II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 14 december 2004

betreffende de door Frankrijk tot uitvoer gebrachte belasting op aankoop van vlees (destructiebelasting)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 4770)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(2005/474/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 genoemde artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Naar aanleiding van een klacht heeft de Commissie Frankrijk op 15 april 1999 verzocht informatie te verstrekken over een belasting op aankoop van vlees (hierna ook „de destructiebelasting" genoemd) die tot doel heeft destructieactiviteiten op het Franse grondgebied te financieren. De Franse autoriteiten hebben geantwoord bij schrijven van 12 mei 1999.

(2) De Commissie had daarvoor al de inbreukprocedure van artikel 226 van het Verdrag ingeleid tegen de destructiebelasting ([2]). Op 29 juli 1998 is Frankrijk een aanmaningsbrief gestuurd. Deze brief werd gevolgd door een met redenen omkleed advies op 18 september 2000. De Commissie heeft op 26 juni 2002 besloten het dossier te sluiten.

(3) De maatregel is opgenomen in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen, onder nummer NN 17/2001. Een addendum bij de oorspronkelijke klacht is in maart 2001 ontvangen. Inmiddels is bij de Commissie een nieuwe klacht ingediend met dezelfde elementen als de eerste klacht.

(4) De Commissie heeft Frankrijk bij brief van 10.juli 2002 in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van de destructiebelasting de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

(5) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt ([3]). De Commissie heeft de andere lidstaten en de overige belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen over de betrokken maatregel kenbaar te maken.

(6) De Franse autoriteiten hebben hun opmerkingen gestuurd bij brief van 10 oktober 2002. De Commissie heeft opmerkingen van derden ontvangen en deze bij brief van 11 februari 2003 naar de Franse autoriteiten gestuurd; de Franse autoriteiten hebben daarop bij brief van 9 april 2003 geantwoord. Bij brief van 14 juli 2004 is de Franse autoriteiten om aanvullende informatie verzocht, die deze bij brief van 23 september 2004 hebben gestuurd.

([1]) PB C 226 van 21.9.2002, blz. 2.

([2]) Nr. A/97/4309.

([3]) Zie voetnoot 1.

(7) Deze beschikking heeft alleen betrekking op de financiering van de openbare destructiedienst tussen 1 januari 1997 en 31 december 2002, het jaar van opening van de onderzoekprocedure. De financiering van de openbare destructiedienst vanaf 1 januari 2003 wordt behandeld in het kader van staatssteun nr. NN 8/2004.

(8) De destructiebelasting is met ingang van 1 januari 2004 afgeschaft. De financiering van de openbare destructiedienst wordt nu gegarandeerd door een „slachtbelasting" ten aanzien waarvan de Commissie geen bezwaar heeft gemaakt ([1]). In het kader van het onderzoek van dat dossier hebben de Franse autoriteiten de Commissie ook relevante informatie over deze zaak verschaft, met name bij brief van 29 december 2003.

II. **BESCHRIJVING**

1. *DE DESTRUCTIEBELASTING*

(9) De destructiebelasting is ingesteld bij artikel 302 *bis* ZD van de Code général des impôts (het algemene belastingwetboek), welk artikel in het belastingwetboek is ingevoegd bij artikel 1 van Franse wet nr. 96-1139 van 26 december 1996 betreffende de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren en slachthuisafval en tot wijziging van de Code rural (landbouwwet) ([2]). Volgens deze bepaling is de destructiebelasting op 1 januari 1997 van kracht geworden.

(10) Wet nr. 96-1139 wijzigt artikel 264 van de Franse Code rural waarin nu wordt gesteld dat „de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren alsook van voor menselijke en dierlijke consumptie ongeschikt geacht vlees en slachtafval van slachthuizen een taak van de openbare dienst is die onder de bevoegdheid van de staat valt".

(11) Volgens het eveneens door de genoemde wet gewijzigde artikel 271 van de Code rural daarentegen „valt het verwijderen van veterinair afval, anders dan als bedoeld in artikel 264 alsmede het verwijderen van dierlijk afval afkomstig van slachthuizen of inrichtingen voor het verwerken of toebereiden van dierlijke levensmiddelen of levensmiddelen van dierlijke oorsprong niet onder de verantwoordelijkheid van de openbare destructiedienst. Hiervoor zijn alleen deze slachthuizen en inrichtingen verantwoordelijk. Behalve wanneer zij zelf voor dit doel zijn erkend of ingeschreven, moeten zij de verwerking van dit materiaal toevertrouwen aan inrichtingen die voor deze activiteit erkend of ingeschreven zijn.".

(12) De ophaling waarvoor de openbare dienst verantwoordelijk is, heeft betrekking op dieren die op het nationale grondgebied zijn gestorven en met name dieren die in Franse slachthuizen zijn geslacht en ongeschikt zijn voor menselijke consumptie. Ophaling van kadavers vindt slechts plaats indien het gaat om dieren of partijen van dieren die ten minste 40 kg wegen. De dienstverlening aan personen die in het bezit zijn van een kadaver van een dier en dit „kunnen" overdragen aan een erkend persoon, maar daartoe niet verplicht zijn (artikel 265 II van de Code rural) is bij de wet expliciet uitgesloten van de door de destructiebelasting gefinancierde openbare destructiedienst. Zo zijn alle door particuliere personen gehouden „gezelschapsdieren" uitgesloten. Deze uitsluiting geeft aanleiding tot een door particuliere personen gefinancierde destructieactiviteit.

(13) De selectie van de particuliere ondernemingen voor de destructieactiviteiten gebeurt door de prefecten door middel van aanbestedingsprocedures waarvan de voorwaarden zijn vastgesteld in de Code rural. In de bijbehorende bestekken is de wijze van betaling vastgesteld van de door de contractant uit te voeren activiteiten, waarbij deze vergoeding in geen geval door de gebruikers van de openbare dienst mag worden betaald. De met de openbare destructiedienst belaste destructiebedrijven moeten hun diensten voor de ophaling en verwijdering dus gratis ter beschikking stellen aan de gebruikers (voornamelijk veehouders en slachthuizen) en zij worden uitsluitend door de staat betaald (artikel 264-2 van de Code rural).

(14) De destructiebelasting wordt geheven op de aankopen van vlees en andere gespecificeerde producten door iedereen die dergelijke producten in het klein verkoopt.

(15) De belasting moet in beginsel worden betaald door alle detailhandelaren. De belastinggrondslag is de waarde exclusief BTW van de aangekochte producten van welke herkomst ook:

— vlees en slachtafval, vers of gekookt, gekoeld of bevroren, van pluimvee, konijn, wild, runderen, schapen, geiten, varkens en paarden, ezels en hun kruisingen;

— worst, vleeswaren, reuzel, vleesconserven en verwerkt slachtafval;

— diervoeders op basis van vlees en slachtafval.

Bedrijven waarvan de omzet in het voorgaande kalenderjaar lager was dan 2 500 000 FRF ([3]) (381 122 EUR) exclusief BTW, worden van de belasting vrijgesteld. Het belastingpercentage was vastgesteld, per tranche van de maandelijkse aankopen exclusief BTW, op 0,5 % voor aankopen tot 125 000 FRF (19 056 EUR) en op 0,9 % voor aankopen boven 125 000 FRF. Deze percentages zijn vervolgens verhoogd tot respectievelijk 2,1 % en 3,9 % (zie overweging 18).

([1]) Staatssteun nr. N 515/2003, brief nr. C(2004) 936 def. van 30 maart 2004 aan de Franse autoriteiten.

([2]) Journal officiel de la République française (Staatsblad van de Franse Republiek) nr. 301 van 27.12.1996, blz. 19184.

([3]) Op basis van 1 FRF = 0,15 EUR.

(16) Aanvankelijk, dat wil zeggen vanaf 1 januari 1997, was de opbrengst van de belasting bestemd voor een speciaal voor dit doel opgericht fonds ter financiering van de dienstverlening voor de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren en van voor menselijke en dierlijke consumptie ongeschikt geacht slachthuisafval, dat wil zeggen de activiteiten die krachtens artikel 264 van de Code rural onder de bevoegdheid van de openbare dienst vallen. Dit fonds werd beheerd door het nationale centrum ter verbetering van de structuur van de landbouwbedrijven („Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles" CNASEA — een overheidsinstelling).

(17) Krachtens wet 98-546 van 2 juli 1998 houdende specifieke economische en financiële bepalingen [1] is in de periode van 1 juli 1998 tot en met 31 december 1998 aan dezelfde belastingplichtigen een extra belasting opgelegd ter financiering van de verwijdering van meel van zoogdieren dat niet voldeed aan de communautaire normen inzake de inactivering van de verwekkers van boviene spongiforme encefalopathie (BSE). Het ging daarbij met name om de uitgaven in verband met aankoop, vervoer, opslag en verwerking. Bedrijven waarvan de omzet in het voorgaande kalenderjaar lager was dan 3 500 000 FRF (533 571 EUR) exclusief BTW waren van die extra belasting vrijgesteld. Het percentage van die belasting was vastgesteld, per tranche van de maandelijkse aankopen exclusief BTW, op 0,3 % voor aankopen tot 125 000 FRF (19 056 EUR) en op 0,5 % voor aankopen boven 125 000 FRF.

(18) Bij artikel 35 van de wijzigingswet inzake financiën voor 2000 (wet nr. 2000-1353 van 30 december 2000) [2] zijn een aantal wijzigingen ingevoerd in het mechanisme van de destructiebelasting, die op 1 januari 2001 van kracht zijn geworden. Deze wijzigingen zijn aangebracht om de effecten van de BSE-crisis tegen te gaan en de daarmee gepaard gaande extra kosten te bestrijden. Hiertoe is de belastinggrondslag ook verruimd tot „andere producten op basis van vlees". Het belastingpercentage werd toen vastgesteld op 2,1 % voor de tranche van maandelijkse aankopen tot 125 000 FRF (19 056 EUR) en daarboven 3,9 %. Bovendien werden alle bedrijven die in het voorgaande kalenderjaar een omzet van minder dan 5 000 000 FRF (762 245 EUR) exclusief BTW hadden, van de belasting vrijgesteld. Tot slot vloeien de opbrengsten van de belasting sinds 31 december 2000 rechtstreeks in de algemene begroting van de staat, en niet langer in het in overweging 16 genoemde fonds.

(19) Deze verhoging van de destructiebelasting moest met name een antwoord zijn op de noodzaak niet alleen kadavers van dieren en voor menselijke en dierlijke consumptie afgekeurd slachthuisafval te vernietigen — waarvan het volume ten gevolge van de BSE-crisis ongetwijfeld toegenomen is —, of de delen van kadavers die vroeger werden gebruikt voor de vervaardiging van diermeel of andere producten, maar ook het diermeel waarvan het gebruik voorlopig verboden was bij Beschikking 2000/766/EG van de Raad van 4 december 2000 betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten [3].

[1] JORF nr. 152 van 3.7.1998, blz. 10127.

[2] JORF nr. 303 van 31.12.2000, blz. 21177.

[3] PB L 306 van 7.12.2000, blz. 32. Beschikking ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 1234/2003 van de Commissie (PB L 173 van 11.7.2003, blz. 6.)

2. *DE ARGUMENTEN VAN DE COMMISSIE IN HET KADER VAN DE OPENING VAN DE ONDERZOEKPROCEDURE*

2.1. BETREFFENDE HET BESTAAN VAN EEN STEUNMAATREGEL

(20) In artikel 86, lid 2, van het Verdrag is bepaald dat ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang onder de regels van het Verdrag vallen, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

(21) De Franse autoriteiten zijn van mening dat de gefinancierde acties van openbaar belang zijn. De Commissie had er in beginsel geen enkel bezwaar tegen dat de Franse autoriteiten deze dienstverlening wensten aan te merken als openbaredienstverlening. Het ging immers om een besluit dat gerechtvaardigd was om redenen van volksgezondheid en milieubescherming. De Commissie heeft de Franse autoriteiten echter verzocht een gedetailleerd overzicht te geven van alle met de destructiebelasting gefinancierde acties, om inzicht te kunnen verkrijgen in de reikwijdte ervan. Het leek er immers op dat ook activiteiten waarin wet 96-1139 niet voorziet, zoals de vernietiging van het diermeel waarvan de verkoop is verboden, met de belasting werden gefinancierd.

(22) Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft geoordeeld [4] dat artikel 86, lid 2, van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat het niet geldt voor overheidssteun aan bedrijven die zijn belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, voorzover het door die steun verkregen voordeel groter is dan de extra kosten voor de openbaredienstverlening. Op het moment van de opening van de onderzoekprocedure van de onderhavige zaak waren bij het Hof verscheidene geschillen in behandeling over de vraag of een maatregel als een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag moest worden aangemerkt indien het voordeel dat sommige bedrijven erdoor hebben, niet groter is dan de extra kosten die zij maken voor de nakoming van de krachtens de nationale regelgeving op hen rustende verplichtingen van openbaredienstverlening. De Commissie was van mening dat daarom eerst moest worden uitgemaakt of de activiteiten waarvoor de overheid betalingen verricht aan de destructiebedrijven, konden worden beschouwd als openbaredienstverlening. Vervolgens dient te worden uitgemaakt of die betalingen hoger waren dan de kosten die de destructiebedrijven voor de betrokken activiteiten hebben gemaakt.

[4] Arrest van het Hof van Justitie van 22 november 2001, zaak C-53/2000, Ferring, Jurispr. 1995, blz. 9067.

(23) Bij de opening van de onderzoekprocedure beschikte de Commissie niet over alle nodige gegevens om te kunnen uitmaken of was voldaan aan alle criteria voor het opzetten van een openbaredienstverlening. Om zich een oordeel te kunnen vormen over de aard van de aanbestedingsprocedures die in dit geval zijn gebruikt voor de selectie van de destructiebedrijven, heeft de Commissie de Franse autoriteiten verzocht haar alle informatie over de uitvoering van de betrokken aanbestedingen te verstrekken die zij nodig heeft om te kunnen concluderen dat bij die aanbestedingen met name is voldaan aan Richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening ([1]), in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over dit onderwerp ([2]).

(24) De Commissie wilde ook beschikken over gegevens betreffende met name het effect van de steunverlening op de betrokken bedrijven, en het bewijs verkrijgen dat die steunverlening uitsluitend is gebruikt om de extra kosten van de in het algemene belang verrichte zaken te financieren zonder dat middelen konden worden verlegd naar andere op concurrentie gebaseerde activiteiten die eventueel door die bedrijven worden ontplooid. De Commissie erkende dat de openbare destructiedienst een dienstverlening van algemeen economisch belang kan zijn, maar was van mening dat er bij de opening van de onderzoekprocedure nog enkele vraagtekens bleven bestaan met betrekking tot de effecten van de steun op de rechtstreekse begunstigden van de dienstverlening en de wijze waarop de dienstverlening zelf zou zijn gefinancierd.

(25) Bij de opening van de onderzoekprocedure bood punt 5.6.2 van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector ([3]) (hierna „de landbouwrichtsnoeren" genoemd) de mogelijkheid om steunmaatregelen voor de landbouwsector zoals steunverlening voor de inzameling van afvalstoffen van agrarische oorsprong, het terugwinnen van grondstoffen daaruit en de behandeling van dergelijke afvalstoffen van geval tot geval te beoordelen. Daarbij moest rekening worden gehouden met de beginselen van het Verdrag en van de geldende communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu ([4]). Volgens die kaderregeling moet dergelijke steunverlening, wanneer deze onontbeerlijk blijkt, strikt beperkt blijven tot het vergoeden van de extra productiekosten ten opzichte van de marktprijzen van de betrokken producten of diensten. Ook moet zij tijdelijk en in beginsel degressief zijn, zodat het gaat om een stimulans om binnen een redelijke termijn het beginsel van de werkelijke prijzen in acht te gaan nemen. In dit verband heeft de Commissie zich eveneens op punt 11.4.5 van de richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector gebaseerd, dat betrekking heeft op de bestrijding van dierziekten.

(26) Nu leken in Frankrijk de begunstigde landbouwbedrijven en slachthuizen in het geheel niet bij te dragen in de uitgaven die met de dienstverlening zijn gemoeid. Daarom was de Commissie van mening dat de steun mogelijk niet voldeed aan de in de communautaire voorschriften gestelde voorwaarden. Zij twijfelde dus aan de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de steun die erin bestaat de landbouwbedrijven en de slachthuizen niet te belasten met de uitgaven die verband houden met de ophaling en vernietiging van kadavers van dieren en van voor consumptie afgekeurd vlees en slachtafval van slachthuizen.

(27) Wat de behandeling van kadavers van dieren betreft, leken in het Franse systeem de begunstigde landbouwbedrijven en slachthuizen in het geheel niet bij te dragen in de kosten van die behandeling. Voorts leek het te gaan om een kosteloosheid die permanent en niet-degressief is. In het kader van steunmaatregel van de staten nr. NN 76/2000 ([5]) had de Commissie met betrekking tot steun voor de ophaling van karkassen geoordeeld dat het erom ging een einde te maken aan de gewoonte van landbouwers om karkassen, die sterk vervuilend en zeer schadelijk voor het milieu en de gezondheid zijn, te verbranden, te begraven of ergens achter te laten. De Commissie heeft toen eveneens in herinnering gebracht dat zij normaliter geen toestemming geeft voor exploitatiesteun die bedrijven bevrijdt van een deel van de kosten die voortvloeien uit door hen veroorzaakte vervuiling of overlast. De Commissie heeft er voorts op gewezen dat reeds afwijkingen van dit beginsel waren toegestaan, met name op het gebied van het afvalbeheer. Bij de opening van de onderzoekprocedure van de onderhavige zaak beschikte de Commissie niet over gegevens die aantonen dat dergelijke permanente en niet-degressieve steun betreffende de kosten van de ophaling en de verdere behandeling van kadavers noodzakelijk en derhalve te rechtvaardigen kon zijn, met name in het kader van een algemeen programma ter bestrijding van bepaalde ziekten en/of met het oog op bescherming van de menselijke gezondheid. De Commissie heeft er ook op gewezen dat de Franse wetgeving waarbij de verplichting om kadavers te laten ophalen is ingevoerd, niet voor alle landbouwers gold.

([1]) PB L 209 van 24.7.1992, blz. 1. Richtlijn ingetrokken bij Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114).

([2]) Met name het arrest van 7 december 2000 in zaak C-324/98, Telaustria Verlags GmbH en Telefonadress GmbH tegen Telekom Austria AG, Jurispr. 2000, blz. I-10745.

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

([4]) PB C 72 van 10.3.1994, blz. 3 ten tijde van de tenuitvoerlegging van de steunmaatregel, maar later vervangen door een nieuwe kaderregeling (PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3).

([5]) Besluit van de Commissie van 4 oktober 2000 in de zaak NN 76/2000 — Steun voor de veehouderij en ter verbetering van kwaliteit en hygiëne met betrekking tot melk en zuivel (PB C 334 van 25.11.2000, blz. 4).

(28) Wat het in slachthuizen voor consumptie afgekeurde vlees en slachtafval betreft, stond de Commissie, ten tijde van de opening van de procedure, in zeer nauwkeurig omschreven situaties toe dat bepaalde kosten die normaliter ten laste van de producenten zouden komen, voor 100 % door de staat worden gedragen. De Commissie was daarom van mening dat de steun die voortvloeit uit de dienstverlening op het gebied van destructie met betrekking tot afval van dierlijke oorsprong dat als ongeschikt voor consumptie is aangemerkt, zou kunnen voldoen aan de in punt 11.4.5 van de landbouwrichtsnoeren gestelde voorwaarden en in aanmerking zou kunnen komen voor de uitzondering als bedoeld in artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag. Met het oog op de toepassing van deze uitzonderingsbepaling verlangde de Commissie echter dat de Franse autoriteiten voor elke diersoort waarop de dienstverlening betrekking had, aantoonden dat het altijd ging om afval dat afkomstig was van zieke dieren of van dieren die werden verwijderd om verspreiding van een dierziekte te voorkomen. Dit gold ook voor de extra belasting die is opgelegd in de periode van 1 juli 1998 tot en met 31 december 1998.

(29) Wat de van betaling van de belasting vrijgestelde afzetbedrijven betreft, had de Commissie bij de opening van de onderzoekprocedure redenen om aan te nemen dat er steun was die binnen de werkingssfeer van punt 3.5 van de landbouwrichtsnoeren viel. In dat punt is bepaald dat steunmaatregelen, om als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te kunnen worden beschouwd, een stimulerend element moeten inhouden of een tegenprestatie van de begunstigde moeten vergen. In het onderhavige geval leek de vrijstelling neer te komen op een niet met een stimulerend element of een tegenprestatie van de begunstigden gepaard gaande lastenverlichting. De verenigbaarheid met de mededingingsvoorschriften was bij de opening van de onderzoekprocedure niet bewezen.

(30) Ten aanzien van de vernietiging van diermeel kon de Commissie bij de opening van de onderzoekprocedure geen oordeel geven over de verenigbaarheid van de financiering van die vernietiging omdat zij niet precies wist voor welke soorten producten de steun werd toegekend, en met name omdat haar niet bekend was of deze steun was toegekend voor na het communautaire verbod van december 2000 geproduceerd meel. Voorts wist de Commissie niet of bij de in het kader van die vernietiging betaalde compensaties sprake is geweest van overcompensatie, hetzij van de eigenaren van het meel, hetzij van de met de vernietiging ervan belaste bedrijven. De Commissie heeft de Franse autoriteiten gevraagd te preciseren op welke soorten producten de steun betrekking had, dit onder vermelding van de productiedatum van die producten, en alle informatie te verstrekken aan de hand waarvan kon worden nagegaan op welke manier elke overcompensatie is voorkomen.

2.2. DE FINANCIERING VAN DE STEUN

(31) Vóór 31 december 2000 werd de openbare destructiedienst gefinancierd door middel van een parafiscale heffing die werd toegepast ten aanzien van de detailhandelaren in vlees en vleesproducten. De opbrengsten van deze heffing waren bestemd voor een fonds dat was belast met het beheer van die dienstverlening. De Commissie heeft erop gewezen dat zij normaliter van mening is dat de financiering van staatssteun door middel van verplichte bijdragen van invloed op de steunverlening kan zijn doordat deze financiering een beschermend effect heeft dat verder gaat dan het effect van de eigenlijke steunverlening, en dat bijgevolg steun niet mag worden gefinancierd met parafiscale heffingen die ook worden geheven op uit andere lidstaten ingevoerde producten. De Commissie was bij de opening van de onderzoekprocedure van mening dat het bedrag dat door toepassing van de heffing op uit andere lidstaten ingevoerde producten is verkregen voor de financiering van de openbare destructiedienst, een financiering van de steun zou kunnen betekenen die onverenigbaar is met de mededingingsvoorschriften, en dat de aldus gefinancierde staatssteun dus ook onverenigbaar met het Verdrag zou kunnen zijn.

(32) Vanaf 1 januari 2001 vloeien de opbrengsten van de belasting rechtstreeks in de algemene begroting van de staat. De Commissie heeft erop gewezen dat zij doorgaans van mening is dat in het algemeen de opneming van de opbrengsten van een belasting in het nationale begrotingssysteem het onmogelijk maakt om een koppeling tot stand te brengen tussen die belasting en de financiering van een bepaalde dienstverlening die door de staat wordt geleverd en gefinancierd. Daardoor zou niet langer kunnen worden beweerd dat een belasting tot discriminatie ten opzichte van andere producten leidt, aangezien de opbrengsten van de belasting samen met de overige inkomsten van de staat één geheel vormen zonder dat de financiering van de steun rechtstreeks aan de belasting kan worden toegerekend.

(33) Er bestond echter aanzienlijke twijfel ten aanzien van het bestaan van een werkelijke ontkoppeling van de bron van de financiële middelen en het gebruik van die middelen. Zo zouden naar het schijnt de opbrengsten van de heffing, als zij eenmaal in de begroting zijn opgenomen, worden bestemd voor een welomschreven hoofdstuk van het ministerie van Landbouw, van waaruit die opbrengsten vervolgens zouden worden overgemaakt naar de begroting van het CNASEA, het orgaan belast met het financiële beheer van de destructiedienst [1]. Voorts zou er een nagenoeg perfecte overeenstemming bestaan tussen de opbrengsten van de belasting en de voor de financiering van de dienstverlening gebruikte middelen.

(34) Het Hof van Justitie heeft in herinnering gebracht dat het eventuele bestaan van een verband tussen een belastingregeling en een steunvoornemen een ernstig probleem vormt bij de beoordeling van de verenigbaarheid van dat steunvoornemen met de Verdragsbepalingen. Het Hof preciseert dat, in geval van ernstige problemen om de verenigbaarheid van een nationale maatregel met de Verdragsbepalingen te beoordelen, de Commissie alleen door het inleiden van de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in staat is om de geschilpunten te behandelen die zijn opgeworpen in de op grond van die bepalingen ingediende klachten [2].

[1] Rapport Collectif budgétaire pour 2000, document n° 2775, tome II.

[2] Arrest van het Hof van Justitie van 3 mei 2001, zaak C-204/97, Portugese Republiek tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1995, blz. I-3175.

(35) De Commissie kon bij de opening van de onderzoekprocedure geen standpunt over de verenigbaarheid van het systeem met het Verdrag innemen, met name wegens het bestaan van een systeem dat mogelijk discriminerend was ten opzichte van uit andere lidstaten ingevoerde producten, waarop de belasting eveneens werd geheven.

(36) De Commissie heeft erop gewezen dat, indien de financiering van staatssteun als onverenigbaar met de geldende mededingingsvoorschriften wordt beschouwd, de aldus gefinancierde steun eveneens als daarmee onverenigbaar moet worden beschouwd zolang het onregelmatige karakter van de financiering voortduurt. Voor een steunmaatregel is financiering op rechtmatige wijze immers een voorwaarde om die steunmaatregel verenigbaar met het Verdrag te kunnen verklaren.

2.3. ARTIKEL 86, LID 2, VAN HET VERDRAG

(37) De Commissie heeft er eveneens aan herinnerd dat elke op grond van artikel 86, lid 2, van het Verdrag te rechtvaardigen inbreuk op de mededingingsvoorschriften beperkt moet blijven tot de maatregelen die strikt noodzakelijk zijn voor het functioneren van een dienst van algemeen economisch belang. De Commissie kon echter bij de opening van de onderzoekprocedure niet inzien op welke wijze de kosteloosheid van het destructiesysteem voor de veehouders en de slachthuizen noodzakelijk was voor het goede functioneren van het systeem en de dienst van algemeen economisch belang. De Commissie kon evenmin inzien waarom het voor het goede functioneren van de destructiedienst nodig was steun te verlenen die mogelijk neerkomt op exploitatiesteun ten gunste van de niet aan de belasting onderworpen bedrijven of ten gunste van de destructiebedrijven wat de eventuele betalingen boven de nettokosten van de werkzaamheden van de destructiedienst betreft. De Commissie begreep evenmin waarom het noodzakelijk was de belasting te heffen op uit andere lidstaten afkomstige producten.

(38) Ten slotte kon de Commissie bij de opening van de onderzoekprocedure niet uitsluiten dat de organisatie van het Franse destructiesysteem als geheel de ontwikkeling van het handelsverkeer tussen de lidstaten heeft kunnen beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap, zodat het bepaalde in artikel 86, lid 2, van het Verdrag niet van toepassing is. Zoals gezegd kon het bij die effecten niet alleen om het handelsverkeer van vlees maar ook om de dienstverlening door slachthuizen gaan.

3. *ANDERE RELEVANTE ELEMENTEN*

(39) Zoals reeds vermeld in overweging 2 heeft de Commissie op 18 september 2000 een met redenen omkleed advies gegeven betreffende de destructiebelasting. In dit advies heeft de Commissie geconstateerd dat het stelsel van de destructiebelasting een met artikel 90 van het Verdrag onverenigbare disciminerende belastingmaatregel was omdat zij van toepassing was op van andere lidstaten afkomstig vlees terwijl alleen de producenten van Frans vlees voordeel hadden van de uit de opbrengst van die belasting gefinancierde openbare destructiedienst.

(40) Bovendien was overeenkomstig artikel 234 van het Verdrag een prejudiciële vraag gericht aan het Hof van Justitie door de administratieve rechtbank van Lyon, betreffende de interpretatie van artikel 87, lid 1, van het Verdrag ([1]), in verband met de destructiebelasting. Het Hof heeft op 20 november 2003 arrest gewezen in deze zaak (hierna „de zaak GEMO" genoemd).

(41) In het kader van de zaak GEMO heeft de administratieve rechtbank van Lyon het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing verzocht omtrent de vraag of de bij artikel 302 ZD van de Code général des impôts vastgestelde belasting op aankoop van vlees deel uitmaakt van een regeling die kan worden beschouwd als een steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het Verdrag.

(42) Het Hof heeft geantwoord dat de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren en slachthuisafval waarvan de Franse veehouders en slachthuizen profiteren aan de staat kan worden toegerekend. Het Hof oordeelde dat artikel 87, lid 1, van het Verdrag in die zin moet worden geïnterpreteerd dat een stelsel dat de veehouders en slachthuizen een gratis dienst ter beschikking stelt voor de ophaling en de verwijdering van slachtafval, als staatssteun moet worden aangemerkt.

III. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(43) De belanghebbenden hebben de hierna volgende opmerkingen ingediend, die op 11 februari 2003 aan Frankrijk zijn doorgegeven.

1. *OPMERKINGEN VAN BEPAALDE BELANGHEBBENDE ONDERNEMINGEN*

(44) De ondernemingen die onderstaande opmerkingen hebben ingediend, hebben om vertrouwelijke behandeling van hun identiteit verzocht. Na onderzoek van de door hen opgegeven redenen heeft de Commissie positief gehoor gegeven aan hun verzoek.

(45) Volgens deze ondernemingen is de destructiebelasting een steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het Verdrag, die met name ten goede komt aan de veehouders en slachthuizen. Zo heeft de destructiebelasting, in de zin van artikel 87, lid, 1, van het Verdrag, door de veehouders en slachthuizen vrij te stellen van een op hen rustende financiële last, aan „bepaalde ondernemingen" een financieel voordeel verleend dat het „handelsverkeer tussen de lidstaten" beïnvloedt en „de concurrentie vervalst", in die zin dat zij de kosten van de Franse uitvoer van vlees beperkt en de ondernemingen die vlees naar Frankrijk willen invoeren belast met de kosten voor het verwijderen van gevaarlijke dierlijke producten, terwijl deze ondernemingen die kosten ook al in hun eigen land moeten dragen.

([1]) Arrest van het Hof van 20 november 2003, zaak C-126/01, minister van Economie, Financiën en Industrie tegen SA GEMO, Jurispr. 2003, blz. I-13769.

(46) Bovendien zou de maatregel onrechtmatig zijn omdat zij niet bij de Commissie is aangemeld. Een eindbeslissing van de Commissie betreffende de verenigbaarheid van een steunmaatregel zou niet tot gevolg hebben dat de ongeldigheid van de tenuitvoerlegging van die maatregel ex post facto wordt gedekt vanwege het feit dat zij genomen is in strijd met het verbod van artikel 88, lid 3, van het Verdrag. De steunmaatregel zou daarom dus onverenigbaar zijn.

(47) Tot slot zou de destructiedienst niet onder de bepalingen van artikel 86, lid 2, van het Verdrag moeten vallen. De destructiedienst moet weliswaar gefinancierd worden, maar deze financiering hoeft niet noodzakelijkerwijs door middel van een onverenigbare steunmaatregel te gebeuren. Deze financiering zou ook door de gebruikers van de dienst kunnen worden gedragen en worden doorberekend in de prijs die de consument voor het vlees moet betalen. Bovendien veroorzaakt de belasting een discriminatie tussen nationale en vergelijkbare geïmporteerde producten, die de ontwikkeling van het handelsverkeer kan beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap. Deze toepassing zou een belemmering vormen voor de toepassing van artikel 86, lid 2, van het Verdrag.

2. *OPMERKINGEN VAN DE ASSOCIATION DES ENTREPRISES DE PRODUITS ALIMENTAIRES ÉLABORÉS (ADEPALE) (VERENIGING VAN ONDERNEMINGEN VAN BEWERKTE LEVENSMIDDELEN)*

(48) ADEPALE merkt op dat ernstige problemen bij de verwijdering van runderkarkassen na de BSE-crisis aan de oorsprong van de belasting liggen. Het grootste deel van de karkassen die moesten worden vernietigd was echter afkomstig van melkvee, waarbij de vleesproductie slechts secundair is. ADEPALE is dan ook van mening dat het specifieke toepassingsgebied „vlees" van de belasting en de volledige vrijstelling voor melkproducten niet acceptabel zijn. Meer in het algemeen, als er belasting moet worden geheven op de sectoren die te verwijderen karkassen produceren, dan moet dit op zijn minst op niet-discriminerende wijze worden gedaan. Dit houdt in dat de belasting ook van toepassing moet zijn op eiproducten.

(49) Door zijn toepassing op producten op basis van vlees met ten minste 10 gewichtsprocent aan vlees werkt de belasting door op de verschillende ingrediënten van bereide gerechten zoals plantaardige producten, op verpakkingen, en meer in het algemeen op de vaste kosten en de loonkosten voor de ondernemingen die bereide gerechten produceren. ADEPALE verwerpt de door de Franse overheid gekozen drempelwaarde van 10 % en is van mening dat een product op basis van vlees een product is waarin vlees meer dan de helft van het gewicht uitmaakt.

(50) Bovendien merkt ADEPALE op dat het in de praktijk een consumentenbelasting betreft die op discriminerende wijze de verkoopprijs van bepaalde producten belast. Dit leidt tot een beduidend verschil in concurrentiekracht tussen producten met meer dan 10 % vlees en alle andere levensmiddelen, d.w.z. melk- en eiproducten, plantaardige producten, alsmede alle bereide producten met minder dan 10 % vlees.

(51) Tot slot stelt ADEPALE dat, indien de belasting bedoeld is om de volksgezondheid te waarborgen, de financiering van gezondheidscontroles in beginsel geregeld wordt door Richtlijn 96/43/EG van de Raad van 26 juni 1996 tot wijziging en codificering van Richtlijn 85/73/EEG om de financiering van de keuringen en veterinaire controles van levende dieren en bepaalde dierlijke producten te garanderen en tot wijziging van de Richtlijnen 90/675/EEG en 91/496/EEG [1] en de omzetting daarvan in Frans recht.

3. *OPMERKINGEN VAN DE FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DU COMMERCE ET DE LA DISTRIBUTION (FCD) (FEDERATIE VAN ONDERNEMINGEN VOOR HANDEL EN DISTRIBUTIE)*

(52) FCD was reeds van mening dat de steun een dubbel voordeel opleverde: het ondernemersrisico dat destructiebedrijven normaliter moeten dragen, werd beperkt en kosten die normaliter ten laste komen van de veehouders en de slachthuizen als producenten van kadavers en slachtafval, kwamen te vervallen.

(53) Nu wijst FCD met name op de onverenigbaarheid van het Franse kader voor de financiering van de openbare destructiedienst met artikel 86, lid 2, van het Verdrag vanwege het ontbreken van redelijke maatregelen om een daadwerkelijke concurrentie te waarborgen bij de gunning van overheidsopdrachten in de destructiesector alsmede het bestaan van overcompensatie bij de financiering van deze dienstverlening.

(54) FCD wijst er verder op dat de openbare middelen waarvoor de Franse destructiebedrijven in aanmerking kwamen niet alleen bestemd waren voor de financiering van de wettelijk vastgestelde openbare destructiedienst, maar ook voor de financiering van andere activiteiten die niet onder het toepassingsgebied van de wet vielen, zoals de vernietiging van zowel na het communautaire verbod van december 2000 als vóór deze datum geproduceerd diermeel, waarvoor een bedrag van 205 miljoen EUR aan dringende steun zonder voorafgaande aanbesteding aan de destructiebedrijven zou zijn overgemaakt.

[1] PB L 162 van 1.7.1996, blz. 1.

(55) FCD protesteert tegen het bestaan, sedert 2002, van een nieuwe onrechtmatige staatssteun die wordt gefinancierd door middel van de belasting op de aankoop van vlees ten gunste van ambachtelijke slagers die bij runderen van meer dan twaalf maanden zelf de beenderen van de wervelkolom verwijderen die het ruggenmerg rechtstreeks aanraken. Deze steun zou 20 miljoen EUR hebben bedragen.

4. *OPMERKINGEN VAN SPANJE*

(56) Spanje protesteert omdat het vindt dat het systeem discriminerend is ten opzichte van de invoer van vlees en vleesproducten uit andere landen omdat deze een belasting moeten betalen zonder daarvoor de geringste compensatie te ontvangen, aangezien de belasting alleen de Franse veehouders en slachthuizen ten goede komt.

(57) Dit probleem zou in Spanje nog verergerd zijn door de afschaffing van alle nationale steunmaatregelen in dat land sedert 1 januari 2002 en door het feit dat alle kosten voor het verwijderen van vleesafval al inbegrepen waren in de prijs van de uitgevoerde producten. Ook voor dieren die op de landbouwbedrijven sterven, zou vanaf die datum alle steun zijn afgeschaft, waarbij de eventuele kosten voor de veehouders door middel van een verzekering kunnen worden gedekt.

IV. **OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK**

(58) De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 10 oktober 2002 opmerkingen gemaakt over het besluit van de Commissie om ten aanzien van deze steun de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Op verzoek van de Commissie is bij brief van 23 september 2004 aanvullende informatie verstuurd.

(59) De Franse autoriteiten achtten het nodig in het kort de algemene opzet van de openbare destructiedienst te herhalen. Zo legden ze uit dat deze dienst was ingevoerd bij wet nr. 96-1139 van 26 december 1996 in de context van de BSE-crisis. Deze wet sluit aan bij een kader op het gebied van de gezondheidsbescherming dat twee hoofdbesluiten omvat:

— het besluit van 28 juni 1996 tot wijziging van een besluit van 30 december 1991 tot verbranding van eindproducten afkomstig van hoogrisicomateriaal, d.w.z. niet voor menselijke consumptie geslachte landbouwhuisdieren, andere kadavers van dieren, in het kader van de bestrijding van een ziekte geslachte dieren, dierlijk afval met klinische tekenen van op de mens of op andere dieren overdraagbare ziekten, tijdens het vervoer gestorven dieren, dierlijk afval dat de gezondheid van mens en dier in gevaar brengt;

— het besluit van 10 september 1996 tot schorsing van het in de handel brengen en het verbruik van bepaalde dierlijke weefsels van herkauwers en van producten die dit weefsel bevatten, het zogenaamde gespecificeerd risicomateriaal (SRM). Dit besluit beoogde de schorsing van het op de markt brengen van de hersenen, het ruggenmerg en de ogen van bepaalde runderen, schapen en geiten en behandeling daarvan onder dezelfde voorwaarden als hoogrisicomateriaal.

(60) Deze ten behoeve van de consumentenbescherming genomen besluiten hielden in dat deze producten niet in de voedselketen terecht mogen komen maar verbrand moeten worden. Volgens de Franse autoriteiten waren deze bepalingen zinloos als ze geen deel uitmaakten van een systeem dat een volledige doeltreffendheid waarborgde. Dat was niet het geval met het bij wet nr. 75-1336 van 31 december 1975 vastgestelde destructiekader tot aanvulling en wijziging van de Code rural wat betreft de destructie-industrie [1] dat berustte op de verwerking van de opgehaalde producten door het destructiebedrijf als tegenprestatie voor een monopolie op het ophalen binnen een bepaalde straal.

(61) Daarom hebben de Franse autoriteiten besloten een openbare destructiedienst in te stellen, belast met de ophaling en verwijdering van al het gespecificeerd hoogrisicomateriaal bestemd voor verbranding.

(62) Artikel 264 van de Code rural als gewijzigd bij wet nr. 96-1139 stelt dat de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren alsook van voor menselijke en dierlijke consumptie ongeschikt geacht vlees en slachtafval van slachthuizen een taak van de openbare dienst is die onder de bevoegdheid van de staat valt.

(63) Sedert de invoering van wet nr. 2001-1275 van 28 december 2001 werd het begrip SRM, dat als slachthuisafval onder de openbare destructiedienst kwam te vallen, uitdrukkelijk vermeld in die bepalingen.

[1] JORF van 3.1.1976, blz. 150.

(64) In dit verband hebben de Franse autoriteiten de Commissie verduidelijkt dat de openbare destructiedienst alleen van toepassing is op producten die een gezondheidsrisico inhouden voor mens of dier, d.w.z. ongeveer 10 % van het dierlijk afval in 1996 en dat de overige bijproducten van dierlijke productie nog steeds worden opgehaald in een contractueel privaatrechtelijk kader. Sinds 2000 bedraagt dit percentage 30 % ten gevolge van de uitbreiding van de lijst van gespecificeerd risicomateriaal. Die regeling verschilt van de bij besluit nr. 2000-1166 van 1 december 2000 ([1]) ingestelde regeling tot instelling van een compensatiemaatregel voor ondernemingen die bepaalde soorten meel en vet produceren die bij het besluit van 14 november 2000 verboden zijn bij de vervaardiging van diervoeders. Die laatste regeling is op 18 januari 2002 bij de Commissie aangemeld.

(65) Wat meel betreft, wijzen de Franse autoriteiten erop dat de openbare destructiedienst alleen belast is met de verbranding van meel dat afkomstig is van de verwerking van producten die in het kader van deze dienst worden opgehaald. Deze dienst financiert niet de verbranding van producten ten gevolge van het verbod op het gebruik van het meel in diervoeders.

(66) De openbare destructiedienst is van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2000 gefinancierd door een bij artikel 1 van wet nr. 96-1139 van 26 december 1996 vastgestelde belasting en was bestemd voor een door het CNASEA beheerd fonds. Sinds 1 januari 2001 wordt de dienst uit de begroting van de staat gefinancierd.

1. *BETREFFENDE HET BESTAAN VAN EEN STEUNMAATREGEL VOOR DESTRUCTIEBEDRIJVEN*

(67) De Franse autoriteiten wijzen erop dat de Commissie, in de punten 27 tot en met 48 van het besluit tot opening van de onderzoekprocedure, erkent dat de, om redenen van volksgezondheid en milieubescherming gerechtvaardigde openbare destructiedienst, als een dienst van algemeen belang kan worden beschouwd in de zin van artikel 86, lid 2, van het Verdrag. De Commissie had met name vragen over de betaling uit openbare middelen van de met de openbare destructiedienst belaste ondernemingen.

(68) De Franse autoriteiten hebben uitgelegd dat het totale bedrag dat aan de destructiebedrijven is uitbetaald 828 552 389 EUR bedraagt voor de periode 1997-2002. Dit komt overeen met de totale kosten van de uitgaven van de openbare destructiedienst. De bedragen zijn aan de ondernemingen uitgekeerd na de gunning van overheidsopdrachten of na vorderingsbesluiten. De aanbestedingen hebben in de meeste gevallen op departements- en regionaal niveau plaatsgevonden, evenals de vorderingen, die als prefectorale besluiten zijn gegeven.

([1]) JORF nr. 279 van 2.12.2000, blz. 19178.

(69) Gezien de voorwaarden voor gunning van overheidsopdrachten en de op vorderingen toepasselijke wetgeving zijn de Franse autoriteiten van mening dat het uitgesloten is dat de overgemaakte bedragen van invloed kunnen zijn geweest op eventuele op concurrentie gebaseerde activiteiten van de begunstigde ondernemingen.

(70) De Franse autoriteiten wijzen erop dat de openbare destructiedienst zich, krachtens de bepalingen van artikel 264-2 van de Code rural, zoals resulteert uit besluit nr. 96-1229 van 27 december 1996 betreffende de openbare destructiedienst en tot wijziging van de Code rural ([2]), gewijzigd bij besluit nr. 97-1005 van 30 oktober 1997 ([3]), aan de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten moet houden. Artikel 264-2 van de Code rural stelt met name:

„I — De prefect wordt in elk departement belast met de uitvoering van de openbare destructiedienst en gunt te dien einde, volgens de in de Code des marchés publics (wet inzake overheidsopdrachten) vastgestelde procedures, de noodzakelijke opdrachten waarvoor hij verantwoordelijk is in de zin van artikel 44 van deze wet. Indien de aard van de activiteiten het echter rechtvaardigt, kunnen de opdrachten, voor de hele of een deel van de dienstverlening, voor meerdere departementen aan dezelfde onderneming worden gegund. […]

II — In afwijking van de bepalingen onder I van dit artikel, kunnen bepaalde opdrachten die nodig zijn voor de uitvoering van de openbare destructiedienst op nationaal niveau worden gegund indien overwegingen van technische of economische aard een coördinatie op dat niveau rechtvaardigen […]".

(71) De Franse autoriteiten leggen uit dat deze opdrachten, overeenkomstig artikel 264-2 van de Code rural, in het bijzonder een overzicht van de algemene administratieve bepalingen bevatten. In deze bepalingen is vastgesteld wat de aard van de dienstverlening is waarop de opdracht betrekking heeft; de wijze van betaling van de door de contractant uit te voeren activiteiten, die in geen geval door de gebruikers van de openbare dienst mogen worden betaald; informatie waarmee de kwaliteit van de dienstverlening beoordeeld kan worden; alsmede een overzicht van technische bepalingen waarin de technische voorwaarden zijn vastgesteld voor ophaling, vervoer, verwerking en, in voorkomend geval, vernietiging van kadavers van dieren en slachthuisafval met inachtneming van de vereiste gezondheidsvoorschriften.

([2]) JORF nr. 204 van 31.12.1996, blz. 19697.

([3]) JORF nr. 255 van 1.11.1997, blz. 15908.

(72) Op basis daarvan zijn de overheidsopdrachten onder de volgende voorwaarden gegund:

— in 1997 omvatten de departementale opdrachten drie technische percelen: de ophaling, de verwerking tot meel en de verbranding van meel. In bijna alle gevallen is het perceel verbranding niet gegund, wat de grote voorraden meel verklaart afkomstig van producten die onder de openbare destructiedienst vallen;

— in 1998 hadden de op departementsniveau gegunde opdrachten alleen betrekking op de ophaling en op de verwerking tot meel. Met betrekking tot de verbranding is een nationale aanbestedingsprocedure gelanceerd die echter ondoeltreffend is gebleken vanwege het ontbreken van een geschikte infrastructuur. De cementfabrieken, die in spoedgevallen het meest geschikt bleken te zijn voor de verbranding van meel als alternatieve brandstof, zouden namelijk technisch aangepast moeten worden. Bovendien waren deze niet altijd gelegen in de regio's die het betreffende dierlijk afval produceerden;

— in 1999 en 2000 zijn de overheidsopdrachten inzake de ophaling en de verwerking op departementsniveau verlengd en de opdrachten inzake de verbranding alleen in de „meelproducerende" departementen gegund, hetzij vanwege de aanwezigheid van een verwerkingsfabriek, hetzij vanwege het bestaan van een meelvoorraad.

(73) De Franse autoriteiten hebben erop gewezen dat het merendeel van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten niet heeft geresulteerd in de dienstverlening die noodzakelijk is voor de goede werking van de openbare destructiedienst.

(74) De Franse autoriteiten moesten in talrijke gevallen, en met name voor de fase van de verbranding van meel, overgaan tot vorderingen, om redenen van urgentie, hygiëne en openbare orde. Deze vorderingen zijn uitgevoerd op basis van verordening nr. 59-63 van 6 januari 1959 betreffende de vordering van goederen en diensten [1] en toepassingsbesluit nr. 62-367 van 26 maart 1962 [2].

(75) In deze bepalingen wordt met name gesteld dat de betaling van de gevorderde dienstverlening in de vorm van onkostenvergoedingen alleen een compensatie mag zijn van het materiële, directe en zekere verlies dat de dienstverlener door de vordering heeft geleden. Deze vergoedingen omvatten uitsluitend de daadwerkelijk door de dienstverlener opgevoerde noodzakelijke uitgaven voor loonkosten, afschrijving en geïnvesteerd kapitaal, die volgens een standaardgrondslag worden beoordeeld. Daarentegen wordt geen enkele vergoeding betaald voor de derving van de mogelijke winst die de dienstverlener had kunnen maken door vrij te beschikken over het gevorderde goed of de ongehinderde voortzetting van zijn beroepsactiviteit.

(76) De Franse autoriteiten hebben een overzicht voorgelegd van de gegunde overheidsopdrachten en vorderingen per jaar en per departement. Deze indicatieve tabel is opgesteld na een enquête in de departementen.

(77) De Franse autoriteiten hebben uitgelegd dat de overheidsopdrachten hoofdzakelijk gegund zijn op departementsniveau voor variabele perioden (van zes maanden tot drie jaar). Vorderingen waren noodzakelijk om de aanbestedingen die zonder resultaat waren gebleven te ondervangen of om de continuïteit van de openbare destructiedienst te waarborgen in de perioden van voorbereiding van de opdrachten of naar aanleiding van plotselinge toenamen in de hoeveelheid of aard van de te vernietigen bijproducten ten gevolge van nieuwe maatregelen op het gebied van de gezondheidsbescherming.

(78) De in overweging 76 bedoelde tabel toont hoe vanaf de instelling van de openbare destructiedienst in 1997 gebruikgemaakt is van vordering om te reageren op het urgente gezondheidsprobleem, gevolgd door de regelmatige gunning van overheidsopdrachten voor de ophaling en verwerking van bijproducten van 1998 tot 2000. Vanaf 2000 werd het moeilijk om de opdrachten te verlengen vanwege de sterk gewijzigde bepalingen inzake risicomateriaal. In 2001 zijn regionale aanbestedingen gedaan op basis van een nationaal model overeenkomstig de nieuwe Code des marchés publics. Aangezien deze zonder resultaat bleven is, gezien de urgentie, het gebruik van vorderingen vanaf 2002 de norm geworden. Sindsdien heeft de Franse overheid zich niet tot langetermijncontracten willen verbinden in verband met de juridische onzekerheid over de Franse regeling na de eerste discussies over de ontwerp-richtsnoeren van de Commissie.

(79) In deze juridische context is een aantal ondernemingen met destructieactiviteiten belast. De belangrijkste, Caillaud, Saria, Ferso-Bio en Équarrissage Moderne du Var, hebben dertien fabrieken die het rauwe afval van de openbare destructiedienst tot diermeel verwerken. Andere ondernemingen als Verdannet en Sotramo houden zich alleen met de ophaling van dit afval bezig. Nog weer andere ondernemingen zijn alleen belast met de verbranding van meel. Dit zijn de cementfabrieken Lafarge, Calcia, Vicat en Holcim.

[1] JORF van 8.1.1959, blz. 548.
[2] JORF van 4.4.1962, blz. 3542.

(80) De Franse autoriteiten wijzen erop dat het afval in verband met de openbare destructiedienst in alle stadia van de ophaling en verwerking apart wordt verwerkt. De verwerking vindt plaats in fabrieken die bij besluit speciale toestemming hebben gekregen om hoogrisicomateriaal te verwerken. Gezien de specifieke aard van deze activiteiten werken deze fabrieken vrijwel uitsluitend voor de openbare destructiedienst. De geleverde diensten kunnen bijgevolg nauwkeurig vastgesteld worden. De betaling van de dienstverlening kan gemiddeld op 30 % van het omzetcijfer van de ondernemingen in de verwerkende sector worden geschat.

(81) De Franse autoriteiten concluderen bijgevolg dat, gezien de oprichting van de openbare destructiedienst door middel van een wetgevende tekst en de voorwaarden voor de gunning van overheidsopdrachten of vorderingen, de vergoeding die de dienstverlenende ondernemingen in het kader van de openbare destructiedienst ontvangen hebben, niet hoger is dan de meerkosten voor het vervullen van hun verplichtingen.

2. *BETREFFENDE HET BESTAAN VAN EEN STEUNMAATREGEL VOOR VEEHOUDERS EN SLACHTHUIZEN*

(82) De Franse autoriteiten memoreren dat volgens de Commissie de totale vrijstelling van betaling door de veehouders en slachthuizen voor de ophaling van hun kadavers en afval als steun zou kunnen worden beschouwd omdat zij hen ontlast van de kosten voor de ophaling en vernietiging van het afval die zij zouden moeten dragen. Zelfs wanneer de steun kon worden gerechtvaardigd in het kader van de bestrijding van ziekten, is de Commissie van mening dat zij onverenigbaar zou kunnen zijn met de gemeenschappelijke markt omdat zij verder gaat dan de door de landbouwrichtsnoeren toegelaten maatregelen.

(83) Allereerst vestigen de Franse autoriteiten de aandacht van de Commissie op de bijzondere aard van de vleesmarkt in de periode van 1996 tot 2000. Terwijl kadavers en ander afval in Frankrijk ongeschikt voor consumptie werden geacht en door de besluiten van 28 juni en 10 september 1996 verplicht verbrand moesten worden, werden dezelfde producten in de andere lidstaten nog steeds verwerkt.

(84) Op Gemeenschapsniveau is het uit de handel nemen en de vernietiging van deze producten pas met ingang van 1 oktober 2000 van kracht geworden voor gespecificeerd risicomateriaal, overeenkomstig Beschikking 2000/418/EG van de Commissie van 29 juni 2000 houdende vaststelling van voorschriften inzake het gebruik van materiaal dat risico's inhoudt ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en tot wijziging van Beschikking 94/474/EG [1] en met ingang van 1 maart 2001 overeenkomstig Beschikking 2001/25/EG van de Commissie van 27 december 2000 houdende een verbod op het gebruik van bepaalde dierlijke bijproducten in diervoeders [2].

(85) De Franse autoriteiten stellen dat in de vier jaar dat er geen harmonisatie was, bij de vaststelling van de prijs voor rundvlees in de andere lidstaten niet alleen de eventuele kosten voor de ophaling van kadavers en ander afval zijn doorberekend, maar ook de kosten voor de verwerking van die producten. In Frankrijk kon de vrijstelling van kosten voor de destructie van deze producten wel invloed hebben op de prijs van rundvlees maar deze invloed heeft volgens de Franse autoriteiten niet groter kunnen zijn dan de gevolgen voor de rundvleessector van de kosten die in een later stadium veroorzaakt worden door de destructiebelasting.

(86) De Franse autoriteiten zijn van mening dat indien de oprichting van de openbare destructiedienst tot een verlaging van de vleesprijs had geleid, er een duidelijk voordeel zou zijn gebleken voor de uitvoer van Frans vlees naar de andere lidstaten, hetgeen volgens hen niet het geval was. Zij stellen verder dat er geen enkele toename te zien is geweest in de uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk, de enige lidstaat waar gezien de omvang van de BSE-crisis een grootschalig kader voor de verwerking en verbranding van kadavers was opgezet.

(87) Indien de Commissie desalniettemin zou concluderen dat er steun in de zin van artikel 87 van het Verdrag heeft plaatsgevonden, vinden de Franse autoriteiten dat deze steun zou moeten worden gerechtvaardigd als maatregel in het kader van de bestrijding van dierziekten. De verenigbaarheid van deze steun zou kunnen worden onderzocht aan de hand van het werkdocument van 10 november 1986 dat van toepassing was ten tijde van de oprichting van de openbare destructiedienst of de landbouwrichtsnoeren en met name de punten 11.4 en volgende daarvan. De door Frankrijk genomen maatregelen zijn immers uitsluitend bedoeld om besmettingsgevaar te voorkomen.

(88) Wat het uitgangspunt van de Commissie ook moge zijn, de Franse autoriteiten vinden dat steun kan worden toegestaan aangezien communautaire of nationale regelingen het opzetten van een officieel kader ter bestrijding van een ziekte mogelijk maken, dat met name de uitroeiing van deze ziekte beoogt door middel van verplichte maatregelen waarvoor een compensatie wordt betaald. In dit geval waren de op communautair en nationaal niveau genomen maatregelen duidelijk onderdeel van een reeks maatregelen ter bestrijding van BSE.

[1] PB L 158 van 30.6.2000, blz. 76. Beschikking ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 1326/2001 (PB L 177 van 30.6.2001, blz. 60).

[2] PB L 6 van 11.1.2001, blz. 16. Beschikking ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 446/2004 (PB L 72 van 11.3.2004, blz. 62).

(89) Uit de BSE-crisis is gebleken wat de gezondheidsrisico's zijn van het gebruik van kadavers en „hoogrisicoafval" en van gespecificeerd risicomateriaal in diervoeders. In dit verband moet de totale vernietiging van de als gevaarlijk beschouwde producten worden gewaarborgd onder voorwaarden die elk risico voor de gezondheid van mens en dier uitsluiten.

(90) Ten aanzien van kadavers stellen de Franse autoriteiten dat de Commissie zelf heeft ingezien dat de verwerking van deze producten moest worden verboden door bij de productie van veevoeder het gebruik te verbieden van niet alleen de dieren die op een bedrijf zijn gedood in het kader van bestrijdingsmaatregelen, maar ook van alle runderen, geiten, schapen, eenhoevigen en pluimvee die op het bedrijf zijn gestorven maar niet voor menselijke consumptie zijn geslacht (Beschikking 2001/25/EG).

(91) De Franse autoriteiten wijzen er verder op dat is gebleken dat het verwijderen van kadavers uit de veevoederketen in 2001 in de andere lidstaten die inmiddels bij de kwestie betrokken waren tot overheidsmaatregelen heeft geleid waarbij de verwijdering van kadavers volledig onder de verantwoordelijkheid van de overheid zou vallen.

(92) Voor de Franse autoriteiten valt slachthuisafval ook onder de categorie producten die gevaarlijk zijn voor de gezondheid van mens en dier. Het betreft de voor menselijke consumptie ongeschikt verklaarde producten waarvan de lijst is vastgesteld in het besluit van 17 maart 1992 betreffende de voorwaarden waaraan de slachthuizen van voor vleesproductie gehouden dieren moeten voldoen voor de productie en het op de markt brengen van vers vlees en tot vaststelling van de voorwaarden voor de sanitaire inspectie van de slachthuizen en in het besluit van 8 juni 1996 tot vaststelling van de voorwaarden voor de postmortemkeuring van pluimvee, waarbij een aantal communautaire richtlijnen op gezondheidsgebied zijn omgezet.

(93) Zowel voor kadavers als voor slachthuisafval, met inbegrip van specifiek risicomateriaal, vindt de ophaling en verwerking gescheiden van ander afval plaats.

(94) De Franse autoriteiten zijn bijgevolg van mening dat de door de openbare destructiedienst gefinancierde maatregelen gerechtvaardigd zijn in het kader van de bestrijding van dierziekten.

3. *BETREFFENDE HET BESTAAN VAN EEN STEUNMAATREGEL VOOR BEDRIJVEN DIE VAN DE BELASTING ZIJN VRIJGESTELD*

(95) Ten aanzien van het mogelijke bestaan van steun ten gunste van bedrijven die zijn vrijgesteld van betaling van de belasting ingesteld bij artikel 1 van wet nr. 96-1139 van 26 december 1996 en gecodificeerd bij artikel 302 *bis* ZD van de Code général des impôts, hebben de Franse autoriteiten de volgende toelichting gegeven.

(96) Van 1997 tot en met 2000 werd deze belasting opgelegd aan alle detailhandelaren in vlees en andere producten zoals worst, vleeswaren, reuzel, vleesconserven, verwerkt slachtafval alsmede diervoeders op basis van vlees en slachtafval, waarvan de omzet in het voorgaande kalenderjaar ten minste gelijk was aan 2,5 miljoen FRF exclusief BTW.

(97) Bij artikel 35 van de wijzigingswet inzake financiën voor 2000 is de grondslag van deze belasting verruimd tot alle producten op basis van vlees.

(98) Met ingang van 1 januari 2001 is het belastingpercentage, per tranche van de maandelijkse aankopen exclusief BTW, verhoogd van 0,6 % tot 2,1 % voor aankopen tot 125 000 FRF en van 1 % tot 3,9 % voor aankopen boven 125 000 FRF. In verband hiermee werd de drempelwaarde voor de belasting verhoogd tot 5 miljoen FRF (763 000 EUR) exclusief BTW.

(99) Volgens de Franse autoriteiten is de drempelwaarde voor de belasting gebaseerd op een objectief en rationeel criterium. Aangezien de drempelwaarde berekend is op basis van het omzetcijfer van de belastingplichtige, zou deze niet tot onderlinge concurrentieverstoring leiden.

(100) Het criterium zou objectief zijn omdat voor de vaststelling van de drempelwaarde uitsluitend het gerealiseerde omzetcijfer in aanmerking wordt genomen. Het zou rationeel zijn omdat de drempelwaarde overeenstemt met die van de BTW. In dit verband wijzen de Franse autoriteiten erop dat de belasting op aankoop van vlees volgens de voor de BTW geldende regels wordt geïnd en gecontroleerd. Dezelfde drempelwaarden zijn in ook andere situaties toegepast zoals bij de belasting op bepaalde kosten voor reclame.

(101) De facto zijn hoofdzakelijk de ambachtelijke slagerijen van de belasting vrijgesteld omdat het innen van de belasting te hoge kosten zou meebrengen.

(102) Verder wijzen de Franse autoriteiten erop dat, ook wanneer het argument van de Commissie in aanmerking wordt genomen dat hierdoor het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloed kan worden, de gevolgen zeer beperkt zouden zijn en wel om de volgende redenen:

— supermarkten bevoorraden zich hoofdzakelijk op de Franse markt. De invoer van vlees uit andere lidstaten betreft ongeveer 16 % van de totale vleesconsumptie in Frankrijk. Dit vlees is vooral bestemd voor thuisgebruik. Supermarkten verkopen dus geen grote hoeveelheden vlees uit andere lidstaten;

— gespecialiseerde slagerijen verkopen niet uitsluitend vlees uit de eigen regio of het eigen land. Integendeel, sommige slagerijen halen hun vlees voornamelijk uit het buitenland.

4. *BETREFFENDE DE FINANCIERING VAN DE MAATREGEL*

(103) De Franse autoriteiten wijzen erop dat volgens de Commissie de openbare destructiedienst wellicht gefinancierd is door middel van een heffing die onverenigbaar is met artikel 90 van het Verdrag betreffende het verbod op discriminerende binnenlandse belastingen. Zij herinneren met name aan de in 1998 ingeleide inbreukprocedure.

(104) In dit verband hebben de Franse autoriteiten de Commissie gewezen op de argumenten in hun nota aan de Commissie van 18 september 1998 als antwoord op de aanmaningsbrief van 29 juli 1998. In die nota kwamen de Franse autoriteiten tot de conclusie dat de destructiebelasting aan geen van de criteria voldoet om als een douanerecht of een heffing van gelijke werking te worden beschouwd, of zelfs een discriminerende belastingregeling zou zijn in de zin van het Verdrag. Zij vestigen evenwel de aandacht van de Commissie op het feit dat deze heffing, als blijk van de hun wil om tot een oplossing te komen, met ingang van 1 januari 2001 voor de algemene begroting van de staat bestemd is (artikel 35 van de wijzigingswet inzake financiën voor 2000).

(105) Ten aanzien van de bewering dat er geen werkelijke ontkoppeling zou bestaan tussen de opbrengsten van de belasting en de bestemming ervan sedert 1 januari 2001, zijn de Franse autoriteiten van mening dat deze als ongegrond moet worden beschouwd. De belasting vloeit op dezelfde wijze als andere vergelijkbare middelen in de algemene begroting van de staat, zonder bestemd te zijn voor een welomschreven hoofdstuk van het ministerie van Landbouw. Aangezien dit ministerie belast is met de uitvoering van de openbare destructiedienst, moet het uiteraard wel over kredieten beschikken om zich van deze taak te kunnen kwijten. De Franse autoriteiten garanderen dat deze kredieten in geen geval van de opbrengsten van andere belastingen afkomstig zijn.

(106) Zij herinneren eraan dat wet nr. 96-1139 van 26 december 1996 regels bevat voor de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren en voor menselijke consumptie ongeschikt slachthuisafval. Daartoe is de openbare destructiedienst opgericht en zijn de modaliteiten vastgesteld voor de financiering daarvan door middel van een nieuwe belasting. Daarom wijzigt wet nr. 96-1139 zowel de Code rural als de Code général des impôts. De bij artikel 1 van wet nr. 96-1139 in de Code général des impôts ingevoerde bepaling zou net zo relevant zijn geweest voor de wet inzake financiën voor 1997. Om procedureredenen en om een parallellisme te waarborgen tussen de nieuwe overheidsuitgaven en de noodzakelijke inkomsten alsmede vanwege hun overeenkomstige doeleinden, was de opbrengst van de belasting toen echter bestemd voor een fonds voor de financiering van de openbare destructiedienst en was de opneming van artikel 302 *bis* ZD in de Code général des impôts vastgesteld bij wet nr. 96-1139.

(107) De Franse autoriteiten herinneren eraan dat de bij artikel 302 *bis* ZD van de Code général des impôts ingevoerde belasting een belasting is op aankoop van vlees. Hoewel deze belasting vanwege haar oorsprong in het algemeen „destructiebelasting" wordt genoemd, is dit nooit de officiële benaming geweest. Lid B van artikel 1 van wet nr. 96-1139 stelt dat de opbrengst van de uit hoofde van artikel 302 *bis* ZD van de Code général des impôts geïnde belasting bestemd is voor een fonds ter financiering van de ophaling en verwijdering van kadavers en voor consumptie ongeschikt slachthuisafval.

(108) De wijzigingswet inzake financiën voor 2000 heeft een einde gemaakt aan de voorziening van het fonds met de belasting op aankoop van vlees na 31 december 2000. Sindsdien is de belasting op aankoop van vlees, die vanaf 1 januari 2001 als zodanig in de belastinginkomsten van de staatsbegroting is opgenomen, niet meer voor een specifieke uitgave bestemd maar vloeit zij in de algemene begroting van de staat. Er vloeien geen inkomsten meer in het bij wet nr. 96-1139 opgerichte fonds. Het is afgesloten en de uitgaven met betrekking tot de openbare destructiedienst vallen rechtstreeks onder de algemene begroting van de staat van het ministerie van Landbouw, net als alle andere uitgaven waarvoor dit verantwoordelijk is. De wijzigingswet inzake financiën voor 2000 beoogt niet de wijziging van de titel van wet nr. 96-1139 van 26 december 1996, waarvan het doel het opzetten van de openbare destructiedienst blijft, maar de wijziging van de Code général des impôts en de modaliteiten voor de financiering van deze openbare dienst door middel van de invoering van een specifiek begrotingshoofdstuk.

(109) Ten aanzien van de wijzigingen in het bedrag van de belasting na het jaar 2000 stellen de Franse autoriteiten dat zij het percentage en de grondslag van de belasting op aankoop van vlees op 1 januari 2001 hebben gewijzigd toen deze bij de algemene begroting van de staat werd ondergebracht. Verder zijn er tot 1 januari 2004 geen wijzigingen meer geweest. De verhogingen die met de wijzigingswet inzake financiën voor 2000 zijn doorgevoerd waren, als aanvulling op andere maatregelen van fiscale en budgettaire aard, bedoeld om de uitgaven en inkomsten van de staat met elkaar in evenwicht te brengen.

(110) De Franse autoriteiten bevestigen dat de financiering van de openbare destructiedienst door het ministerie van Landbouw een belangrijke nieuwe uitgave was die destijds meespeelde bij het herstellen van het evenwicht in de overheidsmiddelen. Sinds die datum zijn er geen maatregelen geweest om het percentage van de belasting te koppelen aan de financieringsbehoeften van de openbare destructiedienst. De Franse autoriteiten stellen verder dat de belastingopbrengsten sedert de wijzigingen in het percentage en de grondslag van de belasting sinds 2001 duidelijk hoger zijn dan de uitgaven van de openbare destructiedienst vanwege een meer algemeen begrotingsevenwicht (zie tabel 1).

(111) De Franse autoriteiten verduidelijken dat de voor de openbare destructiedienst bestemde middelen niet voor andere doeleinden zijn gebruikt dan de financiering van deze dienst. Van 1997 tot 2000 heeft het door het CNASEA beheerde fonds alleen gediend voor de ophaling, verwerking en verbranding van hoogrisicomateriaal in het kader van de openbare destructiedienst. Het had volgens de Franse autoriteiten ook niet voor andere doelen kunnen worden gebruikt omdat gedurende die periode de andere bijproducten van de destructie verder werden verwerkt.

(112) De opbrengst van de belasting is bovendien duidelijk lager dan de kosten van de openbare destructiedienst in die periode. Na 1 januari 2001 zijn de voor de uitvoering van de openbare destructiedienst benodigde bedragen jaarlijks door het parlement goedgekeurd ten gunste van het ministerie van Landbouw, dat belast was met de financiering en uitvoering van deze dienst. Deze bedragen werden vastgesteld aan de hand van de ramingen van de uitgaven uit hoofde van de openbare destructiedienst en hielden geen verband met de te verwachten opbrengst van de belasting.

(113) De Franse autoriteiten wijzen er tot slot op dat de opbrengst van de belasting slechts van 1997 tot 2000 in een specifiek fonds is gevloeid dat bestemd was voor de financiering van de openbare destructiedienst. Gedurende die periode heeft het ministerie van Landbouw dus geen kredieten toegewezen om de uitgaven van de openbare destructiedienst te dekken. Het begrotingshoofdstuk 44-71 is in 2001 ingesteld. Tussen 1997 en 2000 heeft het door middel van de belasting op aankoop van vlees gefinancierde fonds geen overschot gehad.

(114) Volgens de Franse autoriteiten kan er na 1 januari 2001 geen verband meer worden gelegd tussen de inning van de belasting en de door het ministerie van Landbouw bestede kredieten die komen uit de totale middelen van de overheidsbegroting.

(115) De door de Franse autoriteiten voorgelegde tabel 1 toont de inkomsten van de belasting en de uitgaven van de openbare destructiedienst. Uit deze tabel blijkt dat de totale inkomsten van de destructiebelasting tussen 1997 en 2002 1 337 676 215 EUR hebben bedragen en het totaalbedrag dat voor de openbare destructiedienst is betaald 828 552 389 EUR was.

Tabel 1

(in EUR)

	Inkomsten van de belasting	Uitgaven openbare destructiedienst	Inkomsten van de belasting	Naar het CNASEA overgeboekte kredieten	Uitgaven openbare destructiedienst
1997	83 702 949	63 577 613			
1998	111 557 213	101 235 325			
1999	98 223 855	104 428 265			
2000	93 868 217	147 839 108			
Subtotaal 1	387 352 234	417 080 311			
2001			423 083 271	185 684 975	181 777 656
2002			527 240 710	224 891 780	229 694 422
Subtotaal 2			950 323 981	410 576 755	411 472 078

5. *REACTIES OP DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN*

(116) Bij brief van 9 april 2003 hebben de Franse autoriteiten gereageerd op de opmerkingen van belanghebbenden. Deze opmerkingen hebben op hun beurt tot volgende reacties geleid.

(117) Ten aanzien van de opmerkingen dat de openbare destructiedienst niet binnen de werkingssfeer van artikel 86, lid 2, van het Verdrag valt, zijn de Franse autoriteiten van mening dat de met de openbare destructiedienst belaste ondernemingen moeten worden beschouwd als ondernemingen belast met een dienst van algemeen economisch belang, met name om redenen van volksgezondheid.

(118) Wat de opmerkingen van FCD betreft, wijzen de Franse autoriteiten er met nadruk op dat de openbare destructiedienst belast is met de ophaling en vernietiging van hoogrisicomateriaal, ongeacht de oorsprong daarvan, en dat er dus geen verschil in behandeling bestaat naar gelang de gebruikers van deze dienst.

(119) Met betrekking tot de vermeende overcompensatie bij de betalingen van de openbare destructiedienst zijn de Franse autoriteiten van mening dat er geen sprake kan zijn van overcompensatie bij destructiebedrijven omdat deze dienstverlening ofwel wordt betaald in het kader van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, ofwel — in geval van vordering — door een onkostenvergoedingen voor het materiële, directe en zekere verlies dat het bedrijf door de vordering heeft geleden.

(120) De Franse autoriteiten stellen, in tegenstelling tot FCD, dat de voor de openbare destructiedienst bestemde middelen niet worden gebruikt voor de financiering van andere activiteiten, die niet onder het toepassingsgebied van de wet vallen. De openbare destructiedienst verschilt bijgevolg van die regeling die is ingesteld voor de vernietiging van meel naar aanleiding van het verbod op het gebruik van dit meel in diervoeders.

(121) Volgens de Franse autoriteiten is de door FCD genoemde uitbreiding van de taken tot alle gespecificeerd risicomateriaal slechts een tenuitvoerlegging van de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten ([1]). Vóór de inwerkingtreding van deze verordening stond de wervelkolom van runderen van meer dan twaalf maanden niet op de lijst van gespecificeerd risicomateriaal. Al het gespecificeerd risicomateriaal dat in de Franse wetgeving niet als zodanig was aangemerkt viel volgens de Franse autoriteiten onder de categorie slachthuisafval. De opname van deze wervelkolom in de lijst van gespecificeerd risicomateriaal, ook wanneer deze niet in het slachthuis maar in een slagerij wordt verwijderd, zou er toe hebben geleid dat de Franse autoriteiten gespecificeerd risicomateriaal uitdrukkelijk in de wet moesten omschrijven. Als dat was gebeurd zou de wetswijziging alleen maar een toepassing zijn geweest van het beginsel van gelijke behandeling dat inhoudt dat elke bezitter van gespecificeerd risicomateriaal onder dezelfde voorwaarden van de openbare destructiedienst gebruik kan maken.

(122) Met betrekking tot de opmerkingen van de Spaanse regering hebben de Franse autoriteiten cijfers voorgelegd waaruit blijkt dat de Spaanse uitvoer van vers of bevroren vlees, zowel naar de lidstaten als naar derde landen, sinds 1995 een stijgende lijn vertoont, in tegenstelling tot de uitvoer van Frans vlees. Gezien dit feit vinden de Franse autoriteiten dat de Spaanse autoriteiten de invloed van de kosteloosheid van de openbare destructiedienst niet kunnen aanvoeren om een ongunstige ontwikkeling van de handel in vlees te rechtvaardigen. Bovendien verschaffen ze geen enkele berekening om hun argumenten te staven.

V. **BEOORDELING**

1. *ARTIKEL 87, LID 1, VAN HET VERDRAG*

(123) In artikel 87, lid 1, van het Verdrag wordt bepaald dat, behoudens de afwijkingen waarin het Verdrag voorziet, 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 zijn met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(124) De artikelen 87 tot en met 89 van het Verdrag zijn van toepassing in de sector varkensvlees krachtens 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 ([2]). Zij zijn van toepassing in de sector rundvlees krachtens artikel 40 van Verordening (EEG) nr. 1254/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees ([3]). Vóór de vaststelling van deze laatste verordening waren zij in de sector rundvlees van toepassing krachtens artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees ([4]). Zij zijn van toepassing in de sector slachtpluimvee krachtens artikel 19 van Verordening (EEG) nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee ([5]).

1.1. HET BESTAAN VAN EEN MET STAATSMIDDELEN BEKOSTIGD SELECTIEF VOORDEEL

(125) Het Hof van Justitie heeft zich al moeten uitspreken over de openbare destructiedienst in het kader van de zaak GEMO. Zoals het Hof al stelt in de genoemde zaak, moet krachtens artikel 87, lid 1, van het Verdrag worden vastgesteld of in het kader van een gegeven wettelijk stelsel, een overheidsmaatregel van dien aard is dat zij „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigt ten opzichte van andere. Als dat zo is, beantwoordt de maatregel aan de in deze bepaling opgenomen voorwaarde van selectiviteit die bepalend is voor het begrip staatssteun.

(126) Bovendien worden volgens het Hof als steun beschouwd de maatregelen die, in welke vorm ook, ondernemingen rechtstreeks of indirect kunnen bevoordelen of die zijn te beschouwen als een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen ([6]).

(127) Verder worden volgens de rechtspraak van het Hof als steun aangemerkt, maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor — zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn — van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden ([7]).

([1]) PB L 273 van 10.10.2002, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 668/2004 van de Commissie (PB L 112 van 19.4.2004, blz. 1).

([2]) PB L 282 van 1.11.1975, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1365/2000 (PB L 156 van 29.6.2000, blz. 5).

([3]) PB L 160 van 26.6.1999, blz. 21. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1899/2004 van de Commissie (PB L 328 van 30.10.2004, blz. 67).

([4]) PB L 148 van 28.6.1968, blz. 24. Verordening ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 1254/1999.

([5]) PB L 282 van 1.11.1975, blz. 77. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 806/2003 (PB L 122 van 16.5.2003, blz. 1).

([6]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark, Jurispr. blz. I-07747 en arrest van het Hof van Justitie van 22 november 2003, gevoegde zaken C-34/01 en C-38/01, Enirisorse, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie.

([7]) Arrest van het Hof van Justitie van 22 mei 2003, zaak C-355/2000, Freskot, Jurispr. blz. I-5263.

(128) De onderhavige regeling wordt gefinancierd door middel van een door de overheid ingestelde parafiscale heffing en kan bijgevolg aan de staat worden toegerekend, zoals het Hof ook in het arrest-GEMO stelt.

(129) Of er hier sprake is van steun, en van welke aard die is, moet worden vastgesteld aan de hand van de potentiële begunstigden van de destructiedienst en zijn financiering. Bij de opening van de onderzoekprocedure had de Commissie een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste categorieën potentiële begunstigden van de openbare destructiedienst:

— destructiebedrijven;

— veehouders en slachthuizen;

— houders van diermeel;

— detailhandelaren in vlees waarvan de jaarlijkse omzet lager is dan 2,5 miljoen FRF (5 miljoen FRF met ingang van 2001).

Tijdens de onderzoekprocedure en op basis van de aan de Commissie verschafte informatie is hier een nieuwe categorie begunstigden bijgekomen:

— slagers en uitsnijderijen die in het bezit zijn van gespecificeerd risicomateriaal.

1.1.1. ***STEUN AAN DESTRUCTIEBEDRIJVEN***

(130) De Commissie was van mening dat bij de opening van de onderzoekprocedure eerst moest worden uitgemaakt of de betalingen van de overheid aan de destructiebedrijven konden worden beschouwd als betalingen voor activiteiten die als openbaredienstverlening konden worden aangemerkt. Vervolgens dient te worden uitgemaakt of die betalingen hoger waren dan de kosten die de destructiebedrijven voor de betrokken activiteiten hebben gemaakt.

(131) De destructiebedrijven voeren, volgens de Franse wet, een in de wet vastgelegde openbaredienstverleningstaak uit, bestaande uit de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren en van voor menselijke en dierlijke consumptie ongeschikt geacht vlees en slachtafval van slachthuizen.

(132) Het Hof van Justitie heeft er in de zaak GEMO op gewezen dat de openbare destructiedienst, overeenkomstig artikel 264-1 van de Code rural, wordt toevertrouwd aan ondernemingen aan wie overheidsopdrachten gegund zijn door de prefecten van de departementen.

(133) Het feit dat de openbare destructiedienst gefinancierd wordt met de inkomsten van een parafiscale heffing ten laste van de verkopers van vlees houdt in dat de ondernemingen die deze dienst verlenen met openbare middelen betaald worden voor de kosten waarmee deze activiteit gepaard gaat.

(134) Destructie is ook een economische activiteit. In Frankrijk wordt de sector gedomineerd door twee grote ondernemingen die samen 80 tot 90 % van de markt in handen hebben en waarvan er ten minste één een omzetcijfer van meer dan 152 miljoen EUR heeft [1].

(135) Uit het arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003 in de zaak Altmark [2] blijkt dat overheidssubsidies ten behoeve van de exploitatie van een openbare dienst niet onder artikel 87 van het Verdrag vallen voorzover deze subsidies moeten worden beschouwd als een tegenprestatie voor door de begunstigde ondernemingen verrichte diensten om de openbaredienstverplichtingen na te komen. Het Hof stelt echter dat aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan:

a) in de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn geweest met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk zijn afgebakend;

b) in de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld;

c) in de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;

d) in de vierde plaats moet, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

[1] Gegevens afgeleid uit verslag nr. 131 van de Franse Senaat, gewone sessie van 1996-1997, van Roger Rigaudière.

[2] Voornoemde zaak C-280/00.

(136) Met betrekking tot de voorwaarden van de jurisprudentie in de zaak Altmark verwijst de Commissie naar haar opmerkingen in de overwegingen 137 tot en met 153.

(137) Wat de eerste voorwaarde betreft is de openbare destructiedienst ingevoerd bij wet nr. 96-1139 van 26 december 1997, gecodificeerd in de artikelen L 226-1 tot en met L 226-10 van de Code rural. Artikel L 226-1 van de Code rural stelt:

„de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren, van in slachthuizen voor menselijke en dierlijke consumptie afgekeurd vlees, slachtafval en dierlijke bijproducten, alsmede van materiaal dat een specifiek risico inhoudt ten aanzien van subacute vormen van overdraagbare spongiforme encefalopathieën, het zogeheten gespecificeerd risicomateriaal waarvan de lijst door het ministerie van Landbouw is opgesteld, is een taak van de openbare dienst die onder de bevoegdheid van de staat valt".

(138) Op basis van de gegevens waarover zij beschikt, vindt de Commissie dat de eerste voorwaarde van het arrest-Altmark is vervuld.

(139) Wat de tweede voorwaarde betreft, is de Commissie van mening dat de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld. Zo bepaalt toepassingsbesluit nr. 96-1229 van 27 december 1996 dat de openbare destructiedienst de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten onder welbepaalde voorwaarden in aanmerking moet nemen.

(140) Volgens de Franse autoriteiten stelt artikel R 226-7 van de Code rural met name dat de prefect in elk departement wordt belast met de uitvoering van de openbare destructiedienst en te dien einde de noodzakelijke opdrachten gunt volgens de procedures in de Code des marchés publics. In afwijking hiervan kan de opdracht op nationaal niveau worden gegund indien overwegingen van technische of economische aard dat rechtvaardigen. Overeenkomstig artikel 226-10 van de Code rural bevatten deze opdrachten in het bijzonder een overzicht van de algemene administratieve bepalingen. In deze bepalingen is vastgesteld wat de aard van de dienstverlening is waarop de opdracht betrekking heeft; de wijze van betaling van de door de contractant uit te voeren activiteiten, informatie waarmee de kwaliteit van de dienstverlening beoordeeld kan worden; alsmede een overzicht van technische bepalingen waarin de technische voorwaarden zijn vastgesteld voor ophaling, vervoer, verwerking en, in voorkomend geval, vernietiging van kadavers van dieren en slachthuisafval met inachtneming van de vereiste gezondheidsvoorschriften.

(141) Bij de procedure voor de gunning van overheidsopdrachten, die in dit geval onder het toepassingsgebied van bijlage IA van Richtlijn 92/50/EEG vallen, kan bijgevolg, volgens de Franse autoriteiten, een totale transparantie gewaarborgd worden bij de vaststelling van de behoeften en de aard van de te verlenen diensten. Meer dan 300 aanbestedingen zijn bovendien in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt.

(142) Alleen in de gevallen waarin de aanbestedingen zonder resultaat bleven, dat wil zeggen dat er geen (geschikt) voorstel was ingediend, zijn vorderingen gedaan op basis van de Code général des collectivités territoriales, overeenkomstig verordening nr. 59-63 van 6 januari 1959 en toepassingsbesluit nr. 62-367 van 26 maart 1962, die voorzien in een betaling in de vorm van een onkostenvergoeding waarbij uitsluitend rekening wordt gehouden met de daadwerkelijk door de dienstverlener opgevoerde noodzakelijke uitgaven, zonder vergoeding voor de derving van de winst die de dienstverlener had kunnen maken bij een ongehinderde voortzetting van zijn beroepsactiviteit.

(143) De Franse autoriteiten hebben de Commissie een tabel voorgelegd van de destructieactiviteiten per jaar en per departement, waaruit blijkt dat de uitvoering van deze diensten inderdaad altijd voorwerp is geweest van een openbare aanbesteding of vorderingsprocedure.

(144) Op basis van de gegevens waarover zij beschikt, is de Commissie van mening dat aan de tweede voorwaarde van het arrest-Altmark is voldaan.

(145) Met betrekking tot de derde voorwaarde verzekeren de Franse autoriteiten dat het compensatieniveau niet hoger dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken. Het gebruik van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten houdt in dat de ondernemingen met elkaar in concurrentie treden waarna de autoriteiten kunnen zien wat het gunstigste voorstel is. Zoals hierboven vermeld, is in gevallen waarin deze aanbestedingen zonder resultaat bleven, overgegaan tot vordering. De compensatie is ook zo laag mogelijk gehouden, aangezien de Franse wetgeving inzake vorderingen is toegepast.

(146) In de wettelijke bepalingen die in Frankrijk van kracht zijn wordt namelijk gesteld dat de betaling van de gevorderde dienstverlening in de vorm van onkostenvergoedingen alleen een compensatie mag zijn van het materiële, directe en zekere verlies dat de dienstverlener door de vordering heeft geleden. Deze vergoedingen omvatten uitsluitend de daadwerkelijk door de dienstverlener opgevoerde noodzakelijke uitgaven voor loonkosten, afschrijving en geïnvesteerd kapitaal, die volgens een standaardgrondslag worden beoordeeld. Daarentegen wordt geen enkele vergoeding betaald voor de derving van de mogelijke winst die de dienstverlener had kunnen maken door vrij te beschikken over het gevorderde goed of de ongehinderde voortzetting van zijn beroepsactiviteit.

(147) Ten aanzien van de derde voorwaarde van het arrest-Altmark gelden de volgende overwegingen: bij de opening van de onderzoekprocedure in de onderhavige zaak had de Commissie de Franse autoriteiten met name verzocht om informatie over de aan de betrokken ondernemingen betaalde bedragen alsmede om bewijzen dat de steunverlening uitsluitend is gebruikt om de extra kosten te financieren van de taken die zijn uitgevoerd voor het beheer van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 86, lid 2, van het Verdrag. Verder is hen ook verzocht aan te tonen dat deze middelen niet zijn verlegd naar andere op concurrentie gebaseerde activiteiten die eventueel door die bedrijven worden ontplooid (kruissubsidiëring).

(148) De Commissie merkt op dat de Franse autoriteiten in hun toelichting alleen maar hebben vermeld dat het totale bedrag dat tussen 1997 en 2002 aan de destructiebedrijven is betaald 828 552 389 EUR bedroeg en dat dit overeenkomt met de totale uitgaven van de openbare destructiedienst. De Commissie moet dus uitsluitend op basis van deze informatie beslissen.

(149) Vanwege het ontbreken van nauwkeuriger informatie en cijfermateriaal betreffende de in de periode 1997-2002 aan de destructiebedrijven gedane betalingen waaruit blijkt dat deze in geen geval hoger zijn geweest dan de extra kosten ten gevolge van de uitvoering van de openbare destructiedienst, kan de Commissie niet met zekerheid vaststellen of in het onderhavige geval aan de derde voorwaarde van het arrest-Altmark is voldaan. Bovendien heeft zij bij gebrek aan nauwkeurigere informatie niet kunnen onderzoeken of er in deze bedrijven sprake is geweest van kruissubsidiëring.

(150) Deze twijfel wordt ook bevestigd door een verslag van het Comité permanent de coordination des inspections (permanent comité voor de coördinatie van de inspectiediensten) dat in 1997 op verzoek van het Franse ministerie van Landbouw is opgesteld (rapport Coperci). Volgens dit verslag „zouden de destructiebedrijven gul zijn bedeeld bij de vaststelling van de voor de vergoeding van hun diensten geheven belasting" en „bestaat er een potentieel risico van dubbele betaling van de vergoeding voor de verbranding omdat er voor onuitgevoerde verbrandingsactiviteiten kan zijn betaald" en „is de destructieactiviteit die vóór de BSE-crisis structureel verliesgevend was nu weer winstgevend geworden".

(151) De Commissie is bijgevolg van mening dat niet kan worden bevestigd dat aan de voorwaarde van het Hof is voldaan dat de compensatie niet hoger mag zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen.

(152) De beschuldigingen van de klagers worden echter ook niet gestaafd met nauwkeurige cijfers betreffende de betalingen ten gunste van de destructiebedrijven en de kosten die met de uitvoering van de openbare destructiedienst zijn gemoeid en waaruit zou kunnen blijken dat een overcompensatie ten gunste van deze ondernemingen heeft plaatsgevonden. Bovendien is de onevenwichtige verhouding tussen de inkomsten van de belasting en de kosten van de openbare destructiedienst op zichzelf nog geen bewijs dat er geen evenwicht bestaat tussen de gedane betalingen en de kosten voor de destructie.

(153) In het licht van voorgaande overwegingen en de door de Franse autoriteiten voorgelegde informatie kan de Commissie dus niet concluderen dat aan alle voorwaarden van het arrest-Altmark is voldaan en bijgevolg de betalingen aan de destructiebedrijven niet onder het begrip staatssteun vallen in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

(154) Hoewel de belangrijkste begunstigden van de met de belasting gefinancierde maatregelen de veehouders en slachthuizen waren (zie punt 1.1.2), kan de Commissie niet uitsluiten dat de betalingen aan de destructiebedrijven steun inhielden in de zin van artikel 87 van het Verdrag.

1.1.2. *Steun aan veehouders en slachthuizen*

(155) Het Hof van Justitie heeft in de zaak GEMO geoordeeld dat het feit dat de ophaling en verwijdering van kadavers van dieren en slachthuisafval ten gunste van de veehouders en slachthuizen door particuliere ondernemingen wordt uitgevoerd, niet van invloed is op de eventuele kwalificatie van deze activiteit als staatssteun. Dit stelsel is immers door de overheid ingesteld en moet bijgevolg ook aan de staat worden toegerekend.

(156) Het Hof heeft geoordeeld dat artikel 87, lid 1, van het Verdrag in die zin moet worden geïnterpreteerd dat een stelsel dat de veehouders en slachthuizen een gratis dienst ter beschikking stelt voor de ophaling en de verwijdering van slachtafval, als staatssteun moet worden aangemerkt.

(157) In het onderhavige geval bestaat er geen twijfel dat de maatregelen ten gunste van de veehouders en slachterijen met openbare middelen gefinancierd worden, met name door middel van begrotingstoewijzingen en/of een door de overheid verplicht gestelde heffing.

1.1.3. ***Houders van diermeel***

(158) Aangezien het diermeel waarmee de openbare destructiedienst te maken heeft afkomstig is van de verwerking van het afval van deze dienst en geen meel is dat sinds het verbod van 2000 niet meer in de handel mag worden gebracht, dient te worden geconcludeerd dat de vernietiging van dit meel slechts een noodzakelijke stap is in het destructieproces en dat de vernietiging van dit materiaal, dat geen enkele handelswaarde heeft, een activiteit is die deel uitmaakt van de openbare destructiedienst. Dit materiaal moet dus net zo worden onderzocht als de „steun aan veehouders en slachthuizen" daar het slechts het product is van een latere fase van het destructieproces. De kosten van de definitieve vernietiging van het afval maken deel uit van de kosten waarvoor de producent van dit afval verantwoordelijk is. Het feit dat de staat deze kosten op zich neemt, betekent alleen maar een extra steun voor de afvalproducent.

(159) De Franse autoriteiten hebben verzekerd dat de openbare destructiedienst alleen belast is met de verbranding van meel dat afkomstig is van de verwerking van producten die in het kader van deze dienst worden opgehaald. Deze dienst financiert niet de verbranding van producten ten gevolge van het verbod op het gebruik van het meel in diervoeders. Deze kwestie wordt bovendien verder onderzocht door de Commissie in verband met een andere maatregel die momenteel in behandeling is (nr. NN 44/2002). Om die reden maakt zij geen deel uit van de onderhavige beschikking.

1.1.4. ***Steun aan slagers en uitsnijderijen die in het bezit zijn van gespecificeerd risicomateriaal***

(160) Deze steun heeft betrekking op een maatregel die op 1 januari 2002 van kracht is geworden en die ook met de destructiebelasting wordt gefinancierd en ten goede komt aan slagers die bij runderen van meer dan twaalf maanden, met name, zelf de beenderen van de wervelkolom verwijderen die het ruggenmerg rechtstreeks aanraken.

(161) De Franse autoriteiten hebben uitgelegd dat de wervelkolom van runderen van meer dan twaalf maanden voor 2002 niet op de lijst van gespecificeerd risicomateriaal stond. De opname van deze wervelkolommen in de lijst van gespecificeerd risicomateriaal, ook wanneer deze niet in het slachthuis maar in een slagerij worden verwijderd, zou er toe hebben geleid dat de Franse autoriteiten gespecificeerd risicomateriaal uitdrukkelijk in de wet moesten omschrijven als afval dat onder de openbare destructiedienst valt. De Franse autoriteiten zijn van mening dat al het gespecificeerd risicomateriaal dat niet als zodanig in de Franse wetgeving is aangemerkt, onder de categorie slachthuisafval viel.

(162) Aangezien dit afval echter onder de openbare destructiedienst valt en niet van de slachthuizen afkomstig is, moet worden geconcludeerd dat de vernietiging van dit afval op de eerste plaats onder de verantwoording van de slagers valt die belast zijn met het hanteren van de wervelkolom van runderen van meer dan twaalf maanden.

(163) Derhalve gelden de overwegingen die gemaakt zijn ten aanzien van de „steun aan veehouders en slachthuizen" mutatis mutandis ook voor slagers die gespecificeerd risicomateriaal bezitten dat onder dit aspect van de openbare destructiedienst valt. Bijgevolg wordt de gratis ophaling van wervelkolommen bij slagers en uitsnijderijen met ingang van 1 januari 2002 aangemerkt als staatssteun ten gunste van deze bedrijven.

1.1.5. ***Steun voor afzetbedrijven die van de belasting zijn vrijgesteld***

(164) Het begrip steun is door het Hof zodanig geïnterpreteerd dat het geen betrekking heeft op maatregelen die onderscheid maken tussen ondernemingen op het gebied van de lasten wanneer dit onderscheid voortvloeit uit de aard of opzet van het betreffende lastenstelsel. Het is de taak van de lidstaat die dit onderscheid op het gebied van lasten tussen ondernemingen heeft ingevoerd aan te tonen dat dit daadwerkelijk gerechtvaardigd is door de aard en opzet van het betreffende stelsel [1].

(165) Wet nr. 96-1139 voorziet in de vrijstelling van detailhandelaren in vlees waarvan de jaarlijkse omzet lager is dan 2,5 miljoen FRF (deze drempelwaarde is vervolgens verhoogd tot 5 miljoen FRF, zie overweging 18). Een dergelijke vrijstelling houdt een verlies aan inkomsten van de staat in [2] en lijkt niet gerechtvaardigd te zijn door de aard en opzet van het belastingstelsel, dat tot doel heeft de inkomsten van de staat te verzekeren.

(166) De vrijstelling is immers niet gerelateerd aan de omzet van de vleesverkoop maar aan het totale omzetcijfer. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een onderneming die uitsluitend vlees verkoopt en een omzetcijfer van 2,4 miljoen FRF heeft, niet aan de belasting wordt onderworpen terwijl een levensmiddelenbedrijf met een totale omzet van 10 miljoen FRF, waarvan 1 miljoen FRF voor de verkoop van vlees, de belasting wél moet betalen. Aangezien de belasting wordt berekend over de waarde van producten op basis van vlees, lijkt het niet gerechtvaardigd een onderneming met een hoger omzetcijfer voor deze producten van de betaling van de belasting vrij te stellen en zijn concurrent die een lager omzetcijfer heeft voor producten op basis van vlees, wel aan de belasting te onderwerpen.

(167) Bijgevolg houdt de genoemde vrijstelling een selectief voordeel in voor het vrijgestelde afzetbedrijf [3]. Het betreft dus steun ten gunste van de vrijgestelde handelaren in de vorm van een belastingverlichting. Op basis van de in overweging 171 vermelde cijfers betreffende de handel in vlees concludeert de Commissie dat de belastingvrijstelling van handelaren met een omzetcijfer tot 2,5 miljoen FRF (en in een later stadium 5 miljoen FRF) een voordeel is dat als staatssteun moet worden aangemerkt in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

---

[1] Arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, zaak C-159/97, Nederland tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen (nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

[2] Met betrekking tot vrijstellingen, zie arrest van het Hof van Justitie van 15 maart 1994, zaak C-387/92, Banco Exterior, Jurispr. blz. I-877, punt 13.

[3] Met betrekking tot de aard en opzet van het stelsel, zie het arrest van het Hof van 17 juni 1999, België tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, zaak C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 33, dat verwijst naar het arrest van het Hof van 2 juli 1974, Italië tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, zaak 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 33.

1.2. ONGUNSTIGE BEÏNVLOEDING VAN HET HANDELSVERKEER

(168) Om te bepalen of de steun waarop de onderhavige beschikking betrekking heeft, binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het Verdrag valt, moet uiteindelijk worden uitgemaakt of die steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

(169) Het Hof heeft gesteld dat, wanneer een door een lidstaat toegekend voordeel de positie van een categorie ondernemingen ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht door dat voordeel te worden beïnvloed ([1]).

(170) De destructieactiviteit is een dienst die grensoverschrijdend kan worden verleend. Dit is trouwens gebleken uit het bestaan van een aantal grote multinationals die in deze sector opereren en hun diensten in verschillende lidstaten aanbieden, waaronder Frankrijk. Derhalve is de Commissie van oordeel dat de aan de Franse destructiebedrijven toegewezen betalingen het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

(171) Wat destructiebedrijven, veehouders en slachthuizen, uitsnijderijen en slagers die in het bezit zijn van gespecificeerd risicomateriaal betreft, komt het feit dat er handel in vleesproducten plaatsvindt tussen de lidstaten duidelijk naar voren uit het bestaan van een aantal gemeenschappelijke marktordeningen in de sector, die in overweging 124 zijn vermeld. Tabel 2 geeft een overzicht van het handelsverkeer tussen Frankrijk en de andere lidstaten van de belangrijkste producten in het eerste jaar van de toepassing van de destructiebelasting.

Tabel 2

Frankrijk/EU 14	Rundvlees	Varkensvlees	Pluimvee
Invoer 1997			
Ton	286 000	465 000	140 000
miljoen ecu	831	1 003	258
Uitvoer 1997			
Ton	779 000	453 000	468 000
miljoen ecu	1 967	954	1 069

([1]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, zaak C-730/59, Philip Morris, Jurispr. blz. 2671, punt 11.

(172) Verder wordt erop gewezen dat Frankrijk, volgens de aan de Commissie voorgelegde cijfers, in 1999 voor 2 297 miljoen FRF levende dieren heeft ingevoerd terwijl de invoer van vlees en eetbaar slachtafval bijna 17 000 miljoen FRF heeft gekost. Dit betekent dat de destructieactiviteit voor de overgrote meerderheid van de in Frankrijk ingevoerde vleesproducten al in het land van oorsprong heeft plaatsgevonden.

(173) In dit verband, zoals de Commissie al bij de opening van de onderzoekprocedure heeft aangegeven, verwijzen de klagers ook naar een circulaire van het Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Franse Directoraat-generaal voor mededinging, consumentenzaken en fraudebestrijding) waarin wordt gesteld dat de belasting op aankoop van vlees „de winstmarges of de afzetmogelijkheden van buitenlandse producenten kan beperken" en bijgevolg „het risico met zich mee kan brengen van een nadelige verandering van de handelsvoorwaarden."

(174) De Commissie komt dus tot de conclusie dat de maatregelen ten gunste van veehouders en slachthuizen op zijn minst een potentiële invloed op de handel hebben.

(175) Met betrekking tot de afzetbedrijven die van de belasting zijn vrijgesteld is de Commissie van mening dat de vrijstelling van de belasting op zijn minst een potentiële invloed heeft, in het bijzonder in grensgebieden, en dus op het grensoverschrijdende handelsverkeer.

(176) Samenvattend kan worden gesteld dat al deze steunmaatregelen samen van invloed kunnen zijn op het handelsverkeer tussen de lidstaten. De betrokken sectoren zijn immers zeer open voor concurrentie op communautair niveau en daardoor zeer gevoelig voor elke maatregel ten gunste van ondernemingen in een lidstaat.

1.3. CONCURRENTIEVERSTORING

(177) Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest-GEMO geoordeeld dat een overheidsmaatregel waarmee wordt beoogd de veehouders en slachthuizen te bevrijden van hun financiële lasten in het kader van de openbare destructiedienst een economisch voordeel lijkt te zijn dat de concurrentie kan vervalsen. De Commissie is van mening dat deze conclusie ook van toepassing is op destructiebedrijven, op slagers en uitsnijderijen die gespecificeerd risicomateriaal in hun bezit hebben en op afzetbedrijven die van de betaling zijn vrijgesteld. Al deze economische sectoren opereren op een concurrerende markt waar het handelsvolume, zoals beschreven in overweging 171, zeer omvangrijk is en sommige van de levensmiddelenbedrijven op wie deze steun betrekking heeft zeer groot zijn.

1.4. CONCLUSIES OVER DE VRAAG OF HET GAAT OM STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 87, LID 1, VAN HET VERDRAG

(178) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de maatregelen ten gunste van destructiebedrijven, veehouders en slachthuizen, van uitsnijderijen en slagers die in het bezit zijn van gespecificeerd risicomateriaal, alsmede van afzetbedrijven die van de betaling van de belasting zijn vrijgesteld, de begunstigden een voordeel verschaffen waarvan andere sectoren niet kunnen profiteren. Met dit voordeel wordt de mededinging vervalst of dreigt die te worden vervalst door de begunstiging van bepaalde ondernemingen en bepaalde producten, waardoor de handel tussen de lidstaten kan worden beïnvloed. De Commissie concludeert bijgevolg dat die maatregelen onder artikel 87, lid 1, van het Verdrag vallen.

2. *TOETSING OF DE STEUN VERENIGBAAR IS MET DE GEMEENSCHAPPELIJKE MARKT*

(179) Artikel 87 van het Verdrag voorziet in uitzonderingen op het algemene beginsel van onverenigbaarheid van staatssteun met het Verdrag, waarvan sommige, met name in lid 2 van dat artikel genoemde uitzonderingen, echter overduidelijk niet van toepassing zijn. De Franse autoriteiten hebben geen beroep gedaan op deze uitzonderingen.

(180) De afwijkingen waarin artikel 87, lid 3, van het Verdrag voorziet, moeten bij het onderzoek van een regionaal of sectoraal steunprogramma of van een individueel geval van toepassing van een algemene steunregeling strikt worden geïnterpreteerd Met name mogen zij slechts worden toegestaan wanneer de Commissie zich ervan kan vergewissen dat de steun noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een van de betrokken doelstellingen. Goedkeuring van steun op grond van die afwijkingen zonder dat een dergelijke noodzaak bestaat, zou erop neerkomen dat wordt ingestemd met ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten en vervalsing van de mededinging zonder dat een en ander door het communautaire belang wordt gerechtvaardigd, en tegelijk ook met onterechte voordelen voor marktdeelnemers in bepaalde lidstaten.

(181) De Commissie is van mening dat het niet gaat om steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van een streek waar de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, zoals bedoeld in artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag. Het betreft evenmin steun om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, zoals bedoeld in artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag. De steun heeft evenmin tot doel overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder d), van het Verdrag de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.

(182) In artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag 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. Steunmaatregelen kunnen slechts voor deze afwijking in aanmerking worden genomen als zij bijdragen tot de ontwikkeling van de betrokken sector.

2.1. DE ONRECHTMATIGHEID VAN DE STEUN

(183) Allereerst merkt de Commissie op dat Frankrijk de maatregel tot invoering van de destructiebelasting alsmede de uit hoofde van deze maatregel gefinancierde activiteiten niet conform artikel 88, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie heeft aangemeld. In artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 88 van het EG-Verdrag [1] wordt onrechtmatige steun omschreven als nieuwe steun die in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag tot uitvoering wordt gebracht. De verplichte aanmelding van staatssteun is onderwerp van artikel 1, onder c), van die verordening [2].

(184) Aangezien de door Frankrijk ten uitvoer gelegde maatregelen elementen van staatssteun bevatten, betreft het een nieuwe, niet bij de Commissie aangemelde, steunmaatregel die dus onrechtmatig is in de zin van het Verdrag.

2.2. VASTSTELLING VAN DE RICHTSNOEREN DIE VAN TOEPASSING ZIJN OP DE NIET AANGEMELDE MAATREGELEN

(185) Aangezien het een door middel van een parafiscale heffing gefinancierde staatssteun betreft, moeten zowel de gefinancierde activiteiten, d.w.z. de steun, als de financiering van de steun door de Commissie onderzocht worden. Het Hof van Justitie is van oordeel dat wanneer de wijze waarop de steun wordt gefinancierd, met name door middel van verplichte bijdragen, deel uitmaakt van de steunmaatregel, de Commissie bij het onderzoek van deze maatregel noodzakelijkerwijze met deze wijze van financiering rekening moet houden [3].

(186) Overeenkomstig punt 23.3 van de landbouwrichtsnoeren en de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun [4] moet onrechtmatige steun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 worden beoordeeld volgens de op het tijdstip van de steunverlening geldende regels en richtsnoeren.

---

[1] PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1. Verordening gewijzigd bij de Toetredingsakte van 2003.

[2] „Nieuwe steun" wordt omschreven als alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun.

[3] Arrest van het Hof van Justitie van 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-261/01 en C-262/01, Van Calster e.a., Jurispr. 2003, blz. I-12249.

[4] PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

(187) De Commissie heeft in 2000 de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval [1] vastgesteld (hierna de „TSE-richtsnoeren" genoemd). Deze richtsnoeren gelden sinds 1 januari 2003. In punt 44 van de TSE-richtsnoeren is bepaald dat wordt beoordeeld of steun onrechtmatig was in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 overeenkomstig de regels en de richtsnoeren die op het tijdstip van de steunverlening golden, behalve voor de gevallen die met name betrekking hebben op gestorven dieren en slachthuisafval. Voor deze twee soorten steun vormen de TSE-richtsnoeren dus het toepasselijke kader voor het onderzoek van het onderhavige geval.

(188) De punten 46 en 47 van de TSE-richtsnoeren bevatten een aantal bepalingen betreffende gestorven dieren en slachthuisafval, die op het onderhavige geval van toepassing zijn.

(189) Krachtens punt 46 van de TSE-richtsnoeren heeft de Commissie ten aanzien van staatssteun voor de kosten veroorzaakt door gestorven dieren tot dusverre geen duidelijk beleid uitgestippeld, met name wat betreft de verhouding tussen de regels inzake de bestrijding van dierziekten als bepaald in punt 11.4 van de landbouwrichtsnoeren, op grond waarvan staatssteun tot 100 % kan worden verleend, enerzijds, en de toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt" en de regels inzake steun voor afvalbehandeling anderzijds. Daarom zal de Commissie onrechtmatige staatssteun tot 100 % van de kosten van het afvoeren en vernietigen van gestorven dieren die vóór de toepassingsdatum van de TSE-richtsnoeren is verleend op het niveau van de productie, verwerking en afzet van dieren, toestaan, onverminderd de naleving van de andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht.

(190) Volgens punt 47 van de TSE-richtsnoeren heeft de Commissie ten aanzien van staatssteun voor slachthuisafval sinds januari 2001 een reeks individuele beschikkingen gegeven, op grond waarvan staatssteun is toegestaan tot 100 % van de kosten voor het verwijderen van gespecificeerd risicomateriaal, vleesbeendermeel en diervoeder dat dergelijke producten bevat, dat moest worden verwijderd op grond van de nieuwe communautaire wetgeving op het gebied van overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE's). Deze beschikkingen waren met name gebaseerd op punt 11.4 van de landbouwrichtsnoeren, rekening houdend met het kortetermijnkarakter van de steun en met de noodzaak om op de langere termijn het beginsel „de vervuiler betaalt" in acht te nemen. Bij uitzondering heeft de Commissie toegestaan dat dergelijke staatssteun ook wordt verleend aan andere marktdeelnemers dan diegenen die levende dieren produceren, bijvoorbeeld slachthuizen. Op onrechtmatige steun die vóór het einde van 2002 is verleend voor vergelijkbare kosten in verband met nieuwe communautaire wetgeving inzake TSE's, zal de Commissie dezelfde beginselen toepassen, onverminderd de naleving van de andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht.

(191) De eventuele exploitatiesteun voor andere marktdeelnemers moet aan de hand van de landbouwrichtsnoeren worden onderzocht.

2.3. ANALYSE AAN DE HAND VAN DE TOEPASSELIJKE BEPALINGEN

2.3.1. *De steun*

2.3.1.1. **Steun aan destructiebedrijven**

(192) In de TSE-richtsnoeren is in punt 46 bepaald dat de Commissie onrechtmatige staatssteun tot 100 % van de kosten van het afvoeren en vernietigen van gestorven dieren die vóór de toepassingsdatum van deze richtsnoeren is verleend op het niveau van de productie, verwerking en afzet van dieren, zal toestaan, onverminderd de naleving van de andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht.

(193) In punt 47 van de TSE-richtsnoeren is bepaald dat de Commissie ten aanzien van staatssteun voor slachthuisafval sinds januari 2001 een reeks individuele beschikkingen heeft gegeven, op grond waarvan staatssteun is toegestaan tot 100 % van de kosten voor het verwijderen van gespecificeerd risicomateriaal, vleesbeendermeel en diervoeder dat dergelijke producten bevat, dat moest worden verwijderd op grond van de nieuwe communautaire wetgeving op het gebied van TSE.

(194) De Commissie merkt ook op dat de ondernemingen, overeenkomstig het bepaalde in de punten 33 en 34 van de TSE-richtsnoeren, in principe volgens de marktbeginselen zijn geselecteerd en betaald zonder dat er sprake is van discriminatie en zo nodig via aanbestedingsprocedures die in overeenstemming zijn met de communautaire wetgeving, waarbij in ieder geval in voldoende mate is geadverteerd om ervoor te zorgen dat de dienstenmarkt openstaat voor concurrentie en dat de onpartijdigheid van de aanbestedingsprocedures kan worden getoetst. De Commissie stemt in met de vorderingen die, gezien de urgentie van de te nemen maatregelen en de zonder resultaat gebleven aanbestedingen, een geschikte methode waren.

(195) In punt 47 van de TSE-richtsnoeren wordt gezegd dat de Commissie bij uitzondering heeft toegestaan dat dergelijke staatssteun ook wordt verleend aan andere marktdeelnemers dan diegenen die levende dieren produceren, bijvoorbeeld slachthuizen. De Commissie is van mening dat deze uitzondering ook van toepassing is op andere ondernemingen die werkzaamheden uitvoeren die nauw verband houden met de productie van levende dieren, zoals de destructiebedrijven.

[1] PB C 324 van 24.12.2002, blz. 2.

(196) Op grond van de uiteengezette feiten kan de Commissie concluderen dat de steun die in Frankrijk gedurende de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2002 ter hoogte van 100 % van de gemaakte kosten aan de destructiebedrijven is verleend, voldoet aan de TSE-richtsnoeren.

2.3.1.2. **Steun aan veehouders — Gestorven dieren**

(197) In de TSE-richtsnoeren is in punt 46 bepaald dat de Commissie onrechtmatige staatssteun tot 100 % van de kosten van het afvoeren en vernietigen van gestorven dieren die vóór de toepassingsdatum van deze richtsnoeren is verleend op het niveau van de productie, verwerking en afzet van dieren, zal toestaan, onverminderd de naleving van de andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht.

(198) Op grond van de uiteengezette feiten kan de Commissie concluderen dat de steun die in Frankrijk gedurende de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2002 ter hoogte van 100 % van de gemaakte kosten aan de veehouders is verleend, voldoet aan de TSE-richtsnoeren.

2.3.1.3. **Steun aan slachthuizen — Vlees en slachtafval van slachthuizen**

(199) In punt 47 van de TSE-richtsnoeren is bepaald dat de Commissie ten aanzien van onrechtmatige staatssteun die vóór het einde van 2002 is verleend tot 100 % van de kosten zal toestaan voor het verwijderen van gespecificeerd risicomateriaal, vleesbeendermeel en diervoeder dat dergelijke producten bevat, dat moest worden verwijderd op grond van de nieuwe communautaire wetgeving op het gebied van TSE's.

(200) Op grond van de uiteengezette feiten kan de Commissie concluderen dat de steun die in Frankrijk gedurende de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2002 ter hoogte van 100 % van de gemaakte kosten aan de slachthuizen is verleend, voldoet aan de TSE-richtsnoeren.

2.3.1.4. **Steun aan slagers — gespecificeerd risicomateriaal afkomstig van slagerijen**

(201) Punt 47 van de TSE-richtsnoeren is, mutatis mutandis, van toepassing op gespecificeerd risicomateriaal — in dit geval de wervelkolom van runderen van meer dan twaalf maanden — afkomstig van slagerijen en uitsnijderijen.

(202) Op grond van de uiteengezette feiten kan de Commissie concluderen dat de steun die in Frankrijk gedurende de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 2002 ter hoogte van 100 % van de gemaakte kosten die aan de slagerijen die in het bezit waren van gespecificeerd risicomateriaal is verleend, voldoet aan de TSE-richtsnoeren.

2.3.1.5. **Van de belasting vrijgestelde afzetbedrijven**

(203) De Commissie heeft opgemerkt dat de vrijstelling van ondernemingen met een omzetcijfer tot 2,5 miljoen FRF een verlies aan inkomsten van de staat inhoudt en niet gerechtvaardigd lijkt te zijn door de aard en opzet van het belastingstelsel. De staat kan weliswaar maatregelen instellen die noodzakelijk zijn voor zijn rationele en doeltreffende werking, zoals bijvoorbeeld forfaitaire belastingen voor kleine ondernemingen, met name ten behoeve van een verlichting van hun vereisten op het gebied van de boekhouding [1], maar het is zeer de vraag of deze maatregelen tot een volstrekte vrijstelling kunnen worden teruggebracht. Maar zelfs wanneer dergelijke vrijstellingen acceptabel zouden zijn, vindt de Commissie dat deze dan toch wel beperkt zouden moeten blijven tot strikte uitzonderingsgevallen [2] waarin enerzijds de vereisten op het gebied van de boekhouding en anderzijds het beheer door de belastingdienst duurder zouden uitvallen dan de gederfde inkomsten.

(204) In het onderhavige geval is bijvoorbeeld helemaal niet duidelijk waarom de drempelwaarde op het niet onaanzienlijke bedrag van 2,5 miljoen FRF is vastgesteld, en deze waarde blijkt ook niet uit de voorbereidende werkzaamheden voor wet nr. 96-1139 [3]. Het selectieve karakter van de vrijstelling in kwestie blijkt duidelijk uit het feit dat, volgens de informatie van de Commissie, 80 % van het vlees en de vleesproducten afkomstig is van supermarkten waarvan volgens de informatie van de Commissie, de gemiddelde totale omzetcijfers en zelfs de gemiddelde specifieke omzetcijfers voor vlees boven de drempelwaarde liggen [4]. Kleine winkels (slagerijen) daarentegen liggen met een gemiddeld omzetcijfer van 1,6 miljoen FRF onder deze drempel, maar concurreren wél met de supermarkten.

---

[1] Zie de mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3).

[2] Zie in dit verband een andere vrijstelling die in punt V van artikel 302 *bis* van de ZD du Code général des impôts wordt genoemd: „de belasting is niet verschuldigd wanneer het bedrag aan maandelijkse aankopen lager is dan 20 000 FRF exclusief BTW" die betrekking lijkt te hebben op kleine ondernemingen.

[3] Dit probleem wordt bovendien nog versterkt wanneer deze drempelwaarde bij artikel 35 van de wijzigingswet inzake financiën voor 2000 wordt verhoogd tot 5 miljoen FRF.

[4] Het gemiddelde omzetcijfer van een supermarkt was circa.40 miljoen FRF. Bijna de helft van dit bedrag betrof verse producten. Van deze verse producten had 22 % betrekking op pluimvee, wat het omzetcijfer voor vlees op circa 4 miljoen FRF brengt.

(205) Het gevolg van de drempelwaarde lijkt dus een vrijstelling ten gunste van slagerijen en andere winkels te zijn, terwijl het overgrote deel van de afzet, die door supermarkten wordt gerealiseerd, wel belast wordt. Daar komt nog bij dat een slagerij, gezien het feit dat de drempelwaarde betrekking heeft op een totaal omzetcijfer (en niet alleen de omzet van vlees), bijvoorbeeld een omzetcijfer van 2,4 miljoen FRF kan hebben en van de belasting wordt vrijgesteld, terwijl een supermarkt die minder vlees verkoopt maar een totaal omzetcijfer heeft dat boven de drempelwaarde ligt, de belasting wel moet betalen. De vrijstelling in kwestie lijkt dus een discriminerende behandeling in te houden van de verschillende detailhandelaren in vlees op basis van een criterium dat in de parafiscale regeling geen logische functie lijkt te hebben.

(206) Volgens de Commissie is niet bewezen dat een dergelijke vrijstelling gerechtvaardigd is door de opzet van het belastingstelsel aangezien er door de Franse autoriteiten geen enkele pertinente informatie in die zin is verschaft.

(207) Daar het ondernemingen betreft die landbouwproducten afzetten (en ook producten die niet onder bijlage I bij het Verdrag vallen, aangezien de belasting ook van toepassing is op vleeshoudende producten), en de Commissie vindt dat het intracommunautaire handelsverkeer wordt beïnvloed, is de Commissie van oordeel dat de steun binnen de werkingssfeer van punt 3.5 van de landbouwrichtsnoeren valt. In dat punt is bepaald dat steunmaatregelen, om als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te kunnen worden beschouwd, een stimulerend element moeten inhouden of een tegenprestatie van de begunstigde moeten vergen. Tenzij communautaire voorschriften of de landbouwrichtsnoeren uitdrukkelijk in uitzonderingen voorzien, wordt eenzijdige staatssteun die louter bedoeld is om de financiële situatie van producenten te verbeteren maar op geen enkele wijze tot de ontwikkeling van de sector bijdraagt, en vooral steun die uitsluitend op grond van prijzen, hoeveelheden, productie-eenheden of eenheden van de productiemiddelen wordt toegekend, als exploitatiesteun beschouwd die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

(208) De onderhavige vrijstelling komt neer op een niet met een stimulerend element of een tegenprestatie van de begunstigden gepaard gaande lastenverlichting waarvan de verenigbaarheid met de mededingingsvoorschriften niet kon worden bewezen.

(209) Wat de voor 1 januari 2000 toegewezen steun betreft, werd het in punt 3.5 van de landbouwrichtsnoeren bedoelde begrip bedrijfssteun in die tijd al door de Commissie gebruikt. Dat betekent dat de uitzondering op het principiële verbod op staatssteun, als bedoeld in artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, niet van toepassing is.

(210) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de onderhavige belastingvrijstelling een steunmaatregel is die onverenigbaar is met de toepasselijke mededingingsregels.

2.3.2. *De financiering van de steun*

2.3.2.1. **Vóór 31 december 2000**

(211) De Franse autoriteiten hebben ervoor gekozen de openbare destructiedienst, tot 31 december 2000, te financieren met een parafiscale heffing ten goede van een fonds belast met het beheer daarvan, die moet worden betaald door de detailhandelaren in vlees en vleesproducten.

(212) De Commissie heeft tijdens de in overweging 2 genoemde inbreukprocedure geconstateerd dat de destructiedienst in geen geval door de gebruikers van de openbare dienst mag worden betaald. De overname door de staat van de kosten van de destructieactiviteiten leidt dus tot een vermindering van de kostprijs van de Franse producten. De belasting lijkt zo een compensatie te zijn van het voordeel dat wordt verschaft door de volledige overheidsfinanciering van de ophaling en destructie van kadavers van dieren en slachthuisafval.

(213) Daarentegen zijn producten die door andere lidstaten op de Franse markt worden gebracht, met uitzondering van levende ingevoerde dieren die in Frankrijk worden geslacht, onder dezelfde voorwaarden en zonder onderscheid, aan dezelfde belasting onderhevig, terwijl de voordelen van de financiering door het fonds voor deze producten geheel niet gelden. Deze producten hebben dus te maken met een duidelijke geldelijke belasting. Met andere woorden: hoewel voor producten van nationale oorsprong en producten van andere lidstaten inderdaad dezelfde voorwaarden gelden ten aanzien van de grondslag, berekening en invorderbaarheid van de belasting, kan deze parallel niet worden getrokken vanuit het oogpunt van de opbrengst van de belasting.

(214) De Commissie heeft in het kader van de genoemde inbreukprocedure de verenigbaarheid onderzocht van de destructiebelasting met het bepaalde in de artikelen 25 en 90 van het Verdrag,

(215) De Commissie was van oordeel dat de destructiebelasting geen schending inhield van artikel 25 van het Verdrag en dus niet kan worden aangemerkt als heffing van gelijke werking als douanerecht daar de Franse autoriteiten hadden aangetoond dat de heffing niet uitsluitend van toepassing is op activiteiten die de nationale producten, d.w.z. Frans vlees, ten goede komen.

(216) Ten aanzien van artikel 90 van het Verdrag was de Commissie van mening dat Frankrijk zijn verplichtingen op grond van artikel 90 van het Verdrag niet is nagekomen door de toepassing van de zogenaamde destructiebelasting op aankoop van vlees en andere door personen die deze producten in het klein verkopen gespecificeerde producten en dat de genoemde belasting wat de Franse producten betreft, ten minste gedeeltelijk, werd gecompenseerd door de volledige overheidsfinanciering van de destructie en ophaling van kadavers van dieren en slachthuisafval, terwijl de uit andere lidstaten afkomstige producten onder dezelfde voorwaarden aan de belasting onderworpen waren maar geen voordeel hadden van het fonds waarin de belasting vloeit.

(217) De Commissie is dan ook van oordeel dat de destructiebelasting in strijd is met artikel 90 van het Verdrag omdat zij een fiscale discriminatie tot stand heeft gebracht ten koste van producten uit andere lidstaten. Dit betreft al het ingevoerde vlees maar ook de levende dieren waarop de destructieactiviteiten niet van toepassing zijn. In dit verband wordt erop gewezen dat de Franse invoer van vlees uit andere lidstaten veel groter is dan die van levende dieren.

(218) Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie [1] is de Commissie doorgaans van oordeel dat de financiering van staatssteun uit verplichte heffingen van invloed kan zijn op de steun voorzover er een beschermend effect van uitgaat dat verder reikt dan de steun zelf. De betreffende belasting is inderdaad een verplichte heffing. Overeenkomstig diezelfde jurisprudentie is de Commissie van oordeel dat een steunmaatregel niet mag worden gefinancierd uit parafiscale heffingen die ook worden geheven op uit de andere lidstaten ingevoerde producten.

(219) Gezien deze jurisprudentie alsmede het feit dat de belasting dient voor de financiering van staatssteun in de zin van artikel 87 van het Verdrag en discriminerend is vanwege zijn strijdigheid met artikel 90 van het Verdrag omdat deze ook wordt geheven op producten afkomstig uit andere lidstaten die echter niet in aanmerking komen voor de voordelen van het fonds waarin dit geld vloeit, is de Commissie van oordeel dat de inkomsten uit de belasting die wordt geheven op uit andere lidstaten ingevoerde producten een onrechtmatige financiering van de steun betekent die onverenigbaar is met de mededingingsvoorschriften.

2.3.2.2. **Na 31 december 2000**

(220) Sinds 1 januari 2001 vloeien de opbrengsten van de belasting rechtstreeks in de algemene begroting van de staat, en niet langer in het daarvoor opgerichte fonds. De Commissie is van mening dat in het algemeen de opneming van de opbrengsten van een belasting in het nationale begrotingssysteem het onmogelijk maakt om een koppeling tot stand te brengen tussen die belasting en de financiering van een bepaalde dienstverlening die door de staat wordt geleverd en gefinancierd. Daardoor zou niet langer kunnen worden beweerd dat een belasting tot discriminatie ten opzichte van andere producten leidt, aangezien de opbrengsten van de belasting samen met de overige inkomsten van de staat één geheel vormen zonder dat de financiering van de steun rechtstreeks aan de belasting kan worden toegerekend.

(221) De inbreukprocedure is op 26 juni 2002 door de Commissie geseponeerd. De bij de Commissie ingediende klacht bevatte echter argumenten die voor de onderhavige procedure van belang waren. Deze argumenten hadden betrekking op de twijfel ten aanzien van het bestaan van een werkelijke ontkoppeling van de bron van de financiële middelen en het gebruik van die middelen.

(222) Hoewel de opbrengst van de belasting na de nieuwe regeling van de Franse autoriteiten in de algemene begroting van de staat vloeit, zouden naar het schijnt de opbrengsten van de heffing, als zij eenmaal in de begroting zijn opgenomen, worden bestemd voor een welomschreven hoofdstuk van het ministerie van Landbouw, van waaruit die opbrengsten vervolgens zouden worden overgemaakt naar de begroting van het CNASEA, het orgaan belast met het financiële beheer van de destructiedienst. Het cijfermateriaal waarover de Commissie beschikte leek ook reden tot twijfel aan deze ontkoppeling te geven.

(223) Na onderzoek van de Franse wetgevingsdocumenten had de Commissie vragen over de vermeende ontkoppeling van de bron van de financiële middelen en het gebruik van die middelen. Een dergelijk ontkoppeling zou namelijk in de praktijk op hetzelfde kunnen neerkomen als de belastingregeling die al door de Commissie aan de orde was gesteld uit hoofde van artikel 90 van het Verdrag, in het kader van de in overweging 2 genoemde inbreukprocedure.

(224) De Franse autoriteiten geven toe dat bij de nieuwe regels met betrekking tot de belasting de noodzakelijke voortzetting van de financiering van de openbare destructiedienst op de eerste plaats stond. Dat was natuurlijk logisch omdat de belasting al vanaf 1 januari 1997 voor dit doel bestemd was.

(225) Desalniettemin is er geen enkel bindend juridisch instrument aangenomen ten behoeve van de financiering van de openbare destructiedienst met de opbrengst van de destructiebelasting, zoals dat in 1997 was gedaan. Artikel 1 van wet nr. 96-1139 van 26 december 1996 stelde dat de opbrengst van de belasting in een fonds vloeide voor de financiering van de ophaling en vernietiging van kadavers en voor menselijke en dierlijke consumptie ongeschikt slachthuisafval.

[1] Arrest van het Hof van Justitie van 25 juni 1970, zaak 47/69, Frankrijk tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. blz. 487.

(226) De Franse autoriteiten wijzen erop dat er sinds 1 januari 2001 geen fonds meer bestaat voor de financiering van de openbare destructiedienst en dat de voor de openbare destructiedienst bestemde middelen onder de algemene begroting van het ministerie van Landbouw vallen, net als alle andere uitgaven waarvoor dit verantwoordelijk is. Bovendien zijn de bedragen van de opbrengst van de belasting en de kosten van de openbare destructiedienst niet gelijk. De opbrengst van de belasting bedraagt 550 miljoen EUR in 2003 terwijl met de totale aan het ministerie van Landbouw toegewezen middelen in dat jaar een bedrag van 280 miljoen EUR gemoeid is.

(227) De Franse autoriteiten concluderen bijgevolg dat deze heffing weliswaar nog steeds dezelfde naam heeft, maat niet meer specifiek voor de financiering van de openbare destructiedienst bestemd is.

(228) De Commissie merkt op dat de advocaat-generaal in een zaak die nog bij het Hof van Justitie aanhangig is [1] heeft opgemerkt dat de volgende criteria op het bestaan van een direct en onlosmakelijk verband duiden tussen een belasting en een staatssteun: a) de mate waarin de betreffende steun uit de opbrengst van de belasting wordt betaald; b) de mate waarin de opbrengst van de belasting specifiek voor de steun wordt gebruikt; c) de mate waarin, op basis van de betrokken wetgeving, het verband tussen de opbrengst van de belasting en het specifieke gebruik ervan als steun een verplicht karakter heeft; d) de mate waarin en de manier waarop de combinatie belasting/steun de concurrentieverhoudingen in de betreffende (sub)sector of categorie ondernemingen beïnvloedt.

(229) De Commissie constateert dat op basis van deze voor haar relevante parameters sinds 1 januari 2001 in de Franse wet geen enkele verwijzing is gemaakt naar een concrete bestemming voor de destructiebelasting. De belasting lijkt dus vanaf die datum niet meer specifiek voor de financiering van de openbare destructiedienst bestemd te zijn. Het lijkt ook niet mogelijk te zijn een verband te leggen de opbrengst van de destructiebelasting en de bestemming van dit geld.

(230) De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Franse autoriteiten die stellen dat de voor de openbare destructiedienst bestemde middelen niet voor andere doeleinden zijn gebruikt dan de financiering van deze dienst. Uit tabel 1 blijkt overigens dat de inkomsten van de belasting voor de jaren 2001 en 2002 (950 323 981 EUR) en het totale voor de openbare destructiedienst betaalde bedrag (411 472 078 EUR) verre van identiek zijn, dat dit ook het geval is voor de afzonderlijke jaren en dat slechts een deel van de opbrengst van de belasting voor de financiering van de openbare destructiedienst bestemd was, hetgeen sterk pleit voor een ontkoppeling van de destructiebelasting en de financiering van de openbare destructiedienst sedert 1 januari 2001.

(231) Daarnaast merkt de Commissie op dat zij na de opening van de onderzoekprocedure geen verdere informatie van klagers heeft ontvangen met duidelijke argumenten ten aanzien van deze kwestie. Op basis van de door de klagers verschafte argumenten heeft de Commissie geen verband kunnen vaststellen tussen de parafiscale heffing en de steunmaatregel.

(232) De Commissie bevestigt dus haar in het kader van de inbreukprocedure geseponeerde conclusies en concludeert dat er sedert 1 januari 2001 een ontkoppeling bestaat tussen de destructiebelasting en de financiering van de openbare destructiedienst.

2.3.2.3. **Conclusies over de twee perioden**

(233) Voorzover de financiering van staatssteun als onverenigbaar met de geldende mededingingsvoorschriften wordt beschouwd, moet de aldus gefinancierde steun eveneens als daarmee onverenigbaar worden beschouwd zolang het onregelmatige karakter van de financiering voortduurt. Voor een steunmaatregel is financiering op rechtmatige wijze immers een noodzakelijke voorwaarde om die steunmaatregel verenigbaar met het Verdrag te kunnen verklaren.

VI. **CONCLUSIE**

(234) Bij de staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000 tot uitvoer is gebracht ten gunste van destructiebedrijven, veehouders en slachthuizen in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees die ook van toepassing was op producten afkomstig uit andere lidstaten, zijn de geldende communautaire bepalingen, wat betreft de begunstigden, nageleefd. De Commissie heeft echter geconstateerd dat de financiering van de steun in strijd is met artikel 90 van het Verdrag. Daarom kan de Commissie niet verklaren dat de onderhavige regeling verenigbaar is aangezien zij tot discriminatie heeft geleid tussen ingevoerde en nationale producten.

(235) De Commissie acht het in dit geval dienstig een voorwaardelijke beschikking te geven door gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 7, lid 4, van Verordening (EG) nr. 659/1999, waarin wordt gesteld dat de Commissie aan een positieve beschikking voorwaarden kan verbinden die haar in staat stellen de steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te beschouwen, alsmede verplichtingen opleggen die het toezicht op de naleving van de beschikking mogelijk maken.

(236) Teneinde de schending van artikel 90 te compenseren en aldus met terugwerkende kracht de discriminatie ongedaan te maken, moet Frankrijk binnen een termijn en volgens de voorwaarden die door de Commissie zijn vastgesteld het deel van de belasting dat is geheven op de uit andere lidstaten afkomstige producten terugbetalen. Met deze compensatie zou de steun verenigbaar worden met artikel 87 van het Verdrag.

[1] Conclusies van advocaat-generaal Geelhoed van 4 maart 2004 in zaak C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant (nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

(237) De Commissie stelt de voorwaarden vast die voor de terugbetaling gelden. Frankrijk moet de belastingplichtigen het deel van de belasting terugbetalen dat is geheven op vlees dat tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000 uit andere lidstaten is ingevoerd en daarbij onderstaande voorwaarden volledig in acht nemen:

— Frankrijk stelt de belastingplichtigen, uiterlijk binnen zes maanden na de datum van bekendmaking van de onderhavige beschikking, afzonderlijk in kennis van hun recht op terugbetaling;

— de termijn voor de indiening van het verzoek om terugbetaling door de belastingplichtigen moet in overeenstemming zijn met het nationaal recht en is in elk geval minstens zes maanden;

— de terugbetaling moet uiterlijk binnen zes maanden na de indiening van het verzoek plaatsvinden;

— de terug te betalen bedragen omvatten de rente vanaf de datum waarop zij zijn betaald tot de datum waarop zij daadwerkelijk worden terugbetaald. Deze rente wordt berekend aan de hand van het referentiepercentage van de Commissie dat is bepaald volgens de methode voor de vaststelling van de referentie- en disconteringspercentages [1];

— de Franse autoriteiten aanvaarden elk redelijk bewijs van de belastingplichtigen waaruit het deel blijkt van de betaalde belasting op vlees afkomstig van andere lidstaten;

— het recht op terugbetaling mag niet aan andere voorwaarden worden onderworpen, met name niet die dat de belasting niet is doorberekend;

— voor het geval de belastingplichtige de belasting nog niet heeft betaald, zien de Franse autoriteiten formeel van de betaling af, met inbegrip van de eventuele achterstandsrente;

— De Franse autoriteiten zenden de Commissie binnen twintig maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking een volledig verslag waaruit de goede uitvoering van de terugbetalingsmaatregel blijkt.

(238) Bij brief van 9 december 2004 heeft Frankrijk zich ertoe verbonden deze voorwaarden in acht te nemen.

(239) Indien Frankrijk zijn verplichting ten aanzien van deze voorwaarden niet nakomt, kan de Commissie de in artikel 16 van Verordening (EG) nr. 659/1999 bedoelde formele onderzoekprocedure opnieuw openen of de zaak overeenkomstig de bepalingen van artikel 23 van die verordening bij het Hof van Justitie aanhangig maken. De Commissie is van oordeel dat de eerste mogelijkheid in het onderhavige geval het meest voor de hand ligt. Die mogelijkheid zou, overeenkomstig het bepaalde in artikel 14 van die verordening, kunnen leiden tot een negatieve eindbeschikking inzake de terugvordering van de totale gedurende de betreffende periode verleende steun, ter hoogte van naar schatting 417 080 311 EUR.

(240) De staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 2001 en 31 december 2002 tot uitvoer is gebracht ten gunste van destructiebedrijven, veehouders en slachthuizen in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(241) De staatssteunregelingen die Frankrijk in 2002 tot uitvoer heeft gebracht ten gunste van slagers en uitsnijderijen die in het bezit waren van gespecificeerd risicomateriaal in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(242) De maatregel in de vorm van vrijstelling van betaling van een belasting op aankoop van vlees ten gunste van bepaalde afzetbedrijven van vlees, die van kracht was tussen 1 januari 1997 en 31 december 2002, is een staatssteun die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

(243) De maatregelen waarop de onderhavige beschikking betrekking heeft zijn niet overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie aangemeld en moeten bijgevolg als onrechtmatige steun worden aangemerkt in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999.

(244) De Commissie betreurt dat Frankrijk de genoemde maatregelen in strijd met het bepaalde in artikel 88, lid 3, van het Verdrag ten uitvoer heeft gelegd.

(245) Daar de steunmaatregelen ten uitvoer zijn gelegd zonder te wachten op de eindbeslissing van de Commissie, wordt eraan herinnerd dat, gezien het dwingende karakter van de in artikel 88, lid 3, van het Verdrag bepaalde procedurevoorschriften — waarvan het Hof van Justitie de directe werking heeft erkend in zijn arresten Carmine Capolongo tegen Azienda Agricola Maya [2], Gebrueder Lorenz GmbH tegen Bondsrepubliek Duitsland [3] en Steinicke en Weinlig tegen Bondsrepubliek Duitsland [4] — de onwettigheid van de betrokken steun a posteriori niet meer ongedaan kan worden gemaakt (arrest Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en anderen tegen Franse Republiek [5]).

[1] Mededeling van de Commissie over de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 273 van 9.9.1997, blz. 3).

[2] Arrest van het Hof van Justitie van 19 juni 1973, zaak 77/72, Jurispr. blz. 611.

[3] Arrest van het Hof van Justitie van 11 december 1973, zaak 120/73, Jurispr. blz. 1471.

[4] Arrest van het Hof van Justitie van 22 maart 1977, zaak 78/76, Jurispr. blz. 595.

[5] Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, zaak C-354/90, Jurispr. blz. I-5505.

(246) Het Hof van Justitie heeft in herinnering gebracht dat wanneer een steunmaatregel, waarvan de wijze van financiering integrerend deel uitmaakt, ten uitvoer is gelegd zonder dat de kennisgevingsverplichting in acht is genomen, de nationale rechterlijke instanties in principe de terugbetaling moeten gelasten van de voor de financiering van deze steun geheven belastingen of specifieke bijdragen. Het herinnert er verder aan dat het de taak van de nationale rechterlijke instanties is over de rechten van de justitiabelen te waken in geval van een eventuele overtreding door de nationale autoriteiten van het verbod op de tenuitvoerlegging van steun als bedoeld in artikel 88, lid 3, laatste zin, van het Verdrag, dat directe werking heeft. Bij een dergelijke door de desbetreffende justitiabelen aangevoerde overtreding die door de nationale rechterlijke instanties is vastgesteld, moeten deze instanties daaruit overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties trekken, zowel wat betreft de geldigheid van de handelingen tot uitvoering van de betrokken steunmaatregelen, als wat betreft de terugvordering van verleende financiële steun ([1]).

(247) De Commissie beschikt niet over nauwkeurige informatie over de mate waarin de op deze basis gedane of nog uit te voeren terugbetalingen van de belasting daadwerkelijk tot een volledige terugbetaling zullen leiden, in het bijzonder van alle belasting die is geheven op vlees afkomstig van andere lidstaten.

(248) Artikel 14 lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 bepaalt dat, wanneer onwettige steunmaatregelen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, de Commissie beschikt dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen. Deze terugvordering is noodzakelijk om de vroegere situatie te herstellen door alle financiële voordelen die ten onrechte aan de begunstigde van de onwettige steun zijn toegekend sedert de datum waarop de steun is toegekend, ongedaan te maken.

(249) Frankrijk moet de in het onderhavige geval onverenigbare steun terugvorderen, in het bijzonder de steun ten gunste van de van de betaling van de belasting op aankoop van vlees vrijgestelde bedrijven. De totale terug te vorderen steun bestaat uit de bedragen die in de betreffende periode zijn betaald in de vorm van vrijstelling van betaling van een belasting op aankoop van vlees ten gunste van bepaalde afzetbedrijven van vlees.

(250) In artikel 14, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 is bepaald dat het terug te vorderen bedrag ook de rente omvat die wordt berekend tegen een door de Commissie vastgesteld passend percentage. Deze rente is verschuldigd vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun voor de begunstigde beschikbaar was.

([1]) Arrest van het Hof in voornoemde zaak Van Calster.

(251) De steun moet worden terugbetaald volgens de door de Franse wetgeving vastgestelde procedures. De bedragen omvatten de rente vanaf de datum waarop de steun is uitgekeerd tot de datum waarop hij daadwerkelijk wordt terugbetaald. De bedragen worden berekend aan de hand van het referentiepercentage van de Commissie dat is bepaald volgens de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld ([2]).

(252) Deze beschikking loopt niet vooruit op de consequenties die de Commissie eventueel zal trekken ten aanzien van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds (EOGFL),

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

1. De staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000 tot uitvoer is gebracht ten gunste van destructiebedrijven in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees die ook van toepassing was op producten afkomstig uit andere lidstaten, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, mits Frankrijk de in lid 4 van dit artikel genoemde verplichtingen nakomt.

2. De staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000 tot uitvoer is gebracht ten gunste van veehouders in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees die ook van toepassing was op producten afkomstig uit andere lidstaten, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, mits Frankrijk de in lid 4 van dit artikel genoemde verplichtingen nakomt.

3. De staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000 tot uitvoer is gebracht ten gunste van slachthuizen in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees die ook van toepassing was op producten afkomstig uit andere lidstaten, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, mits Frankrijk de in lid 4 van dit artikel genoemde verplichtingen nakomt.

4. Frankrijk moet de belastingplichtigen het deel van de belasting terugbetalen dat is geheven op vlees dat tussen 1 januari 1997 en 31 december 2000 uit andere lidstaten is ingevoerd en daarbij onderstaande voorwaarden volledig in acht nemen:

— Frankrijk stelt de belastingplichtigen, uiterlijk binnen zes maanden na de datum van bekendmaking van de onderhavige beschikking, afzonderlijk in kennis van hun recht op terugbetaling;

([2]) Zie voetnoot 52.

— de termijn voor de indiening van het verzoek om terugbetaling door de belastingplichtigen moet in overeenstemming zijn met het nationaal recht en is in elk geval minstens zes maanden;

— de terugbetaling moet uiterlijk binnen zes maanden na de indiening van het verzoek plaatsvinden;

— de terug te betalen bedragen omvatten de rente vanaf de datum waarop zij zijn betaald tot de datum waarop zij daadwerkelijk worden terugbetaald. Deze rente wordt berekend aan de hand van het referentiepercentage van de Commissie dat is bepaald volgens de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld;

— de Franse autoriteiten aanvaarden elk redelijk bewijs van de belastingplichtigen waaruit het deel blijkt van de betaalde belasting op vlees afkomstig van andere lidstaten;

— het recht op terugbetaling mag niet aan andere voorwaarden worden onderworpen, met name niet die dat de belasting niet is doorberekend;

— voor het geval de belastingplichtige de belasting nog niet heeft betaald, zien de Franse autoriteiten formeel van de betaling af, met inbegrip van de eventuele achterstandsrente;

— Frankrijk zendt de Commissie binnen twintig maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking een volledig verslag waaruit de goede uitvoering van dit artikel blijkt.

5. Dit artikel geldt onverminderd de rechten op terugbetaling van de belasting op aankoop van vlees die de belastingplichtigen zouden kunnen hebben op basis van andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht.

Artikel 2

1. De staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 2001 en 31 december 2002 tot uitvoer is gebracht ten gunste van destructiebedrijven in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

2. De staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 2001 en 31 december 2002 tot uitvoer is gebracht ten gunste van veehouders in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

3. De staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 2001 en 31 december 2002 tot uitvoer is gebracht ten gunste van slachthuizen in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

4. De staatssteunregeling die in Frankrijk tussen 1 januari 2002 en 31 december 2002 tot uitvoer is gebracht ten gunste van slagers en uitsnijderijen die in het bezit waren van gespecificeerd risicomateriaal in het kader van de financiering van de openbare destructiedienst, gefinancierd met een belasting op aankoop van vlees, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

Artikel 3

De maatregel in de vorm van vrijstelling van betaling van de belasting op aankoop van vlees ten gunste van bepaalde afzetbedrijven van vlees, die van kracht was tussen 1 januari 1997 en 31 december 2002, is een staatssteun die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Frankrijk neemt alle nodige maatregelen om de steun die reeds is verleend in het kader van deze regeling terug te vorderen. De totale terug te vorderen steun moet zodanig worden aangepast dat bij dit bedrag rekening wordt gehouden met de rente vanaf de datum waarop de steun is uitgekeerd tot de datum waarop hij daadwerkelijk wordt terugbetaald. Deze rente wordt berekend aan de hand van het referentiepercentage van de Commissie dat is bepaald volgens de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld.

Artikel 4

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

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 14 december 2004.

Voor de Commissie
Mariann FISCHER BOEL
Lid van de Commissie