BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 19 mei 2004

betreffende de steunregeling die Italië voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van pluimveebedrijven (AIMA-programma — pluimveehouderijsector) — nr. C 59/2001 (ex N 97/1999)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 1802)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(2007/52/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 het bovengenoemde artikel te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Bij brief van 17 december 1999 (geregistreerd op 22 december 1999) heeft de Permanente Vertegenwoordiging van Italië bij de Europese Unie, overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag, bij de Commissie de steunregeling aangemeld van de AIMA (*Associazione italiana dei mercati agricoli* — Italiaanse organisatie voor interventie op de landbouwmarkt) ten behoeve van de Italiaanse pluimveemarkt, waar de consumptie en verkoop van pluimvee sterk daalde als gevolg van de dioxinecrisis van 1999.

(2) Bij brieven van 8 augustus 2000, 15 november 2000, 27 februari 2001 en 23 mei 2001 (respectievelijk geregistreerd op 9 augustus 2000, 21 november 2000, 1 maart 2001 en 28 mei 2001), heeft de Permanente Vertegenwoordiging van Italië bij de Europese Unie de aanvullende gegevens verstrekt waarom de Italiaanse autoriteiten was verzocht bij brieven van 18 februari 2000 (ref. AGR 5073), 2 oktober 2000 (ref. AGR 25123), 10 januari 2001 (ref. AGR 000449) en 24 april 2001 (ref. AGR 009825).

(3) Bij brief van 30 juli 2001 heeft de Commissie Italië op de hoogte gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze steunmaatregel de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

(4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([1]). De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de steunregeling in kwestie mee te delen.

(5) De Italiaanse autoriteiten hebben hun opmerkingen meegedeeld bij brief van 24 oktober 2001 (geregistreerd op 26 oktober 2001). De Commissie heeft geen opmerkingen ontvangen van andere belanghebbende partijen.

([1]) PB C 254 van 13.9.2001, blz. 2.

II. BESCHRIJVING

Rechtsgrond

(6) Nationaal AIMA-steunprogramma voor 1999. De rechtsgrond voor de voorgenomen steunregeling is artikel 3, lid 1, onder d), van wet nr. 610/82, op grond waarvan de AIMA „uit eigen financiële middelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de interne markt en de beschikbaarheid […], voedingsmiddelen mag verstrekken aan ontwikkelingslanden, die worden geselecteerd in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken en rekening houdend met het advies van het nationale voedingsinstituut".

Achtergrond

(7) De Italiaanse nationale pluimveehouderijvereniging (UNA) verlangde van het Italiaanse interventiebureau AIMA marktondersteuningsmaatregelen om het hoofd te kunnen bieden aan de zware gevolgen van de dioxinecrisis voor de consumptie van pluimvee in 1999.

(8) Nadat de AIMA had geweigerd 17 000 ton onverkocht vlees ter waarde van ITL 40 miljard (ongeveer EUR 20 miljard) op te kopen, stelde de UNA in eerste instantie voor (zie de brief van 17 december 1999) een deel van dit vlees (11 450 ton) tegen gunstige prijzen op de markt te brengen in ontwikkelingslanden; het verschil tussen de daadwerkelijke marktwaarde van het vlees en de verkoopprijs (ongeveer ITL 20 miljard, dat wil zeggen 50 % van de marktwaarde) zou voor rekening moeten komen van de AIMA.

(9) Volgens de diensten van de Commissie had de steunregeling (zie brief van 18 februari 2000) het karakter van restitutie bij uitvoer, omdat zij het verschil dekte tussen de pluimveeprijs in ontwikkelingslanden en de prijs op de Italiaanse markt (derhalve zou de regeling per definitie onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, de verplichtingen van de Gemeenschap in het kader van de Wereldhandelsorganisatie en de gemeenschappelijke ordening der markten). De Italiaanse autoriteiten hebben vervolgens in hun brief van 10 augustus 2000 het oorspronkelijke doel van de regeling niet meer genoemd, maar gewezen op het feit dat de door de Italiaanse pluimveeproducenten geleden schade kon worden beschouwd als schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen (en niet als het gevolg van het normale marktrisico), zodat zij in aanmerking komt voor de in artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag bedoelde uitzondering.

Maatregel

(10) Op grond van het betrokken programma ontvangen pluimveeproducenten een compensatie vanwege de daling van de prijs en de verkoop als gevolg van de dioxinecrisis en de maatschappelijke onrust die daardoor onder consumenten ontstond. De steun omvat het verschil tussen de gemiddelde prijzen in de niet door de crisis getroffen landen en de Italiaanse prijzen in de periode juni-juli 1999 (de periode waarvoor de vergoeding is berekend). In de niet door de crisis getroffen landen (met uitzondering van Italië) bedroeg de prijs volgens de Italiaanse autoriteiten 137,89 EUR/100 kg in juni en 132,35 EUR/100 kg in juli. Het prijsverschil bedraagt derhalve 53,966 EUR/100 kg voor juni en 46,218 EUR/100 kg voor juli ([2]). De steun bedraagt daarom maximaal 21 150 ITL (10,92 EUR)/100 kg en 15 400 ITL (7,95 EUR)/100 kg. De steun wordt toegekend voor vlees dat in juni en juli 2001 werd geproduceerd en op de markt gebracht, voor een totaalbedrag van maximaal 10 329 138 EUR.

(11) De Italiaanse autoriteiten voeren aan dat de dioxinecrisis niet alleen geleid heeft tot een belangrijke teruggang van productie en handel (door de marktverstoringen na het uitbreken van de crisis), maar ook tot een sterke daling van het verbruik van pluimveeproducten. Op basis van de gegevens van de Italiaanse autoriteiten bedroeg de verkoop tegen gereduceerde prijs in juni 1999 34 700 000 kg vlees (tegen 52 000 000 kg in juni 1998) en in juli 1999 30 200 000 kg (tegen 51 000 000 kg in juli 1998 ([3])). De UNA had preventieve maatregelen genomen om een crisis als gevolg van overproductie van pluimveevlees te verkomen (namelijk door in maart de kuikens te slachten die in de maanden daarna slachtrijp zouden zijn geworden), maar door de dioxinecrisis waren de resultaten daarvan onvoldoende.

(12) De Italiaanse autoriteiten benadrukten in brieven van 21 november 2000 en 28 mei 2001 dat de media een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens de crisis: de onrust die zij veroorzaakten zou de sterke daling van de consumptie van pluimveevlees nog hebben verergerd (de consumptie lag in juni 29,1 % lager dan in 1998, in juli 10,1 %, in augustus 16,2 % en voor het hele jaar 5,9 %). De teruggang van de vraag heeft een scherpe prijsdaling veroorzaakt, vooral in juni en juli (respectievelijk - 30 % en - 30,1 % ten opzichte van dezelfde maanden in 1998). Om aan deze situatie het hoofd te bieden, moesten de Italiaanse producenten bovendien in juni 4 150 ton, in juli 9 271 ton en in augustus 2 595 ton pluimveevlees opslaan, omdat zij het niet op de markt konden afzetten.

(13) De steun omvat geen vergoeding voor het opruimen van dieren of dierlijke producten die niet meer geschikt zijn voor consumptie of afzet.

([2]) De Italiaanse prijzen bedroegen respectievelijk 83,924 EUR/100 kg en 86,132 EUR/100 kg.

([3]) Deze gegevens betreffen de producten die werden aangekocht door particulieren en ondernemingen.

Bedrag van de steun

(14) Het maximumbedrag van de bijstand wordt op 20 miljard ITL (10 329 138 EUR) begroot.

Gronden voor het inleiden van de procedure

(15) De Commissie heeft de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag ingeleid omdat zij twijfelde aan de verenigbaarheid van de regeling met de gemeenschappelijke markt. Deze twijfels betroffen de mogelijkheid om de betreffende steunregeling te combineren met een compensatieregeling voor schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen. De Italiaanse autoriteiten verwezen namelijk naar artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag, waarin wordt bepaald dat steunmaatregelen tot herstel van door buitengewone gebeurtenissen veroorzaakte schade verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De dioxinecrisis wordt aangemerkt als een buitengewone gebeurtenis.

(16) Het begrip buitengewone gebeurtenis wordt in het Verdrag niet nader omschreven, zodat de Commissie voor ieder geval afzonderlijk, na beoordeling van de betrokken gebeurtenis, bepaalt of de desbetreffende uitzondering van toepassing is. In het geval van de dioxinecrisis, die betrekking had op in België geproduceerde voedingsmiddelen en diervoeders, concludeerde de Commissie dat het hier een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag betrof, gezien de aard en de omvang van de beperkingen die moesten worden opgelegd om de volksgezondheid in dat land te beschermen ([4]).

(17) Er zijn ook andere precedenten wat betreft de definitie van het begrip buitengewone gebeurtenis, met name in het kader van verschillende steunregelingen van het Verenigd Koninkrijk ([5]) met betrekking tot de BSE-crisis: de Commissie concludeerde in dit geval dat het een buitengewone gebeurtenis betrof vanwege met name het exportverbod op rundvlees en de daling van de consumptie van rundvlees als gevolg van de onzekerheid en de ongerustheid die veroorzaakt werden door de berichten over BSE. Benadrukt moet worden dat de genoemde voorbeelden betrekking hebben op landen die rechtstreeks getroffen waren door het probleem (BSE in het Verenigd Koninkrijk en dioxine in België), en niet op een land waar de markt werd verstoord door de bezorgdheid van consumenten over dioxine.

([4]) Zie met name de besluiten van de Commissie met betrekking tot staatssteunregelingen nr. 87/99, NN 88/99, NN 89/99, N 380/99, N 386/99 e NN 95/99 en N 384/99.

([5]) Zie staatssteunregelingen nr. N 299/96, N 290/96, N 278/96 e N 289/96.

(18) In de genoemde gevallen werd de betaling van schadevergoeding aan de producenten in verband met hun verlies aan inkomen toegestaan door de Commissie omdat de verstoring van hun afzetmarkt en de daling van de consumptie niet alleen werden veroorzaakt door de maatschappelijke ongerustheid, maar ook door buitengewone factoren die een belemmering vormden voor de normale handel in de betrokken producten (een combinatie van maatregelen van de overheid en een volstrekt ongebruikelijke houding van de consumenten en de media). In deze gevallen was het steeds mogelijk een rechtstreeks en onmiddellijk verband aan te tonen tussen het als buitengewone gebeurtenis aangemerkte geheel van omstandigheden en de door de ondernemingen geleden schade.

(19) De Italiaanse autoriteiten is verzocht het verband aan te tonen tussen het inkomensverlies van de landbouwproducenten en de eventuele buitengewone gebeurtenis, zodat de Commissie toestemming kan verlenen voor compensatie van het genoemde verlies zoals bedoeld in artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag, maar tot op heden zijn de Italiaanse autoriteiten er niet in geslaagd een bevredigende uitleg te geven. Op grond van de nu beschikbare inlichtingen lijkt in dit geval de beroering die ontstaan is en die voor de betrokken Italiaanse pluimveehouders geleid heeft tot een ernstige verstoring van hun afzetmarkt, tot een verlies aan marktaandeel en derhalve tot een geringere omzet dan in normale omstandigheden, op zich geen buitengewone gebeurtenis in de zin van het Verdrag te vormen. Bovendien wijst niets erop dat de nationale overheid of de Gemeenschap blokkeringsmaatregelen getroffen hebben.

(20) Zelfs als zou kunnen worden aangetoond dat de media in Italië in deze zaak een grotere rol gespeeld hebben dan in andere Europese landen, gezien de gevoeligheid van het publiek ten aanzien van voedselveiligheid en het feit dat er een zeer kritische houding bestaat tegenover zoötechnische voedselproductiesystemen, dan zou dat vooralsnog niet voldoende zijn om het buitengewone karakter van de betrokken gebeurtenis aan te tonen.

(21) De Commissie vroeg zich veeleer af waarom Italiaanse producenten niet hun voordeel deden met een dergelijke situatie en de verkoop van pluimveeproducten buiten (of zelfs binnen) Italië niet vergrootten, omdat Italië, in tegenstelling tot België, niet rechtstreeks door de dioxinecrisis getroffen landen was.

(22) Een ander punt dat om opheldering vraagt, is de bewering van de Italiaanse autoriteiten dat de pluimveehouders het onverkochte vlees hebben moeten invriezen (4 150,8 ton in juni, 9 271,3 ton in juli en 2 595,9 ton in augustus). Aan de hand van die bewering kon niet worden uitgesloten dat daardoor de gedurende de crisis onverkocht gebleven pluimveeproducten later toch verkocht konden worden. In dat geval zou de schade geringer zijn dan naar aanleiding van het onderzoek van het dossier is opgegeven. Bovendien was de Commissie niet in staat te bepalen hoeveel vlees verkocht is door de sterke daling van de vraag als gevolg van de dioxinecrisis noch hoe groot de overproductie was door een verkeerde inschatting van de vraag voor de zomer.

(23) Op grond van de hierboven beschreven overwegingen kon de Commissie niet uitsluiten dat het hier ging om een steunregeling die bedoeld was om de financiële situatie van producenten te verbeteren maar op geen enkele wijze tot de ontwikkeling van de sector bijdraagt. De steun werd verder uitsluitend op grond van prijzen, hoeveelheden of eenheden van de productie toegekend en wordt met andere woorden als exploitatiesteun en daarom als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd, zoals bedoeld in punt 3.5 van de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector [6] (hierna „de Richtsnoeren" genoemd).

(24) De Commissie betwijfelt dus het bestaan van een verband tussen de door de Italiaanse pluimveehouders ten gevolge van de geringere omzet geleden schade en het voorkomen van een buitengewone gebeurtenis, alsmede dat de betrokken steunregeling voldoet aan de voorwaarden zoals bedoeld in artikel 87, lid 2, onder b) of artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag (wat dit laatste betreft, lijkt de steun evenmin bij te dragen aan de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten) en aan een punt van de richtsnoeren.

III. OPMERKINGEN VAN ITALIË

(25) Bij brief van 24 oktober 2001 (geregistreerd op 26 oktober 2001) benadrukten de Italiaanse autoriteiten allereerst dat de daling van de consumptie van pluimveeproducten in de maanden juni, juli en augustus en in mindere mate tot december 1999 niet betwist werd in het besluit tot inleiding van de procedure.

(26) Aangezien de Commissie het bestaan van schade in termen van verkoop en prijsdaling niet betwist heeft, is het volgens de Italiaanse autoriteiten alleen noodzakelijk een verband aan te tonen tussen deze schade en de dioxinecrisis. Een dergelijk verband zou kunnen worden aangetoond op basis van het simpele feit dat de eerste berichten over „dioxinekippen" verschenen op 28 mei 1999, rond 19.00 uur en dat de onverwachte verkoopdaling optrad vanaf juni 1999 (de verkoop daalde met 29 % in vergelijking met juni 1998). De ontwikkeling van de consumptie in Italië verliep parallel aan de mate van maatschappelijke onrust die werd veroorzaakt door de media, met een sterke daling van de verkoop tijdens de eerste golf berichten over de dioxinecrisis, een herstel in de maand juli, toen de belangstelling van de media afnam, en een verdere daling in augustus, nadat bekend werd dat de Europese Unie besloten had de maximaal toegestane dosis dioxine voor sommige producten te verdubbelen. Vanaf september besteedden de massamedia steeds minder aandacht aan dit onderwerp en de consumptie van pluimveeproducten normaliseerde zich geleidelijk.

[6] PB C 232 van 12.8.2000.

(27) Voor de Italiaanse autoriteiten bestaat er dus een onmiskenbaar verband tussen de maatschappelijke onrust die ontstond naar aanleiding van berichten over de dioxinecrisis in België en de daling van de consumptie en de prijzen.

(28) Nu hoeft alleen nog maar te worden aangetoond dat de dioxinecrisis die zich in Italië voordeed kan worden beschouwd als een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag. De Commissie heeft reeds erkend dat de dioxinecrisis in België een buitengewone gebeurtenis is gezien de aard en de omvang van de beperkingen die moesten worden opgelegd om de volksgezondheid te beschermen. Het is waar dat Italië niet rechtstreeks getroffen werd door de dioxinecrisis, maar de Italiaanse autoriteiten beweren dat niet kan worden ontkend dat de effecten van de crisis de landsgrenzen overstegen en ook naburige landen, zoals Italië, troffen.

(29) Volgens de Italiaanse autoriteiten moet elke gebeurtenis die niet of moeilijk te voorzien was, zoals een natuurramp, als een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag worden beschouwd. Daartoe is het noodzakelijk de gebeurtenis op zich te bekijken, en niet de maatregelen die zijn genomen om de situatie het hoofd te bieden, want deze zijn slechts een gevolg van de eigenlijke gebeurtenis. Bovendien heeft de Commissie in het geval van de BSE-crisis in het Verenigd Koninkrijk het buitengewone karakter van de gebeurtenis erkend op basis van het vleesexportverbod, maar vooral op basis van de daling van de consumptie van rundvlees als gevolg van de onzekerheid en vrees die veroorzaakt werden door de berichten over BSE. De situatie in Italië in 1999 na de dioxinewaarschuwing was vergelijkbaar. Het aan het Verenigd Koninkrijk opgelegde exportverbod had geen grote invloed op de daling van de consumptie, want zelfs zonder een dergelijk verbod zouden de buitenlandse consumenten (net als de Engelse consumenten) hun rundvleesconsumptie hebben beperkt, waardoor het niet mogelijk zou zijn geweest deze producten in het buitenland af te zetten. In het geval van de dioxinecrisis van 1999 moet daaraan nog worden toegevoegd dat alle derde landen in de betrokken periode een invoerverbod op pluimveevlees uit de EU hebben ingesteld.

(30) De Italiaanse producenten hebben zich niet gericht op andere buitenlandse markten of op de Italiaanse markt vanwege het internationale karakter van de gebeurtenis, die veel verder strekte dan de Belgische grenzen.

(31) Volgens de Italiaanse autoriteiten blijkt uit de inkomsten van bepaalde Italiaanse pluimveebedrijven in de periode juni-augustus 1999 duidelijk dat de prijzen en de verkoop zijn gedaald.

IV. JURIDISCHE BEOORDELING

Bestaan van de steunmaatregel

(32) Overeenkomstig artikel 87, lid 1 van het EG-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 deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(33) Op grond van artikel 19 van Verordening (EG) nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee ([7]) zijn, behoudens andersluidende bepalingen, de artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag van toepassing op de productie van en de handel in de producten waarop de verordening van toepassing is.

(34) De voorgenomen maatregel behelst de betaling van staatsmiddelen aan enkele ondernemingen en de betrokken steunregeling (voor een bedrag van 20 miljard ITL) wordt selectief toegekend aan pluimveehouders die naar verluidt schade hebben geleden als gevolg van de dioxinecrisis. Daarnaast bevoordeelt de maatregel sommige de productie van een bepaalde sector (namelijk de pluimveesector) en kan deze de handel beïnvloeden, rekening houdend met het Italiaanse marktaandeel in de totale productie van slachtpluimvee in de EU (13,2 %). In 2001 produceerde Italië bruto 1 134 000 ton slachtpluimvee van de 9 088 000 ton van de EU-15 ([8]).

(35) De onderhavige maatregel valt dus onder de definitie van staatssteun als bedoeld in artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

Verenigbaarheid van de steunmaatregel

(36) Het verbod op de toekenning van staatssteun geldt niet onbeperkt. In het onderhavige geval hebben de Italiaanse autoriteiten zich beroepen op de uitzonderingen zoals bedoeld in artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag, op grond waarvan steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

(37) Aangezien het Verdrag geen omschrijving van het begrip „buitengewone gebeurtenis" geeft, moet worden nagegaan of de „dioxinecrisis" in Italië gelijk kan worden gesteld aan een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag.

([7]) PB L 282 van 1.11.1975, blz. 77.

([8]) Bron: Eurostat en Europese Commissie.

(38) Overeenkomstig de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector hanteert [9] de Commissie bij de beoordeling van steunmaatregelen een restrictieve interpretatie van de begrippen „natuurramp" en „buitengewone gebeurtenis" in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag, omdat hiermee een uitzondering wordt gemaakt op het algemene beginsel van onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt, zoals vastgelegd in artikel 87, lid 1. Tot dusverre heeft de Commissie de volgende gebeurtenissen als natuurramp aangemerkt: aardbevingen, lawines, grondverschuivingen en overstromingen. Als buitengewone gebeurtenissen zijn aangemerkt: oorlog, binnenlandse ordeverstoringen en stakingen en, onder bepaalde voorwaarden en afhankelijk van de omvang ervan, ernstige nucleaire of industriële ongevallen en grote branden die tot grootschalige schade leiden. Daarentegen werd een brand in één verwerkingsbedrijf die werd gedekt door een gewone commerciële verzekering door de Commissie niet als buitengewone gebeurtenis erkend. In het algemeen beschouwt de Commissie de uitbraak van dier- of plantenziekten niet als een natuurramp of een buitengewone gebeurtenis, hoewel zij inderdaad in één geval de grootschalige uitbraak van een dierziekte die tot dan toe onbekend was als buitengewone gebeurtenis heeft aangemerkt. Omdat het moeilijk is dergelijke gebeurtenissen te voorspellen, zal de Commissie voorstellen voor steunmaatregelen op grond van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag zoals gebruikelijk per geval blijven beoordelen. Een dergelijke analyse per geval is des te noodzakelijker in een gevoelige sector zoals de pluimveesector, waar iedere marktinterventie in strijd kan zijn met de maatregelen in verband met de gemeenschappelijke ordening der markten.

(39) De Commissie kan in het algemeen niet aanvaarden dat de chemische verontreiniging van voedingsmiddelen bestemd voor menselijke consumptie op zich kan worden beschouwd als een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag. Het risico op een dergelijke besmetting is daarentegen een gevolg van het feit dat niet overal in de voedselketen het hoogste kwaliteitsniveau wordt gewaarborgd.

(40) In het geval van de dioxinecrisis in België is met veel elementen rekening gehouden om te bepalen of deze crisis een buitengewone gebeurtenis vormde. Ten eerste heeft de Commissie gekeken naar de omvang van de maatregelen die werden getroffen om de crisis te bestrijden, waaronder het verbod op het op de markt brengen en distribueren aan de kleinhandel van pluimveevlees, het verbod op de handel met en de uitvoer naar derde landen van bepaalde dierlijke producten voor menselijke en dierlijke consumptie, en het opleggen van een reeds voorwaarden, waaronder het toezicht op, de traceerbaarheid van en de controle op van de betreffende producten [10]. Deze crisis werd tot buitengewone gebeurtenis verklaard op grond van twee elementen, namelijk de aankondiging door de Belgische autoriteiten en de daarop volgende noodmaatregelen en het feit dat het niet mogelijk was de productie in de handel te brengen, waardoor de Belgische producenten in een crisissituatie werden gestort. Deze crisis onderscheidde zich in aard en gevolgen voor de betrokken ondernemingen duidelijk van de gebruikelijke gang van zaken en viel buiten de wijze waarop de markt gewoonlijk functioneert. De onrust die binnen korte tijd ontstond onder consumenten en het door verschillende derde landen ingestelde embargo op dieren en dierlijke producten uit België heeft sterk bijgedragen tot de crisis en leidde tot een grote verstoring van de markt waarop de Belgische producten werden verhandeld, tot een verlies van marktaandeel en dientengevolge tot een daling van de verwachte omzet bij een normale marktsituatie.

(41) Het buitengewone karakter van de gebeurtenis wordt niet alleen bepaald door de chemische verontreiniging van de producten noch door de daling van de verkoop, maar door de combinatie van vergaande beperkende maatregelen met betrekking tot de handel in en de uitvoer van de betrokken producten en de daling van de verkoop en de prijzen. De maatschappelijke onrust en de reactie van de consumenten op de dioxinebesmetting van pluimveevlees droegen alleen maar bij aan het buitengewone karakter van de gebeurtenis.

(42) Wat de Italiaanse producenten betreft, zijn de verkoop en de uitvoer op geen enkele manier beperkt en er is geen enkele beperkende maatregel getroffen in verband met de bescherming van de gezondheid van consumenten, want het land werd niet rechtstreeks getroffen door de crisis. De enige onvoorziene factor die de markt heeft verstoord, is het ontstaan van maatschappelijke onrust en de reactie van de consumenten op een besmetting die zich elders had voorgedaan.

(43) De situatie in Italië kan niet worden vergeleken met die in landen die rechtstreeks getroffen waren door de crisis; de dioxinecrisis is in België tot een buitengewone gebeurtenis verklaard, maar is dat niet zonder meer. Zoals reeds

[9] PB C 28 van 1.2.2000, blz. 2.

[10] In verband met deze maatregelen stelde de Commissie drie beschikkingen vast: Beschikking 1999/363/EG van de Commissie van 3 juni 1999 tot vaststelling van beschermende maatregelen met betrekking tot dioxineverontreiniging van voor menselijke consumptie of vervoedering bestemde dierlijke producten (PB L 141 van 4.6.1999, blz 24). Deze maatregelen hadden vooral betrekking op pluimveevlees en pluimveeproducten, zoals eieren en eierproducten, vetten, dierlijke eiwitten, grondstoffen voor levensmiddelen, enz.; beschikking 1999/368/EG van de Commissie van 4 juni 1999 en beschikking 1999/383/EG van de Commissie van 11 juni 1999 tot vaststelling van beschermende maatregelen met betrekking tot dioxineverontreiniging van voor menselijke consumptie of vervoedering bestemde van runderen en varkens verkregen producten (PB L 142 van 5.6.1999, blz 46 en PB L 147 van 12.6.1999, blz. 26). Deze maatregelen hadden vooral betrekking op rund- en varkensvlees, melk en alle daarvan afgeleide producten.

beschreven in de punten 35-38 vormen de chemische besmetting van voedingsmiddelen voor menselijke consumptie of het ontstaan van maatschappelijke onrust op zich geen buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag.

(44) De Italiaanse autoriteiten verwezen ook naar de eerdere BSE-crisis in het Verenigd Koninkrijk. In dit specifieke geval bestond de buitengewonde situatie in de rundvleessector in het totale uitvoerverbod op levende dieren en rundvlees van het Verenigd Koninkrijk naar Europese en derde landen. De handelsmaatregelen in verband met BSE hadden ongekend grote gevolgen in het Verenigd Koninkrijk. De Commissie herinnert eraan dat er ondermeer een totaalverbod werd ingesteld op Brits vlees en op alle daarvan afgeleide producten die in de menselijke of dierlijke voedselketen terecht zouden kunnen komen, wat leidde tot een ongekende daling van de binnenlandse vleesconsumptie. De daling van de consumptie had te maken met de ingrijpende beperkingen van de markt, wat leidde tot een situatie die als buitengewoon kan worden betiteld.

(45) Bij de meer recente BSE-gevallen in Europa ([11]) herhaalde de Commissie dat een daling van de verkoop of de inkomsten niet als buitengewoon wordt beschouwd. De daling van de verkoop wordt beschouwd als een gevolg van een buitengewone gebeurtenis, die ontstaat door een zeldzame combinatie van verschillende factoren. Zoals in de hierboven genoemde gevallen werden steunmaatregelen tot herstel van schade als gevolg van een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag goedgekeurd voor landen die rechtstreeks waren getroffen door de gebeurtenis en waarbij verschillende factoren hadden bijgedragen aan het buitengewone karakter ervan: de extreem negatieve gevolgen voor de Europese landbouwproducenten, de maatschappelijke onrust onder consumenten en het embargo van veel derde landen met betrekking tot dieren en vleesproducten uit de EU en een reeks incidenten waarover de producenten geen controle hadden en die de crisissituatie verergerden en de vrees onder consumenten deden ontstaan. Dit heeft geleid tot een ernstige verstoring van de markt waarop de Europese producenten opereren, met als gevolg een verlies aan marktaandeel en dus een daling van de verwachte omzet bij een normale marktsituatie.

(46) Een belangrijk element waarmee de Commissie rekening hield bij het aanmerken van een crisis als buitengewone gebeurtenis was de stabiliteit en het evenwicht van de rundvleesmarkt voordat de crisis uitbrak. Zoals hieronder wordt aangetoond (zie de punten 52 tot en met 55) en zoals de Italiaanse autoriteiten zelf ook verklaarden (zie de brieven van 28 augustus 2000 en 15 november 2000), was hiervan geen sprake op de markt voor kip in Italië, die al met overproductie en een daling van de prijzen kampte.

([11]) Vergelijk ondermeer de steunmaatregelen N 113/A/2001 (beschikking SG 01.290550 van 27.7.2001), N 437/2001 (beschikking SG.01290526D van 27.7.2001), N 657/2001 (beschikking SG 01.292096 van 9.11.2001) en NN 46/2001 (beschikking SG 01.290558 van 27.7.2001).

(47) In alle hierboven beschreven gevallen, en met name in de door de Italiaanse autoriteiten genoemde gevallen, deed de buitengewone gebeurtenis zich voor in het betrokken land, wat ertoe leidde dat een serie maatregelen werd getroffen, beperkende maatregelen, maatregelen op het gebied van de markt en de volksgezondheid, waardoor de verkoop en de prijzen van de betrokken producten daalden.

(48) Daarnaast moet een buitengewone gebeurtenis zich qua aard en gevolgen voor de betrokken ondernemingen in ieder geval duidelijk onderscheiden van de gebruikelijke gang van zaken en de wijze waarop de markt gewoonlijk functioneert. Het feit dat gebeurtenis niet of moeilijk te voorzien was, kan bijdragen aan het buitengewone karakter ervan, maar is op zichzelf niet voldoende om een gebeurtenis als „buitengewoon" in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag te beschouwen.

(49) In dit geval onderscheidt de vermeende verkoopdaling zich niet van andere gebeurtenissen die van invloed zijn op de vraag, zoals bijvoorbeeld de sluiting van een uitvoermarkt. Een dergelijke gebeurtenis is eveneens niet te voorzien, maar behoort tot het gebruikelijke handelsrisico van een onderneming en is derhalve niet buitengewoon in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag.

(50) Volgens de Italiaanse autoriteiten hadden de Italiaanse producenten geen andere afzetmogelijkheden omdat de crisis zich tot ver buiten de Belgische grenzen verspreidde en de pluimveeconsumptie in heel Europa daalde.

(51) Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, bleef de intracommunautaire uitvoer van pluimvee tijdens de maanden juni en augustus 1999 constant binnen de tendens van dat jaar en steeg zelfs ten opzichte van 1998. De intracommunautaire uitvoer voor de maand juli lag hoger dan het gemiddelde voor 1999 en dan juli 1998. Hoewel deze stijging niet voldoende is om het volledige onverkochte productoverschot zoals opgegeven door de Italiaanse autoriteiten op te vangen, verkleinde deze wel de gevolgen van de crisis voor de producenten, doordat zij een deel van hun productie op de communautaire markt konden verkopen. De Italiaanse autoriteiten hebben geen cijfers ingediend waaruit blijkt dat er geen andere afzetmogelijkheden op de Europese markt waren, maar verklaarden louter dat de consumptie van kip in de andere Europese landen eveneens daalde als gevolg van de crisis. Opnieuw volgens de Italiaanse autoriteiten kunnen sommige landen (zoals Denemarken, Griekenland, Spanje,

Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) als referentie worden gebruikt om vergelijkende prijzen vast te stellen (zie punt 7) omdat deze niet door de crisis zijn getroffen. Op zijn minst een deel van de overtollige productie had dan ook naar deze landen kunnen worden uitgevoerd.

(52) Op grond van het beleid van de Commissie inzake de toepassing van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag op landbouwgebied moet daarnaast overcompensatie van schade worden voorkomen.

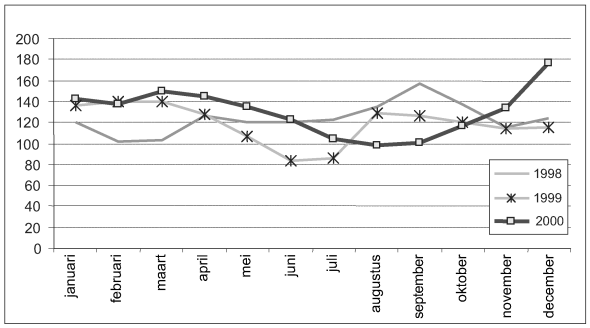
(53) De Italiaanse autoriteiten stellen een compensatiemechanisme voor waarbij wordt uitgegaan van een steunbedrag voor vlees dat geproduceerd en in de handel werd gebracht in juni en juli 1999; dit bedrag wordt berekend op basis van het verschil tussen de gemiddelde prijzen in de landen die niet door de crisis waren getroffen en de gemiddelde prijzen in Italië. Dit prijsverschil bedraagt volgens de Italiaanse autoriteiten 53,966 EUR/100 kg voor juni en 46,218 EUR/100 kg voor juli. De steun bedraagt daarom respectievelijk 21 150 ITL (10,92 EUR)/100 kg en 15 400 ITL (7,95 EUR)/100 kg.

(54) Er zijn twee problemen met deze wijze van berekening. Ten eerste beweren de Italiaanse autoriteiten dat de producenten het niet-verkochte vlees hebben moeten invriezen ([12]). Hierdoor zou het mogelijk zijn geweest de pluimveeproducten in een later stadium alsnog te verkopen en de schade zou kleiner van omvang zijn geweest dan nu is opgegeven. De Italiaanse autoriteiten hebben geen uitleg gegeven over dit punt. Wanneer een deel van de productie later tegen waarschijnlijk genormaliseerde prijzen alsnog wordt verkocht, kan overcompensatie van de schade niet worden uitgesloten. Ten tweede verklaarden de Italiaanse autoriteiten dat in juni 1999 43 170,1 ton kippen en in juli 47 485,9 ton kippen zijn geslacht, samen 90 656 ton (zie brief van 15 november 2000), terwijl de verkochte hoeveelheid in juni 1999 34 700 000 kg vlees en in juli 30 200 000 kg, samen 64 900 ton, bedroeg. In juni werd 4 150,8 ton vlees ingevroren en in juli 9 271,3 ton, samen 13 422,1 ton. Er zijn geen gegevens verstrekt over de bestemming van het vlees dat niet verkocht en niet ingevroren werd, zodat niet kan worden uitgesloten dat dit vlees is verhandeld.

(55) Daarna verwijst Italië naar de gemiddelde prijzen in andere Europese landen die niet door de crisis waren getroffen, maar houdt daarbij geen rekening met het feit dat de prijzen in Italië al daalden vóór juni 1999 noch met de prijsvariatie van pluimveevlees. In onderstaande grafiek is de prijsontwikkeling in Italië weergegeven voor de jaren 1998, 1999 en 2000 ([13]):

Marktprijzen per maand, hele kippen,

EUR/100kg



(56) Volgens de gegevens van de Italiaanse autoriteiten vertoonde de pluimveesector al overproductie en daarom hadden de producenten in maart besloten een deel van de slachtkippen in april en mei te slachten om het vleesaanbod in juni met 4,8 % te doen dalen. Volgens de Italiaanse autoriteiten is vanwege de dioxinecrisis 10 % van de productie niet in juni geslacht en in de handel gebracht, maar in juli en augustus, waardoor het aanbod in die twee maanden toenam. Op basis van de informatie waarover de Commissie beschikt, werden in februari, maart en april meer kuikens gefokt, waardoor de productie in juni naar verwachting met 5,6 % zou toenemen.

(57) Als we de gegevens over de slacht van kippen in de periode mei-augustus 1999 vergelijken met dezelfde periode het jaar ervoor, blijkt dat de slacht en dus het aanbod aan kip in mei 1999 toenamen met bijna 9 % ten opzichte van mei 1998, in juni daalde het aanbod met 10 % en juli steeg het met 10 %. Deze stijging van het aanbod zette door in augustus 1999 (+ 6,5 %). Aangezien de prijzen doorgaans de ontwikkeling van het aanbod volgen, kunnen we concluderen dat de prijzen daalden ten opzichte van april, toen ze als gevolg van de overproductie al lager waren dan het Europese gemiddelde. Door de prijs van kip in Italië in juni en juli te vergelijken met de gemiddelde prijs in landen die niet door de dioxinecrisis waren getroffen zou de vermeende prijs van kip in Italië dan ook worden overschat.

(58) Gezien de prijsvariatie in Italië en de reeds voor het uitbreken van de dioxinecrisis ingezette dalende tendens, zou het niet juist zijn de verkoopprijzen van juni 1999 en juni 1998 met elkaar te vergelijken, want daarbij zou geen rekening worden gehouden met de overproductie en de daaruit voortvloeiende prijsdaling waarmee de markt voor kip in Italië al te maken had. De verklaring van de Italiaanse autoriteiten dat de producenten al bij voorbaat marktcorrigerende maatregelen hadden getroffen door in maart kuikens te slachten die normaal gezien in april en mei hadden moeten worden geslacht om zo het aanbod in juni

([12]) Zie de brief van 23 mei 2001, waarin de Italiaanse autoriteiten verklaren dat de producenten in juni 4 150,8 ton, in juli 9 271,3 ton en in augustus 2 595,9 ton hebben moeten invriezen.

([13]) Gegevens over de intracommunautaire uitvoer van alle pluimveevlees (gewicht van de karkassen).

en juli te beperken, is in tegenspraak met de gegevens over het fokken van kuikens en de verwachte productie, op grond waarvan het aanbod zou zijn gestegen in juni en licht (1,6 %) gedaald in juli. Op basis van deze gegevens is elke voorspelling van de verkoopprijs in juni en juli 1999 (in vergelijking met juli 1998 of de prijzen in andere Europese landen die niet door de dioxinecrisis waren getroffen) volkomen willekeurig.

(59) Aangezien de maatschappelijke onrust op zichzelf geen buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag vormt en de methode waarmee de Italiaanse autoriteiten de door de Italiaanse pluimveehouders geleden schade berekent tot een overschatting van die schade zou kunnen leiden, kan de Commissie dan ook concluderen dat de steunmaatregel niet verenigbaar kan worden beschouwd met de gemeenschappelijke markt n de zin van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag.

(60) Zelfs als de steunmaatregel wordt bezien in het licht van artikel 87, lid 3, van het Verdrag, kan de steun niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. Artikel 87, lid 3, onder a), is niet van toepassing omdat de steunmaatregel niet dient ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waar de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst.

(61) Artikel 87, lid 3, onder b) is niet van toepassing omdat de steunmaatregel niet is bedoeld om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of om een ernstige verstoring in de Italiaanse economie op te heffen.

(62) Artikel 87, lid 3, onder d), is niet van toepassing omdat de steunmaatregel geen betrekking heeft op de in dit artikel genoemde doelstellingen.

(63) Wat betreft artikel 87, lid 3, onder c), en gezien het feit dat de betrokken wet op reguliere wijze is aangemeld door de Italiaanse autoriteiten overeenkomstig artikel 88, lid 3, gelden de normen van de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector ([14]) (hierna „de Richtsnoeren" genoemd) voor de beoordeling. Overeenkomstig punt 23.3 van de Richtsnoeren zijn deze vanaf 1 januari 2000 van toepassing op nieuwe staatssteun, met inbegrip van de steunmaatregelen die al door de lidstaten waren aangemeld, maar waarover de Commissie nog geen uitspraak heeft gedaan.

(64) Punt 11.4 is van toepassing op steunmaatregelen ter compensatie van inkomensverlies als gevolg van een dierziekte. De staatssteun mag een redelijke compensatie omvatten voor het verlies aan inkomen, waarbij rekening wordt gehouden met de problemen in verband met het terug op peil brengen van de veestapel of het plantenbestand en met de quarantaine of andere wachttijden die worden opgelegd of aanbevolen door de bevoegde autoriteiten om de ziekte uit te roeien voordat de veestapel of de gewassen worden vervangen. Voorwaarde voor steun in dit verband is verplichte slachting van de dieren in opdracht van de autoriteiten voor volksgezondheid of de veterinaire autoriteiten, in het kader van een plan voor de preventie en uitroeiing van de dierziekte.

(65) Uit de aangemelde maatregelen blijkt duidelijk dat de autoriteiten voor volksgezondheid of de veterinaire autoriteiten geen enkele opdracht tot slachting hebben gegeven zoals hierboven bedoeld, aangezien de chemische besmetting geen betrekking had op Italiaanse ondernemingen. De betrokken maatregelen voldoet dan ook niet aan de in punt 11.4 van de Richtsnoeren genoemde voorwaarden.

(66) In het licht van het bovenstaande kan de steun voor pluimveebedrijven niet worden beschouwd als een steunmaatregel tot herstel van schade veroorzaakt door een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 87, lid 2, onder b), noch als een steunmaatregel waarop de uitzonderingen van artikel 87, lid 3, van toepassing zijn. De betrokken steunmaatregel komt dus neer op exploitatiesteun, die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, overeenkomstig punt 3.5 van de Richtsnoeren ([15]).

(67) De steunmaatregel maakt daarnaast inbreuk op de regels van Verordening (EG) nr. 2777/75, op grond waarvan uitsluitend de volgende maatregelen mogen worden getroffen voor de in artikel 1 van de verordening genoemde producten: maatregelen die kunnen bijdragen tot een betere organisatie van de productie, de verwerking en de afzet; maatregelen tot verbetering van de kwaliteit; maatregelen ertoe strekkende het opstellen van ramingen op korte en lange termijn mogelijk te maken aan de hand van gegevens betreffende de gebruikte productiemiddelen; maatregelen ertoe strekkende de waarneming van het prijsverloop op de markt te vergemakkelijken. Teneinde rekening te houden met de beperkingen van het vrije verkeer die kunnen voortvloeien uit maatregelen om de verbreiding van dierziekten tegen te gaan, kunnen volgens de in artikel 17 bedoelde procedure buitengewone maatregelen worden genomen ter ondersteuning van de markt die door deze beperkingen wordt getroffen. Deze maatregelen kunnen slechts worden getroffen in de mate en voor het tijdvak die strikt noodzakelijk zijn voor de ondersteuning van deze markt. In het onderhavige geval is geen enkele van deze maatregelen genomen ten aanzien van Italië. Iedere andere vorm van steun kan dan ook alleen worden toegestaan op grond van de artikelen 87-89 van het Verdrag. Zoals in het vorige punt werd uiteengezet, voldoet de betrokken steunmaatregel niet aan de normen voor staatssteun en is derhalve niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

([14]) PB C 28 van 1.2.2000, blz. 2.

([15]) Vonnis van het Gerecht van eerste aanleg in zaak T 459/1993 (Siemens SA — Commissie van de Europese Gemeenschappen) Jurispr. [1995] blz. 1675.

V. **CONCLUSIES**

(68) Gezien het voorgaande kan de Commissie concluderen dat de voorgenomen steunmaatregelen in het kader van het AIMA-programma ten behoeve van de pluimveesector staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, waarop de uitzonderingen van artikel 87, lid 2 en lid 3, niet van toepassing zijn.

(69) Aangezien het programma werd aangemeld overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag, op grond waarvan de lidstaat de voorgenomen maatregel niet tot uitvoering kan brengen voordat de Europese Commissie haar goedkeuring heeft verleend, hoeft de verleende steun niet te worden teruggevorderd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun die Italië voornemens is te verlenen op basis van het nationale steunprogramma AIMA voor 1999 is niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Italië mag deze steunmaatregelen niet tot uitvoering brengen.

Artikel 2

Italië deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 3

De onderhavige beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 19 mei 2004.

Voor de Commissie

Franz FISCHLER

Lid van de Commissie