikke var blevet ramt af krisen. De kunne derfor have aftaget mindst en del af denne overskydende produktion.

(52) Når der tages højde for den politik, Kommissionen benytter ved anvendelsen af traktatens artikel 87, stk. 2, litra b) i landbrugssektoren, skal enhver overkompensation for tab udelukkes.

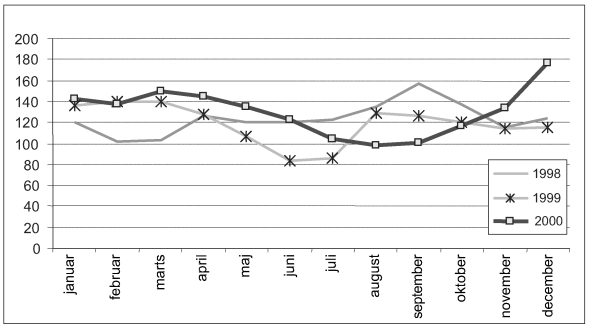
(53) Den overkompensationsmekanisme, der blev forudset af de italienske myndigheder, er baseret på støtte til kød, der er produceret og afsat mellem juni og juli måned 1999, beregnet på grundlag af forskellen mellem gennemsnitspriserne for de lande, der ikke er blevet ramt af krisen og de italienske gennemsnitspriser. Ifølge de italienske myndigheder beløber denne forskel sig til 53,966 EUR/100 kg for juni måned og 46,218 EUR/100 kg i juli måned. Støtten svarer til maks. 21 150 ITL (10,92 EUR)/100 kg og 15 400 ITL (7,95 EUR)/100 kg.

(54) Denne beregningsmetode medfører to problemer. Det første vedrører de italienske myndigheders bekræftelse om, at producenterne har frosset det kød, som ikke var blevet solgt ([12]). Det ville have gjort det muligt at afsætte de fjerkræprodukter på et senere tidspunkt, som ikke blev solgt under krisen, og tabet således være mere begrænset end det, der erklæres i det undersøgte tilfælde. De italienske myndigheder har aldrig kommenteret dette punkt. Som følge heraf kan det ikke udelukkes, at der er en risiko for overkompensation af tabene ved et senere salg af en del af produktionen til priser, der højst sandsynligt er normaliseret. De italienske myndigheder erklærede desuden, at der blev slagtet 43 170,1 t kyllinger i juni måned i 1999 og 47 485,9 t i juli, dvs. i alt 90 656 t (jf. brev af 15. november 2000). Den solgte mængde beløb sig til 34 700 000 kg kød i juni 1999 og til 30 200 000 kg i juli måned, dvs. 64 900 t. Der blev frosset 4 150,8 t kød i juni og 9 271,3 t i juli, dvs. 13 422,1 t. Der er ikke blevet oplyst noget om, hvad der er sket med det producerede kød, som ikke blev solgt og ikke blev frosset. Det kan ikke udelukkes, at det har haft et andet kommercielt formål.

(55) Italien henviser efterfølgende til gennemsnitspriserne i andre europæiske lande, som ikke blev ramt af krisen, uden at tage hensyn til, at priserne i Italien allerede var faldende før juni 1999 og til den variabilitet, der er for priserne på fjerkrækød. Denne tendens er vist for årene 1998, 1999 og 2000 ([13]) for Italiens i nedenstående tabel:

Gennemsnitlige markedspriser pr. måned for hele kyllinger,

EUR/100 kg



(56) Ifølge de italienske myndigheder var der allerede overproduktion i fjerkræsektoren, og producenterne havde derfor i marts besluttet at slagte en del af det fjerkræ, der skulle slagtes i april og maj, for at reducere udbuddet af kød i juni med 4,8 %. Ifølge de italienske myndigheder blev 10 % af produktionen i juni ikke slagtet eller afsat på markedet på grund af dioxin-krisen. Slagtningen blev udsat til juli og august, hvilket bevirkede, at udbuddet steg i disse to måneder. På grundlag af de data, som Kommissionens råder over, steg antallet af kyllinger til opdræt faktisk i februar, marts og april måned, hvilket gav håb om en produktionsstigning på 5,6 % i juni måned.

(57) De data, der henviser til slagtning af kyllinger i perioden maj-august 1999 viser i forhold til de samme måneder året før, at der i maj måned blev registreret en stigning i slagtningen og dermed en stigning i udbuddet af kyllinger på næsten + 9 %. I juni 1999 faldt udbuddet i forhold til juni 1998 med - 10 %. I juli var antallet af slagtede kyllinger næsten 10 % højere i forhold til 1998. Denne tendens til stigning i udbuddet fortsatte i august måned 1999 (+ 6,5 %). I betragtning af at priserne følger udviklingen i udbuddet, kunne der udledes et fald i priserne i forhold til priserne i april, som allerede var lavere i forhold til det europæiske gennemsnit på grund af overproduktionen. Som følge heraf ville en sammenligning mellem kyllingepriserne i Italien i juni og juli måned med gennemsnitsprisen i de lande, som ikke blev ramt af dioxin-krisen, føre til en overvurdering af den formodede kyllingeværdi i Italien.

(58) På grund af de variable priser for kyllinger i Italien og tendensen til faldende priser, som allerede var begyndt, før dioxin-krisen brød ud, ville en sammenligning mellem priserne for salg i juni 1999 og juni 1998 ikke være korrekt, og den ville ikke afspejle hverken den overproduktion, der allerede tyngede kyllingemarkedet i Italien eller den deraf følgende allerede registrerede prissænkning. De italienske myndigheders erklæring om, at producenterne allerede havde anvendt markedskorrigerende foranstaltninger ved tidligere end forventet at slagte de kyllinger i marts måned, der skulle have været slagtet i april og maj, for at reducere udbuddet i juni og juli måned er i modstrid med

([12]) Jf. brev af 23.5.2001, hvor de italienske myndigheder erklærer, at producenterne var tvunget til at fryse 4 150,8 ton i juni, 9 271,3 ton i juli og 2 595,9 ton i august.

([13]) Data for eksport mellem medlemslandene af alt fjerkrækød (i dødvægt).

de data, der er oplyst om tilførslen af kyllinger til opdræt og dermed med produktionsvurderingen, der viser en stigning i udbuddet i juni måned og en mindre reduktion (1,6 %) i juli måned. På grundlag af disse elementer ville en hvilken som helst forudsigelse af salgspriserne i juni og juli måned 1999 være usikker (sammenlignet med priserne i juni 1998 eller de registrerede priser i de lande, der ikke var ramt af dioxin-krisen).

(59) Kommissionen kan derfor konkludere, at da social panik i sig selv ikke udgør en ekstraordinær begivenhed i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), og at den metode til beregning af tab, der blev foreslået af de italienske myndigheder, ville kunne føre til en overvurdering af de tab, de italienske fjerkræproducenter havde lidt, kan foranstaltningen ikke betragtes som forenelig med fællesmarkedet på grundlag af artikel 87, stk. 2, litra b).

(60) Selv ved at analysere støtten i henhold til traktatens artikel 87, stk. 3 kan der ikke nås til en anden konklusion end den, at støtten er uforenelig med fællesmarkedet. Artikel 87, stk. 3, litra a) er ligeledes uanvendelig, eftersom støtten ikke er beregnet på at fremme udviklingen i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der er meget stor arbejdsløshed.

(61) I henhold til artikel 87, stk. 3, litra b) er den pågældende støtte ikke beregnet på at fremme gennemførelsen af et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe et alvorligt problem i en medlemsstats økonomi.

(62) Under henvisning til traktatens artikel 87, stk. 3, litra d) vedrører den omhandlede støtte ikke de formål, der er anført i samme artikel.

(63) Da omtalte lov er blevet anmeldt regulært af de italienske myndigheder i henhold til artikel 87, stk. 3, anvendes traktatens artikel 87, stk. 3. litra c) til vurderingen af EF-rammebestemmelsernes bestemmelser for statsstøtte i landbrugssektoren ([14]) (i det følgende benævnt »rammebestemmelserne«). I overensstemmelse med punkt 23.3 i rammebestemmelserne, med virkning fra den 1. januar 2000, kan de anvendes til ny statsstøtte, der ligeledes er anmeldt af medlemsstaterne, men som Kommissionen endnu ikke har taget nogen beslutning om.

(64) Den støtte, der er beregnet til at kompensere for indtægtstab, der skyldes sygdom blandt dyr, hører ind under punkt 11.4. Erstatningen kan omfatte en passende kompensation for profittab, idet der tages højde for de vanskeligheder, der er forbundet med udskiftningen af husdyr eller oprettelsen af en ny dyrebestand, karantæne eller andre venteperioder, der pålægges eller anbefales fra de relevante myndigheder for at udrydde sygdommen, før husdyrene eller afgrøderne udskiftes. En nødvendig betingelse for bevilling til støtte er derfor obligatorisk slagtning af dyr efter ordre fra de sanitære/veterinære myndigheder inden for rammen af en plan til forebyggelse og svækkelse af sygdomsepidemi blandt dyr.

(65) Det udledes tydeligt af de anmeldte foranstaltninger, at de sanitære/veterinære myndigheder ikke har udstedt nogen ordre om slagtning af dyr i forbindelse med en plan til forebyggelse og svækkelse af sygdomsepidemi blandt dyr, da den kemiske forurening ikke har berørt de italienske bedrifter. Den omhandlede foranstaltning opfylder derfor ikke betingelserne i henhold til punkt 11.4 i rammebestemmelserne.

(66) Set i lyset af det, der er anført ovenfor, kan støtte til fordel for bedrifter, der er aktive i sektoren for fjerkræproduktion, ikke betragtes som støtte, der er beregnet på at kompensere for skader som følge af en ekstraordinær begivenhed i henhold til artikel 87, stk. 2, litra b). Støtten kan heller ikke betragtes som en støtte, der kan være nyde godt af en af de undtagelser, der er omfattet af artikel 87, stk. 3. Den omhandlede støtte har derfor form af driftsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til punkt 3.5 i rammebestemmelserne ([15]).

(67) Støtten har ligeledes form af en overtrædelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 2777/75 af 29. oktober 1975, der omhandler fællesorganisationen af markederne i sektoren for fjerkrækød. Forordningen bestemmer, at kun de følgende foranstaltninger kan anvendes til de produkter, der er anført i artikel 1: Foranstaltninger, der har til formål at fremme en bedre organisation af produktionen, forarbejdningen og afsætningen. Foranstaltninger til fremme af kvaliteten, foranstaltninger, der har til formål at gøre det muligt at udarbejde forudsigelser på kort og langt sigt via kendskab til de anvendte produktionsmidler samt foranstaltninger, der har til formål at fremme kontrollen med udviklingen for omtalte produkters markedspriser. For at tage højde for begrænsningerne af den frie bevægelighed, som skulle fremgå af anvendelsen af de foranstaltninger, der skal bekæmpe udbredelsen af sygdom blandt dyr, kan i henhold til artikel 17 endvidere kun anvendes i forbindelse med ekstraordinære foranstaltninger til støtte for det marked, der er ramt af disse begrænsninger. Omtalte foranstaltninger kan kun anvendes i det omfang og i det forløb, der er strengt nødvendigt for støtten til omtalte marked. I det foreliggende tilfælde er der ikke blevet anvendt nogle af de nævnte foranstaltninger over for Italien. Det følger heraf, at enhver anden offentlig støtte kun kan bevilges i henhold til traktatens artikler 87-89. Som anført i foregående afsnit er omhandlede støtte ikke forenelig med de bestemmelser, der regulerer statsstøtte og som følge deraf heller ikke forenelig med fællesmarkedet.

([14]) EFT C 28 af 1.2.2000, side 2.

([15]) Førsteinstansrettens dom af 8.6.1995 i sagen T 459/1993 (Siemens SA — Det Europæiske Fællesskab) Sml. [1995] s. 1.675.

V. **KONKLUSIONER**

(68) På baggrund af det ovenfor anførte kan Kommissionen konkludere, at den støtte, der er fastsat i A.I.M.A.'s program til fordel for fjerkræsektoren, udgør statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, som ikke kan omfattes af nogen af de undtagelser, der er omhandlet i artikel 87, stk. 2 og 3.

(69) Da programmet er anmeldt i henhold til traktatens artikel 88, stk. 3, ifølge hvilken medlemsstaten kun kan iværksætte den fastsatte foranstaltning efter Kommissionens godkendelse, er der ingen anledning til at anmode om tilbagebetaling af støtten.

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den af Italien påtænkte støtte som led i A.I.M.A.'s nationale støtteprogram for 1999 er uforenelig med fællesmarkedet.

Italien kan derfor ikke yde støtten.

Artikel 2

Italien underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. maj 2004.

På Kommissionens vegne

Franz FISCHLER

Medlem af Kommissionen