BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30 november 1988

betreffende een nationale steunmaatregel voor de rundvleessector in Italië

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(89/217/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 571/89 (2), inzonderheid op artikel 24,

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken (3),

Overwegende hetgeen volgt:

I

1. In verband met aan de Commissie verstrekte informatie hebben de diensten van de Commissie op 29 januari 1988 bij de Italiaanse autoriteiten geïnformeerd naar het bestaan van een steunmaatregel in de sector rundvlees.

De Italiaanse Regering heeft niet binnen de voorgeschreven termijn geantwoord.

2. De maatregel kan als volgt worden omschreven:

Volgens circulaire van de AIMA (Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo) nr. 226/C van 22 januari 1988, had het CIPE (Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica) besloten dat, voor rundvlees, de bij de voor interventie geleverde voorvoet horende achtervoet na te zijn diepgevroren bij hetzelfde bureau in consignatie mocht worden gegeven.

De steun ten belope van 2 000 lire/kg (1,35 ecu) is, volgens de circulaire, bedoeld om gedeeltelijk de kosten van het vervoer van in consignatie gegeven produkten naar de markt en de vermindering van de waarde van het vlees ten gevolge van het diepvriezen te dekken.

De nationale maatregelen die op 1 februari 1988 in werking zijn getreden hebben betrekking op een hoeveelheid rundvlees van maximaal 6 500 ton en een tijdspanne van vijf weken. Verwacht wordt dat de kosten van steun in totaal 13 miljard lire (8,125 miljoen ecu) zullen bedragen.

De volgende voorwaarden dienen te zijn vervuld:

— de achtervoet dient samen met de voorvoet die voor interventie wordt geleverd te worden aangeboden;

— het vlees mag niet eerder dan 72 uur en niet later dan 150 dagen na de inslag worden uitgeslagen;

— de handelaar die het vlees laat opslaan, mag verlangen dat de achtervoet eerst onder toezicht van de AIA (Associazione Italiana Allevatori) wordt uitgebeend;

— het verzoek om opslag van de achtervoet moet samen met het verzoek om interventie voor de voorvoet worden ingediend;

— de steun wordt 90 dagen na de inslag van het produkt betaald, maar niet voordat het interventiebedrag voor de voorvoet is betaald.

II

1. Bij schrijven van 8 februari 1988 heeft de Commissie de Italiaanse Regering medegedeeld dat zij besloten had om ten aanzien van deze steunmaatregel de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

2. De Commissie heeft de Italiaanse autoriteiten met deze brief ervan op de hoogte gebracht dat deze steun volgens haar moet worden beschouwd als steun voor de bedrijfsvoering die geen enkel duurzaam effect op de ontwikkeling van de betrokken sector kan hebben; als de maatregel wordt opgeheven, verdwijnt ook het effect ervan. Volgens de Commissie zijn dergelijke maatregelen in beginsel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Voorts vormen de communautaire voorschriften in de sector rundvlees een volledige en afgeronde regeling die de Lid-Staten geen ruimte laat om ter ondersteuning van het inkomen van de rundvleesproducenten aanvullende maatregelen te nemen.

De door de Italiaanse Regering genomen maatregel is een maatregel die nog extra bij de communautaire regeling komt. In Verordening (EEG) nr. 828/87 van de Commissie van 23 maart 1987 tot vaststelling van de produkten die voor interventie in de sector rundvlees in aanmerking komen (4), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 654/89 (5), is namelijk bepaald dat in Italië uitsluitend voorvoeten van categorie A en van de kwaliteiten U, R en O voor interventie mogen worden aangeboden.

(1) PB nr. L 148 van 28. 6. 1968, blz. 24.
(2) PB nr. L 61 van 4. 3. 1989, blz. 43.
(3) PB nr. C 41 van 13. 2. 1988, blz. 3.
(4) PB nr. L 80 van 24. 3. 1987, blz. 8.
(5) PB nr. L 71 van 15. 3. 1989, blz. 38.

Het doel van deze verordening is dat de achtervoeten meteen op de markt worden gebracht. De aangevochten nationale maatregel komt in feite neer op steun voor de particuliere opslag, die het de Italiaanse handelaren mogelijk maakt hun produkten op te slaan terwijl de handelaren in de andere Lid-Staten hun produkten meteen moeten afzetten of anders de kosten van opslag zelf voor hun rekening moeten nemen.

Bovendien kan deze steun, die de opslag van achtervoeten vergemakkelijkt, voor de Italiaanse handelaren een extra aanmoediging betekenen om vlees voor interventie (voorvoeten) aan te bieden, zodat het gevaar bestaat dat daardoor de uitgaven van het EOGFL voor de betrokken sector stijgen. Toepassing van een dergelijke nationale maatregel is dus strijdig met het algemeen belang.

Deze steunmaatregel vormt derhalve een inbreuk op de communautaire bepalingen.

3. De Commissie heeft de Italiaanse Regering in het kader van deze procedure aangemaand haar opmerkingen te maken.

Tevens heeft de Commissie de andere Lid-Staten en de overige belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen te maken.

III

Met een brief van 12 februari 1988 heeft de Italiaanse Regering op de aanmaning van de Commissie gereageerd.

De Italiaanse autoriteiten hebben het bestaan van deze steunmaatregel en de informatie waarover de Commissie reeds beschikt, bevestigd.

Kennisgeving is achterwege gebleven omdat de maatregel eerst zeer onlangs (21 januari 1988) door het CIPE was aangenomen en deze kennisgeving later door de verzoeken van de Commissie overbodig werd, aangezien alle aspecten van de maatregel de Commissie reeds bekend waren.

Voorts was het niet mogelijk om de in de brief met het verzoek om kennisgeving van de Commissie opgelegde termijn in acht te nemen omdat deze zeer kort was.

Volgens de Italiaanse autoriteiten :

a) is er geen sprake van aankoop van achtervoeten door het interventiebureau omdat het produkt het eigendom van de handelaar blijft ;

b) is er geen sprake van steun voor particuliere opslag omdat geen verplichting geldt om de minimale opslagduur van vier maanden die voor de steunverlening vereist is, in acht te nemen. Eigenlijk gaat het om een bijdrage in de kosten die ontstaan door het diepvriezen, dat op zijn beurt ten doel heeft langere bewaring van het betrokken produkt mogelijk te maken. De maatregel voorkomt een nieuwe malaise op de markt ; het uiteindelijke resultaat is dat de voor interventie bestemde hoeveelheid voorvoeten vermindert ;

c) is er geen sprake van produktiesteun ; de maatregel is een vorm van interventie die de marktsituatie moet verbeteren en daardoor het algemeen belang dient ;

d) kan de maatregel geen weerslag hebben op het intracommunautaire handelsverkeer, omdat Italië voor rundvlees voor nauwelijks 60 % zelfvoorzienend is en de overschotten van de andere Lid-Staten juist in Italië op de markt worden gebracht ;

e) is de maatregel genomen om een zeer ernstige toestand te verhelpen, die werd gekenmerkt door aanzienlijke prijsdalingen die, uitgedrukt in ecu, meer dan 15 % bedroegen van de prijzen gedurende dezelfde periode van het vorige jaar.

IV

1. De Italiaanse autoriteiten zijn hun verplichting op grond van artikel 93, lid 3, van het Verdrag niet nagekomen, aangezien zij ten eerste de kennisgeving in het ontwerpstadium achterwege hebben gelaten en ten tweede de maatregel sedert 1 februari 1988 hebben toegepast zonder dat de Commissie in de gelegenheid was gesteld zich erover uit te spreken.

Een en ander heeft geleid tot een bijzonder ernstige situatie, want deze steun is in wezen strijdig met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt krachtens artikel 92 van het Verdrag.

2. In verband met de door de Italiaanse autoriteiten aangevoerde argumenten dient uitdrukkelijk op het volgende te worden gewezen :

a) De Commissie heeft, wat deze maatregel betreft, niet aangevoerd dat er sprake was van aankoop door de interventiebureaus, maar wel veeleer gesteld dat het om een nationale steunmaatregel gaat die de particuliere opslag bevordert.

Aangezien de consignatie een „conditio sine qua non" is voor de betaling van de steun, werd deze steun door de Commissie beschouwd als bedoeld om de opslag van het betrokken produkt, dat uit de markt moest worden genomen en moest worden diepgevroren, aan te moedigen. Uit economisch oogpunt is dit een zeer belangrijke maatregel ; de steun bedraagt namelijk 1 350 ecu/ton achtervoeten, terwijl bij voorbeeld bij de hiermee overeenkomende communautaire maatregel voor 1987 ongeveer 500 ecu/ton werd toegekend voor particuliere opslag van achtervoeten van runderen gedurende vier maanden.

b) De Commissie heeft daarentegen in aanmerking genomen dat de maatregel die bedoeld was om de verliezen te dekken die het gevolg zijn van het diepvriezen van het vlees en de kosten van vervoer naar de markt enerzijds tot gevolg had dat een bepaalde hoeveelheid vlees van de markt verdween en anderzijds dat de achtervoeten konden worden opgeslagen. Daarom heeft de Commissie geoordeeld dat de betrokken maatregel de opslag van achtervoeten van runderen bevordert. Voorts stelt de Commissie vast dat deze maatregel niet tot een daling van het aantal voor interventie aangeboden voorvoeten leidt, maar, zoals in het besluit van de AIMA van 22 januari 1988 duidelijk is aangegeven, betrekking heeft op achtervoeten die, om voor de nationale steun in aanmerking te komen, samen met de voor interventie geleverde voorvoeten

moeten worden aangeboden. Deze maatregel leidt dus niet tot een daling van de voor interventie aangeboden hoeveelheden ; integendeel, hij kan het tegenovergestelde effect hebben en, dank zij de voor de achtervoeten toegekende steun, de handelaren juist aanmoedigen de voorvoeten voor interventie aan te bieden.

c) De Commissie is eveneens van oordeel dat anders dan hetgeen de Italiaanse autoriteiten stellen, de bedoelde steun wel degelijk de produktie kan aanmoedigen daar de steun de producenten in staat heeft gesteld de betrokken produkten te leveren en sneller met een nieuwe produktiecyclus te starten. De maatregel zal dus een stijging van de in de loop van het jaar geproduceerde hoeveelheden tot gevolg hebben.

d) Deze maatregel kan gevolgen hebben voor het handelsverkeer, doordat de eenzijdige wijziging van een element van de kosten dat de handelaren in de betrokken sector normaliter voor hun rekening nemen, het evenwicht op de markt van het betrokken produkt kan verstoren. Daardoor kan de maatregel de Italiaanse handelaren in staat stellen hun vlees tegen gunstiger prijzen aan te bieden dan de handelaren van de andere Lid-Staten die hun rundvlees eveneens op de Italiaanse markt aanbieden, maar niet van de Italiaanse nationale steunmaatregel profiteren ; de steunmaatregel kan dus leiden tot een daling van de invoer uit andere Lid-Staten en daardoor een weerslag hebben op het handelsverkeer tussen de Lid-Staten.

e) De Commissie is van oordeel dat alle maatregelen die nodig zijn om moeilijkheden op de rundvleesmarkt te verhelpen op communautair niveau moeten worden genomen, om met name te voorkomen dat nog grotere moeilijkheden ontstaan doordat eenzijdige nationale maatregelen worden genomen die repercussies kunnen hebben op de toestand in de sector in andere Lid-Staten.

f) Gelet op het vorenstaande, kunnen de door de Italiaanse autoriteiten aangevoerde rechtvaardigingsgronden niet in aanmerking worden genomen.

V

1. Krachtens artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 805/68 zijn de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing op de produktie van en de handel in de produkten waarvoor de betrokken steun wordt verleend.

Deze maatregel levert de handelaren in de betrokken sector die hun produkten tegen gunstiger voorwaarden kunnen verkopen dan de handelaren die niet van de steun kunnen profiteren een bijzonder voordeel op. De steun aan de voor interventie leverende handelaren stelt deze ook in staat om aan de rundvleesproducenten een hogere prijs te betalen dan bij een normale marktsituatie het geval zou zijn. De maatregel leidt bijgevolg tot concurrentievervalsing tussen de handelaren die wel en diegenen die geen aanspraak op deze steun kunnen maken, in Italië en in de andere Lid-Staten.

2. De Italiaanse rundvleesmarkt is deficitair. Volgens de statistische gegevens van 1986 bedraagt de bruto binnenlandse produktie 919 000 ton en het totale aantal slachtingen 1 179 000. Het binnenlands verbruik bedraagt 1 587 000 ton (de menselijke consumptie bedraagt 27,7 kg/hoofd/jaar).

Op basis van deze gegevens is Italië zelfvoorzienend voor ongeveer 58 %, een relatief laag percentage. Het verschil tussen het totale aantal slachtingen en de binnenlandse consumptie wordt gedekt door invoer uit andere Lid-Staten en derde landen (resp. 570 920 ton en 144 448 ton). De uitvoer naar de andere Lid-Staten en derde landen bedraagt respectievelijk 52 443 ton en 88 669 ton (1).

De hoeveelheid vlees die is ingevoerd in de periode van vijf weken waarin de Italiaanse maatregel van toepassing was, kan op ongeveer 55 000 ton worden geschat.

De hoeveelheid rundvlees waarvoor de maatregel is toegepast, bedraagt dus meer dan 10 % van deze ingevoerde hoeveelheden.

3. Ondanks het feit dat de Italiaanse markt deficitair is, wordt vaak vlees bij de interventiebureaus ingeleverd. In 1986 is 47 000 ton rundvlees voor interventie aangekocht.

In de loop van de desbetreffende periode en in tegenstelling tot hetgeen de Italiaanse autoriteiten stellen, kan een duidelijke stijging van de communautaire interventieaankopen (voorvoeten) worden vastgesteld. Deze stijging springt duidelijk in het oog als men de hoeveelheden die voor interventie zijn aangeboden in de periode dat de betwiste maatregel van toepassing was, dit wil zeggen van 1 februari 1988 tot 6 maart 1988, vergelijkt met de toestand vóór en na deze periode, toen gemiddeld per week ongeveer 402 ton door interventie is aangekocht, tegenover ongeveer 1 100 ton rundvlees per week in de steunverleningsperiode.

4. Bovendien kan, om het economische belang van deze maatregel te onderstrepen, worden gewezen op de analoge communautaire maatregel die in 1987 gedurende zes weken is toegepast ; in deze maatregel was voorzien bij Verordening (EEG) nr. 2437/87 van de Commissie van 12 augustus 1987 inzake de toekenning van een vooraf forfaitair vastgesteld steunbedrag voor de particuliere opslag van hele geslachte dieren, halve geslachte dieren, achtervoeten en voorvoeten van volwassen runderen (2). In het kader van deze maatregel, die is genomen wegens de ernstige moeilijkheden op de rundvleesmarkt (derde overweging) is in Italië ongeveer 12 000 ton vlees particulier opgeslagen.

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de 6 500 ton — en er is uitsluitend sprake van achtervoeten — die ten gevolge van de nationale maatregel uit de markt is genomen, een zeer belangrijke hoeveelheid is, die zowel gedurende de steunverleningsperiode als tijdens de uitslagperiode een rechtstreeks effect sorteert.

(1) Alle cijfers hebben betrekking op 1986, bron : Eurostat.
(2) PB nr. L 225 van 13. 8. 1987, blz. 13.

De maatregel kan negatieve gevolgen hebben voor de omvang van de invoer van rundvlees en dus voor het handelsverkeer van rundvlees tussen de Lid-Staten.

De maatregel beantwoordt dus aan de criteria van artikel 92, lid 1, van het Verdrag; volgens dit artikel zijn steunmaatregelen die voldoen aan de criteria van dit artikel principieel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

5. Voor de betrokken steunmaatregel geldt duidelijk geen van de uitzonderingen die zijn aangegeven in artikel 92, lid 2. De uitzonderingen die zijn vermeld in lid 3 van bedoeld artikel geven de doelstellingen aan die in het belang van de Gemeenschap, en niet uitsluitend in het belang van bepaalde sectoren van de nationale economie, worden nagestreefd. Bij het onderzoek van elk regionaal of sectorieel steunprogramma of van ieder afzonderlijk geval van toepassing van een algemene steunregeling moeten uitzonderingen in strikte zin worden geïnterpreteerd.

Uitzonderingen mogen met name slechts worden toegestaan wanneer het de Commissie duidelijk is dat de steun noodzakelijk is om een van de in deze bepalingen vermelde doelstellingen te bereiken, omdat anders enerzijds het handelsverkeer tussen de Lid-Staten zou kunnen worden geschaad en concurrentievervalsingen mogelijk zouden worden zonder dat dit uit een oogpunt van communautair belang zou kunnen worden gerechtvaardigd, terwijl anderzijds bepaalde Lid-Staten ten onrechte voordelen te beurt zouden vallen.

Niets wijst erop dat deze steun aan bovengenoemde voorwaarde voldoet. De Italiaanse Regering heeft niet kunnen aantonen en de Commissie ziet niets wat erop wijst dat de steun beantwoordt aan de criteria om voor een van de uitzonderingen krachtens artikel 92, lid 3, van het Verdrag in aanmerking te komen.

Er is in dit geval geen sprake van een steunmaatregel om de „verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang" te bevorderen in de zin van artikel 92, lid 3, onder b), aangezien deze steunmaatregel door de weerslag die hij kan hebben op het handelsverkeer, strijdig is met het algemeen belang.

Er is evenmin sprake van een steunmaatregel die ten doel heeft een ernstige verstoring in de economie van een Lid-Staat op te heffen, als bedoeld in dezelfde bepaling.

Wat de uitzonderingen als bedoeld in artikel 92, lid 3, onder a) en c), betreft, die gelden voor steunmaatregelen ter bevordering of vergemakkelijking van de economische ontwikkeling van bepaalde streken en ter bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid als bedoeld onder c), dient te worden geconstateerd dat de bewuste maatregel — door het karakter van steunmaatregel — de toestand in de ondersteunde bedrijfstak niet duurzaam kan verbeteren; na het stopzetten van deze steun zou de structurele toestand immers dezelfde zijn als vóór de inwerkingtreding van de overheidsmaatregel.

De steunmaatregel dient bijgevolg te worden beschouwd als steun voor de bedrijfsvoering, en de Commissie is, in beginsel, steeds tegen dergelijke steunmaatregelen gekant omdat zij niet beantwoorden aan de criteria die gelden voor de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, onder a) en c).

6. Wat voorts de betrokken produkten betreft die onder de gemeenschappelijke marktordening vallen, is de bevoegdheid van de Lid-Staten om rechtstreeks in te grijpen in de werking van de gemeenschappelijke marktordeningen met een systeem van gemeenschappelijke prijzen beperkt; daarvoor is nu alleen nog de Gemeenschap bevoegd.

De toekenning van de steun in deze sector is strijdig met het beginsel dat de Lid-Staten niet meer bevoegd zijn om eenzijdig maatregelen te nemen in verband met het inkomen van de landbouwers, omdat dit inkomen wordt bepaald door de maatregelen uit hoofde van de gemeenschappelijke marktordening. Derhalve dienen de Italiaanse steunmaatregelen als een inbreuk op de gemeenschappelijke marktordening in bedoelde sector te worden beschouwd.

Dit geldt des te meer omdat de steun het uit de handel nemen van vlees aanmoedigt en daardoor een vorm van steun is die zich nog bij de communautaire maatregel voegt die thans in het kader van Verordening (EEG) nr. 828/87 geldt. Laatstgenoemde maatregel heeft betrekking op de openbare interventie voor voorvoeten. Doordat de steunmaatregel tot gevolg kan hebben dat meer voorvoeten voor interventie worden aangeboden, kan hij ook de uitgaven van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw doen stijgen. Daarom dient hij als strijdig met het algemeen belang te worden aangemerkt. Zelfs in de veronderstelling dat toepassing van een uitzondering als bedoeld in artikel 92, lid 3, van het Verdrag voor de landbouwprodukten had kunnen worden overwogen, zou dat voor de bovenbedoelde produkten uitgesloten zijn geweest omdat de bewuste steunmaatregel onverenigbaar is met de marktordening.

7. Hieruit vloeit voort dat de desbetreffende steunmaatregel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag.

8. Met deze beschikking wordt niet vooruitgelopen op de consequenties welke de Commissie aan het bovenstaande kan verbinden wat de financiering van de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) betreft,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De steunmaatregel waartoe is besloten door het CIPE (Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica), en die op de grondslag van de circulaire van de AIMA (Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo) nr. 226/C van 22 januari 1988 is toegepast, waarbij voor achtervoeten van runderen een bedrag wordt betaald om gedeeltelijk de kosten te dekken van :

— de vermindering van de waarde van het verse produkt door het diepvriezen,

— de kosten van vervoer naar de markt,

is strijdig met artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Voorts is de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

De Italiaanse Regering dient de Commissie binnen twee maanden te rekenen vanaf de kennisgeving van deze beschikking mede te delen welke maatregelen zij heeft genomen om aan deze beschikking gevolg te geven.

Artikel 3

De Commissie behoudt zich het recht voor aan de toekenning van deze ongeoorloofde steun consequenties te verbinden op het vlak van de financiering van de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL).

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 30 november 1988.

Voor de Commissie

Frans ANDRIESSEN

Vice-Voorzitter