COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 8 december 1999

betreffende de maatregel die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen met het oog op de sanering van de verzamelcentra voor varkens

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 5209)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(2000/386/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 genoemde bepaling te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]) en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. **Procedure**

(1) Bij brief van 6 augustus 1998, geregistreerd op 10 augustus 1998, heeft Nederland de in hoofde bedoelde maatregel bij de Commissie aangemeld. Bij brief van 29 september 1998, geregistreerd op 5 oktober 1998, en bij brief van 3 november 1998, geregistreerd op 5 november 1998, heeft Nederland de Commissie nadere inlichtingen verstrekt. Op 7 december 1998 is een vergadering belegd met vertegenwoordigers van de Nederlandse regering waarbij verdere informatie is verstrekt.

(2) Bij brief van 3 februari 1999 heeft de Commissie Nederland in kennis gesteld van haar besluit ten aanzien van deze steunmaatregel de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

(3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ([1]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken maatregel in te dienen.

([1]) PB C 108 van 17.4.1999, blz. 5.

(4) De Commissie heeft van de belanghebbenden opmerkingen terzake ontvangen. Zij heeft deze voor een reactie aan Nederland doorgezonden; de Commissie heeft de opmerkingen van Nederland bij brief van 30 juli 1999 ontvangen.

II. **Beschrijving van de maatregel**

(5) Het gaat om een flankerende maatregel bij de aan de verzamelcentra voor varkens opgelegde verscherpte hygiënevoorschriften. Deze nieuwe hygiëne-eisen zijn nodig om de verspreiding van klassieke varkenspest te voorkomen. De gewijzigde regeling legt ten dele Richtlijn 64/432/EEG van de Raad ([2]), zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/12/EG ([3]) ten uitvoer, maar bevat ook aanvullende eisen. Overeenkomstig artikel 10, lid 1, tweede alinea, van Richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt ([4]), laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 92/118/EEG ([5]), zijn de hygiënemaatregelen aangemeld als tijdelijke beschermingsmaatregelen. Aangezien Nederland aan de maatregelen een permanent karakter wenst te geven, zijn zij ook aangemeld (nr. 98/0392/NL) als technische specificatie in de zin van Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften ([6]), welke werd gecodificeerd bij Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad ([7]), welke laatste nadien is gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG ([8]).

([2]) PB 121 van 29.7.1964, blz. 1977/64.
([3]) PB L 109 van 25.4.1997, blz. 1.
([4]) PB L 224 van 18.8.1990, blz. 29.
([5]) PB L 62 van 15.3.1993, blz. 49.
([6]) PB L 109 van 26.4.1983, blz. 8.
([7]) PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37.
([8]) PB L 217 van 5.8.1998, blz. 26.

Sinds de uitbraak van klassieke varkenspest zijn alle verzamelcentra voor varkens gesloten. Alle exploitatievergunningen werden ingetrokken. De bedrijven kunnen eerst worden heropend wanneer zij een nieuwe vergunning aanvragen. Die nieuwe vergunning kan slechts worden verkregen indien zij aan de nieuwe hygiëne-eisen voldoen.

Bedrijven die bereid zijn hun voorzieningen aan te passen kunnen investeringssubsidie ontvangen.

Aan bedrijven die niet aan de nieuwe hygiëne-eisen willen/kunnen voldoen en derhalve gesloten blijven, wordt subsidie voor de definitieve beëindiging van hun bedrijfsactiviteiten verleend. De begunstigde bedrijven, waaronder begrepen de aandeelhouders ervan, moeten zich ertoe verbinden noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks, aan de exploitatie van een verzamelcentrum voor varkens deel te nemen.

(6) De geboden subsidie bestaat uit twee gedeelten, een compensatie voor het inkomensverlies en een compensatie voor het vermogensverlies.

(7) De compensatie voor het inkomensverlies bedraagt 3,75 NLG per varkensequivalent [1], tenzij op basis van de jaarrekeningen of een accountantsverklaring kan worden aangetoond dat de gemiddelde inkomensmarge per varkensequivalent meer bedraagt dan 0,75 NLG, in welk geval de subsidie kan worden verhoogd tot maximaal 5 NLG per varkensequivalent.

Deze berekening is gebaseerd op een rapport van een onafhankelijke consulent waaruit blijkt dat de winst per varkensequivalent van 0,74 tot 1,28 NLG uiteenloopt. Bijgevolg wordt ervan uitgegaan dat het verzamelen van varkens per varkensequivalent voor de exploitant een opbrengst van ten minste 0,75 NLG oplevert. Dit cijfer wordt vervolgens met 5 vermenigvuldigd, om het inkomensverlies over zeven jaar te compenseren, met een correctie van ongeveer 30 % omdat de begunstigde nu al over de subsidie kan beschikken terwijl anders het inkomen eerst over een aantal jaren wordt verworven. Indien kan worden bewezen dat de daadwerkelijke winstmarge hoger lag, kan een hogere subsidie worden verkregen.

Het tijdvak van zeven jaar is eveneens gebaseerd op het rapport van de consulent waarin verschillende vergoedingsregelingen met elkaar zijn vergeleken. Aangezien het moeilijk zou zijn om een individuele correctiefactor per bedrijf vast te stellen, is deze factor forfaitair op gemiddeld 30 % gesteld.

(8) De compensatie voor het vermogensverlies is gebaseerd op een raming door een onafhankelijke deskundige, uitgedrukt in het huurwaardeverlies per vierkante meter oppervlakte die daadwerkelijk voor het aanvoeren, verzamelen, wegen en afvoeren van varkens wordt gebruikt, evenals het geraamde verlies aan huurwaarde voor de wasplaats en de aan het verzamelcentrum toe te rekenen kantoorruimte, vermenigvuldigd met 10 (dit wil zeggen, een rendementsfactor, welk cijfer op het rapport van de onafhankelijke consultant berust) en de geraamde waarde van de inventaris.

Indien het verzamelcentrum ook voor andere dieren dan varkens wordt gebruikt, wordt geen compensatie van het vermogensverlies verleend, aangezien het verzamelen van de andere dieren kan worden voortgezet en derhalve ervan wordt uitgegaan dat er geen vermogensverlies is.

De in de raming van het vermogensverlies meegerekende inventaris moet worden vernietigd. De bedrijfsmiddelen van het verzamelcentrum mogen onder geen beding voor een verzamelcentrum voor varkens worden gebruikt, noch, voor een tijdvak van tien jaar na de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten, voor de exploitatie van een verzamelcentrum voor andere dieren.

(9) De maatregel loopt tot en met 2001 (de maatregel kan worden verlengd en de betaling kan over daaropvolgende jaren worden gespreid als de inkomsten uit de parafiscale heffing voor betaling in 2001 niet volstaan).

(10) De regeling is in de Nederlandsche Staatscourant gepubliceerd en bijgevolg van kracht geworden. De Nederlandse autoriteiten hebben verklaard dat hiertoe is overgegaan om de exploitanten in de gelegenheid te stellen met kennis van zaken een besluit te nemen over al dan niet voortzetten van hun activiteit. De aanvraag voor subsidie voor de stopzetting van de activiteiten moest vóór 30 september 1998 zijn ingediend.

De Nederlandse autoriteiten hebben evenwel verzekerd dat de maatregel nog niet ten uitvoer is gelegd aangezien de subsidie eerst door de Commissie dient te worden goedgekeurd. Ook op nationaal niveau moet de heffingsverordening nog goedgekeurd worden.

(11) De begunstigden zijn de verzamelcentra voor varkens.

(12) Het budget is voor de jaren 1999, 2000 en 2001 op telkens 10 miljoen NLG geraamd. 20 miljoen NLG zal worden betaald door het ministerie, de overige 10 miljoen NLG door het Productschap voor Vee en Vlees uit de opbrengst van een parafiscale heffing op varkens die in verzamelcentra worden aangevoerd.

(13) De parafiscale heffingen worden de verzamelcentra voor varkens opgelegd door het Productschap voor Vee en Vlees. De grondslag van de heffing is het aantal aangevoerde en na overlading weer afgevoerde varkens. De heffing bedraagt 0,40 NLG per big, 0,80 NLG per varken en 1,00 NLG per zeug (mocht de opbrengst ontoereikend blijken, dan kunnen deze bedragen worden verhoogd tot respectievelijk ten hoogste 1 NLG, 1,50 NLG en 2 NLG). De heffing mag niet worden doorberekend in de prijs die het verzamelcentrum aan zijn klanten aanrekent. De heffing wordt niet toegepast op ingevoerde dieren.

[1] Een varkensequivalent is een rekeneenheid om het gemiddelde aantal op het verzamelcentrum verzamelde varkens over de jaren 1994, 1995 en 1996 uit te drukken en aan de hand waarvan verschillende soorten varkens kunnen worden vergeleken; een big van ten hoogste 45 kg is gelijk aan 0,45 varkensequivalent, een varken van 45 kg of meer voor de slacht is gelijk aan 1 varkensequivalent, een varken van 45 kg of meer voor de fokkerij is gelijk aan 1,82 varkensequivalent.

(14) De procedure is ingeleid om de volgende redenen:

In de aanmelding rechtvaardigden de Nederlandse autoriteiten de steun door te verwijzen naar de praktijk van de Commissie ten aanzien van steun voor productiestopzetting.

Steun voor het opgeven van productiecapaciteit in de landbouwsector tot 100 % van de daaraan verbonden kosten wordt door de Commissie inderdaad doorgaans als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd, mits aan de volgende vier voorwaarden wordt voldaan (zie bijvoorbeeld de steunmaatregelen nrs. N 547/96, N 452/95, N 47/95, N 463/93 en N 458/94):

1. de steun moet het algemeen belang van de betrokken sector dienen;

2. de begunstigde moet een voldoende tegenprestatie leveren;

3. de steunregeling mag onder geen beding als reddings- en herstructureringssteun dienen;

4. overcompensatie van vermogensverliezen en van uit toekomstige inkomstenderving voortvloeiende verliezen dient te worden uitgesloten.

(15) In het onderhavige geval lijken de door de Nederlandse autoriteiten voorgestelde voorschriften voor de stopzetting van de productie echter geen geschikte grondslag voor de goedkeuring van de steunmaatregel. Bij vrijwillige stopzetting van de productie zijn de voorschriften wel relevant, maar in het onderhavige geval zijn de betrokken bedrijven reeds gesloten op grond van wettelijke voorschriften. Verlening van compensatie aan gesloten bedrijven die niet aan de hygiëne-eisen kunnen voldoen, kan tot overcompensatie leiden en zelfs het handelsverkeer op potentiële nieuwe markten (of op verwante markten waarop zij reeds actief zijn) nadelig beïnvloeden. Daarom lijkt het stimulerende effect dat de Commissie normaal gezien verlangt om goedkeuring van een staatssteunmaatregel te overwegen, te ontbreken.

Bedrijven die niet aan de nieuwe hygiëne-eisen kunnen of willen voldoen en hun activiteiten definitief stopzetten op grond van de uit de nieuwe eisen voortvloeiende kosten enerzijds en de verwachte winst anderzijds, nemen volgens de Commissie een normaal ondernemersbesluit; de nieuwe hygiënevoorschriften lijken een normaal bedrij fsrisico. Daarom kan met name de compensatie van het inkomensverlies, maar ook elke andere vorm van compensatie, naar mening van de Commissie als overcompensatie worden beschouwd.

(16) Een andere reden voor de inleiding van de procedure was de berekening van de compensatie (inkomensverlies). Uit het rapport van de onafhankelijke consulent blijkt dat de winst per varkensequivalent van 0,74 tot 1,28 NLG uiteenloopt. Dit bedrag is gebaseerd op de jaarrekeningen van vijf van de 48 in Nederland gevestigde verzamelcentra voor varkens. Het verzamelen van varkens is vaak slechts een (klein) onderdeel van de vervoers-, handels- en exportactiviteiten van een bedrijf. Uit de jaarrekeningen kan niet altijd het rendement worden opgemaakt van het louter verzamelen van varkens, en soms zijn jaarrekeningen ook nog om andere redenen niet bruikbaar (wegens een „vertekend beeld" door eenmalige boekingen of door belangrijke nevenactiviteiten).

De statistische significantie van een steekproef van slechts vijf bedrijven voor de vaststelling van de compensatie komt de Commissie twijfelachtig voor. Bovendien betwijfelt zij of het, gezien de grote verschillen in winstmarge tussen die vijf bedrijven, mogelijk is om de minimale winstmarge op 0,75 NLG vast te stellen zonder dat dit voor bepaalde bedrijven tot overcompensatie leidt.

(17) De voorgestelde vergoedingsregeling lijkt de Commissie derhalve niet op objectieve criteria gebaseerd; bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat zij ipso jure tot overcompensatie zal leiden.

(18) In het licht van het bovenstaande betwijfelt de Commissie of de voorgestelde steunmaatregel wel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, en heeft zij besloten de procedure in te leiden.

III. **Opmerkingen van de belanghebbenden**

(19) Het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren heeft per faxbericht van 29 juni 1999 gereageerd.

(20) Het Productschap wijst op de omstandigheden waarin de nieuwe regeling werd ingevoerd: er werd niet voorzien in een overgangsregeling. De nieuwe regelgeving strekt ertoe de maatschappelijke belangen en die van de varkenssector te beschermen. Hierbij wordt echter een naar verhouding kleine groep van verzamelcentra in onevenredige mate in haar belang getroffen.

(21) De Hoge Raad der Nederlanden heeft in een vergelijkbaar geval de uitspraak gedaan dat er een recht op compensatie bestaat (arrest van 18 januari 1991 in een „swill" (varkensvoer)-zaak). In dat geval werd een onmiddellijk verbod op het vervoederen van keuken- en slachtafvallen aan varkens ingevoerd, met een ontoereikende compensatieregeling. De Hoge Raad oordeelde dat de minister onrechtmatig had gehandeld door de maatregel in te voeren zonder in overgangsmaatregelen of andere compensatieregelingen te voorzien.

(22) Op grond van deze rechtspraak is de Nederlandse regering verplicht de schade van verzamelcentra die hun activiteiten moesten staken, te vergoeden.

(23) Het Productschap merkt verder op dat het standpunt van de Commissie — namelijk dat de verzamelcentra die niet aan de nieuwe voorschriften voldoen hoe dan ook zouden hebben moeten sluiten, zodat er geen subsidie behoeft te worden toegekend — in het geheel niet juist is. De sluiting van de bedrijven als gevolg van de varkenspest had slechts een tijdelijk karakter. Alle betrokken bedrijven voldeden aan de vóór de uitbraak van de varkenspest geldende eisen, zodat zij ervan konden uitgaan dat zij na de varkenspest hun activiteiten

zouden kunnen hervatten. Als er aan bedrijven die niet aan de nieuwe eisen voldoen, geen subsidie zou moeten worden toegekend omdat zij hun activiteiten toch zouden hebben gestaakt, moet men toch bedenken dat het daarbij om een beslissing gaat die onvrijwillig is en het gevolg van de verzwaarde hygiëne-eisen. Op grond van de hierboven aangehaalde uitspraak van de Hoge Raad en bij gebrek aan overgangsmaatregelen is de staat in ieder geval gehouden de schade te vergoeden.

IV. **Opmerkingen van Nederland**

(24) Bij brief van 5 maart 1999 hebben de Nederlandse autoriteiten op het schrijven van de Commissie waarin aan Nederland werd meegedeeld dat de procedure zou worden ingeleid, als volgt gereageerd.

(25) De Nederlandse autoriteiten zijn van oordeel dat de Commissie onvoldoende rekening heeft gehouden met de context waarin de steunmaatregel wordt goedgekeurd. Naar aanleiding van de door de varkenspest veroorzaakte schade werd de aanscherping van de veterinaire en hygiënevoorschriften gezien als een manier om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen. Tegelijkertijd moet het aantal verzamelcentra voor varkens worden teruggeschroefd. Het maatregelenpakket moest op een zo kort mogelijke termijn worden ingevoerd om het risico zoveel mogelijk te beperken. Alle exploitatierechten zijn dan ook ingetrokken, aangezien de handel in verband met de uitbraak van de varkenspest toch tot stilstand was gekomen. In normale omstandigheden zou in een overgangsperiode zijn voorzien, met name omdat de investeringen, die soms tot 1 miljoen NLG konden oplopen, moesten worden opgebracht door bedrijven die gedurende enige tijd niet actief waren geweest en dus geen omzet hadden behaald.

(26) Een vergelijkbaar geval is de op 1 juli 1998 ingevoerde regeling betreffende de hygiënevoorschriften ter bestrijding van besmettelijke ziekten, die ook op de voorkoming van varkenspest was gericht, met uitzondering van de bepalingen betreffende de wasinstallaties en ontsmettingsvoorzieningen voor voertuigen in varkensslachterijen; deze bepalingen werden eerst op 1 december 1998 van kracht, zodat de exploitanten van varkensslachterijen de gelegenheid werd geboden voor het doen van de nodige investeringen in installaties.

(27) De Commissie ziet de verscherping van de hygiëne-eisen ten onrechte als iets dat losstaat van het aanpassingsbeleid. De verscherping van de eisen met onmiddellijk effect is alleen mogelijk als de aanpassingsmaatregelen worden goedgekeurd. De verwijzing van de Commissie naar de rechtspraak van de Hoge Raad en naar het feit dat „een vrij spel van de marktkrachten alleen, zonder de steunmaatregel, de potentiële steunbegunstigde niet zou aanzetten om een handelwijze aan te nemen die zou bijdragen tot het realiseren van die doelstellingen", zijn hier niet relevant, aangezien de steun noodzakelijk wordt geacht omdat daarzonder een verscherping van de eisen met onmiddellijk effect niet mogelijk is.

(28) Voorts kan niet van een vrijwillige en permanente sluiting worden gesproken. Zonder maatregelen van de overheid zouden alle verzamelcentra hun activiteiten hebben kunnen voortzetten. De Commissie merkt terecht op dat men niet met zekerheid kan zeggen of de exploitanten wel van plan waren hun activiteiten te hervatten, maar dit is niet relevant. Iedere steunregeling voor stopzetting van de productie is bedoeld voor exploitanten die bereid zijn hun activiteiten onder bepaalde voorwaarden te beëindigen. De motieven die aan de gebruikmaking van zo'n regeling ten grondslag liggen, zijn als zodanig irrelevant (met uitzondering van het feit dat de steunregeling niet als reddings- en herstructureringssteun mag dienen). De voorgestelde steunmaatregel is bijgevolg in overeenstemming met het beleid dat de Commissie normaal met betrekking tot regelingen voor stopzetting van de productie pleegt toe te passen.

(29) Bij brief van 27 mei 1999 hebben de Nederlandse autoriteiten de volgende wijzigingen op de compensatieregeling meegedeeld. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie zijn 14 bedrijven nauwkeuriger onderzocht. Dat onderzoek heeft uitgewezen dat bij een aantal van deze bedrijven de winstmarge lager was dan het in de regeling opgenomen minimum van 0,75 NLG.

(30) De compensatie wordt dan ook gewijzigd: deze zal 2,5 NLG per varkensequivalent bedragen (in plaats van de oorspronkelijke 3,75 NLG), tenzij aan de hand van de jaarrekeningen of van een accountantsverslag kan worden aangetoond dat de gemiddelde inkomensmarge per varkensequivalent meer bedraagt dan 0,50 NLG, in welk geval het subsidiedeel evenredig wordt verhoogd tot ten hoogste 5,75 NLG per varkensequivalent (in plaats van de oorspronkelijke 5 NLG).

(31) Bij brief van 30 juli 1999 hebben de Nederlandse autoriteiten op het schrijven van het Productschap gereageerd. Hoewel het Productschap de stellingen van de Nederlandse regering ondersteunt, vindt de regering de verwijzing naar de rechtspraak van de Hoge Raad minder gelukkig. Volgens de Nederlandse regering is het de vraag of dit geval overeenkomt met de casus die destijds door de Hoge Raad werd behandeld. In ieder geval is de vraag of de Nederlandse regering naar Nederlands recht schadeplichtig is, volgens die regering niet relevant om te kunnen bepalen of de regeling in overeenstemming is met de gemeenschappelijke markt.

(32) De Nederlandse autoriteiten bevestigen dat uit de aangehaalde rechtspraak blijkt dat het de overheid niet zonder meer vrij staat regelgeving aan te scherpen zonder met andere belangen rekening te houden. De Nederlandse regering is van oordeel dat de aanscherping van de hygiënevoorschriften voor verzamelcentra niet tot een plicht tot schadevergoeding leidt. Het ontbreken van een overgangsperiode ziet zij vanuit bestuurlijk oogpunt als de voornaamste rechtvaardiging voor de voorgestelde subsidieregeling, die daarmee op grond van artikel 87 van het EG-Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt beschouwd.

V. **Beoordeling van de maatregel**

(33) In 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 [1], laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 3290/94 [2], is bepaald dat behoudens andersluidende bepalingen in die verordening, de artikelen 92 tot en met 94 (thans de artikelen 87 tot en met 89) van het EG-Verdrag in deze sector van toepassing zijn.

(34) Artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag is van toepassing op voorwaarde dat de maatregelen een economisch voordeel bieden aan een bedrijf dat dit voordeel bij een normale bedrijfsvoering niet zou hebben gehad, dat de steun wordt toegekend aan bepaalde ondernemingen, dat de steun door een lidstaat of via staatsmiddelen wordt toegekend, en dat de steun merkbaar ten goede komt aan de handel tussen de lidstaten.

(35) Het is blijkens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 27 september 1988 in gevoegde zaken 106 tot en met 120/87 (Asteris e.a.) [3] zo dat wanneer op grond van de nationale jurisprudentie aanspraak kan worden gemaakt op compensatie, er geen sprake is van steun in de zin van artikel 92, lid 1 van het EG-Verdrag (thans artikel 87, lid 1).

(36) Naar aanleiding van de opmerkingen van het Productschap en de verwijzing naar de Nederlandse regelgeving moet worden nagegaan of de maatregel eigenlijk wel een steunmaatregel is. Blijkens de verstrekte informatie en de verwijzingen naar de rechtspraak van de Hoge Raad zouden de Nederlandse autoriteiten wettelijk verplicht zijn om in een overgangsperiode of in een compensatieregeling te voorzien, op grond van het beginsel van gelijkheid tegenover lasten van overheidswege. De Hoge Raad heeft gesteld dat een plotseling verbod op het gebruik van „swill" geen normaal bedrijfsrisico is voor erkende en volgens de voorschriften functionerende bedrijven. Hoewel het verbod op het gebruik van „swill" op zich vanuit het oogpunt van de diergezondheid als een wettige maatregel wordt beschouwd, handelt de minister onrechtmatig indien er geen regeling wordt getroffen om de bedrijven de kans te geven zich aan te passen of, indien dat niet mogelijk is, om deze bedrijven anderszins compensatie te bieden. De staat moet de geleden schade vergoeden. De achterliggende gedachte is dat de hele varkenssector bij deze maatregel baat had (verlaagd risico van Afrikaanse varkenspest), terwijl voor bepaalde varkenshouders (die uitsluitend „swill" als voer gebruiken) de nieuwe maatregelen onevenredig zwaar waren. In het onderhavige geval hebben verzamelcentra voor varkens het onevenredig zwaar, terwijl de aangescherpte hygiënevoorschriften de gehele varkenssector ten goede komen.

(37) De Nederlandse autoriteiten achten de rechtspraak van de Hoge Raad weliswaar niet relevant om te bepalen of de maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, maar toch bevestigen zij onrechtstreeks dat er een wettelijke verplichting bestaat om in overgangsmaatregelen of in een compensatieregeling te voorzien, door nadruk te leggen op het feit dat het aanpassingsbeleid niet kan worden los gezien van de aanscherping van de hygiënevoorschriften, en dat het ene niet mogelijk is zonder het andere.

(38) De Nederlandse autoriteiten hebben opgemerkt dat het ontbreken van een overgangstermijn vanuit bestuurlijk oogpunt de voornaamste rechtvaardiging van de voorgestelde steunregeling vormt. De Nederlandse autoriteiten hebben aangetoond dat de centra die hun activiteiten niet stopzetten investeringssteun kunnen ontvangen: tegelijk met de onderhavige maatregel is de werkingssfeer van een maatregel voor investeringssteun uitgebreid tot investeringen voor de aanpassing van de voorzieningen. Het bedrag dat op grond van die investeringsmaatregel kan worden toegekend, bedraagt maximaal 500 000 NLG, gemiddeld 304 000 NLG, en maximaal 78 000 NLG. In het kader van de onderhavige maatregel gaat het om een bedrag van maximaal 1 738 000 NLG, gemiddeld 741 000 NLG, en minimaal 34 000 NLG. Volgens de Nederlandse autoriteiten is het verschil tussen de steunbedragen gerechtvaardigd: wanneer de productie definitief wordt stopgezet heeft dit immers ernstigere consequenties dan wanneer de activiteiten na aanpassing van de voorzieningen worden voortgezet. Verder wijzen de Nederlandse autoriteiten erop dat de bedrijven zelf mogen kiezen tussen stopzetting van de activiteiten of aanpassing van het bedrijf; aangezien verscheidene bedrijven hun activiteiten voortzetten, mag worden aangenomen dat de steun in het kader van de investeringsregeling een voldoende compensatie biedt voor het feit dat niet in een overgangsperiode is voorzien.

(39) In het onderhavige geval wordt alleen compensatie betaald aan verzamelcentra die hun activiteiten definitief stopzetten, terwijl de andere centra niet dezelfde compensatie ontvangen hoewel zij toch in dezelfde situatie verkeerden (tijdelijke stopzetting van de activiteiten zonder dat is voorzien in een overgangsperiode waarin die bedrijven zich aan de nieuwe hygiënevoorschriften konden aanpassen). De Nederlandse autoriteiten hebben opgemerkt dat er een regeling voor investeringssteun bestaat ten behoeve van bedrijven die zich willen aanpassen en die hun activiteiten willen voortzetten. Daarom zouden beide maatregelen tezamen moeten worden gezien als maatregelen in het kader waarvan alle verzamelcentra compensatie aangeboden krijgen voor het feit dat er een overgangsperiode voor de invoering van strengere hygiënevoorschriften ontbreekt.

(40) In verband met de verschillen tussen de twee maatregelen (onder andere de steunbedragen die kunnen worden verkregen) is het moeilijk de maatregelen te beschouwen als onderdelen van eenzelfde compensatieregeling. De voorgestelde maatregel moet dan ook worden beschouwd als steun in de zin van artikel 87, lid 1. Aan alle voorwaarden van artikel 87, lid 1, lijkt te zijn voldaan: de steun biedt een economisch voordeel aan bedrijven die dit voordeel in een normale gang van zaken in hun bedrijf niet zouden hebben gekregen; de steun wordt aan bepaalde bedrijven toegekend en met staatsmiddelen bekostigd; bovendien dreigt deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden aangezien de concurrentiepositie van de

[1] PB L 282 van 1.11.1975, blz. 1.
[2] PB L 349 van 31.12.1994, blz. 105.
[3] Jurisprudentie 1988, blz. 5515, rechtsoverweging 24.

betrokken bedrijven in vergelijking met die van andere bedrijven in de Gemeenschap door deze steun wordt versterkt. Daarom moet worden nagegaan of een afwijking op het algemene beginsel van onverenigbaarheid van staatssteun op grond van artikel 87, lid 1, kan worden toegestaan.

(41) Het in die bepaling bedoelde verbod op staatssteun is immers niet onvoorwaardelijk. De afwijkingen als bedoeld in artikel 87, lid 2, onder a) en c), van het EG-Verdrag zijn hier overduidelijk niet van toepassing. Verder valt uit de opmerkingen van de Nederlandse autoriteiten nergens op te maken dat de steun zou zijn bedoeld om door natuurrampen of door andere buitengewone gebeurtenissen veroorzaakte schade te herstellen, in de zin van artikel 87, lid 2, onder b). Wat nu de afwijkende bepalingen van artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag betreft, moet worden nagegaan of het hier een maatregel betreft die de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid kan vergemakkelijken, in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag. Er moet dus worden bekeken of de door de Nederlandse autoriteiten aangevoerde argumenten volstaan om de maatregel voor deze afwijking in aanmerking te laten komen.

(42) Zoals hierboven is opgemerkt, verwijzen de Nederlandse autoriteiten naar de praktijk van de Commissie ten aanzien van steun voor de stopzetting van de productie (zie overweging 14). De Commissie had echter haar twijfel uitgesproken over dit argument, aangezien het stimulerende effect zou ontbreken, op grond waarvan zij de procedure van artikel 88, lid 2, heeft ingeleid. In zijn arrest van 17 september 1980 in zaak 730/79, Philip Morris ([1]), heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ingestemd met het principe dat steun die door een lidstaat aan bedrijven wordt toegekend alleen in aanmerking komt voor de uitzonderingsbepalingen van artikel 87, lid 3, als de Commissie kan constateren dat de steun bijdraagt tot de verwezenlijking van één van de in die bepalingen gespecificeerde doelstellingen, die de ontvanger van de steun in normale marktomstandigheden niet op eigen kracht zou kunnen realiseren (zie ook Beschikking 89/661/EEG van de Commissie („Alfa Romeo") ([2]). Als er een uitzondering zou worden gemaakt voor steun die op geen enkele manier tot de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling bijdraagt of die daarvoor niet nodig is, zou dat betekenen dat bedrijven of ondernemingen in bepaalde lidstaten alleen al door een versterking van hun financiële positie op oneerlijke wijze zouden worden bevoordeeld, hetgeen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig zou kunnen beïnvloeden en de mededinging zou vervalsen, zonder dat daarvoor het communautaire belang als motivering zou kunnen worden aangevoerd zoals dat op grond van artikel 87, lid 3, vereist is.

(43) De doelstellingen die de Nederlandse autoriteiten in dit geval voor ogen staan, zijn velerlei: zij willen de hygiënevoorschriften aanscherpen en tevens het aantal verzamelcentra voor varkens inkrimpen (sluiting van 35 van de 48 verzamelcentra) om in de overblijvende centra een schaalvergroting tot stand te brengen, hetgeen tot een kwaliteitsverbetering en tot een beperking van de veterinaire risico's zal bijdragen, en dit alles in combinatie met een economisch gezonde sector. De inkrimping van het aantal verzamelcentra wordt beschouwd als een essentieel punt, aangezien deze centra ook een bron van ziekten kunnen zijn.

(44) Bij de inleiding van de procedure merkte de Commissie op dat bedrijven die niet aan de nieuwe hygiëne-eisen kunnen of willen voldoen en die hun activiteiten definitief stopzetten, een normaal ondernemersbesluit lijken te nemen. Steun voor stopzetting van de activiteiten in dergelijke omstandigheden kan in beginsel niet worden aanvaard, aangezien de nieuwe hygiënevoorschriften als een normaal bedrijfsrisico gelden.

(45) Stopzetting van de activiteiten naar aanleiding van een verscherping van de hygiënevoorschriften moet echter worden gezien binnen de context van een ruimer beleid, dat is bedoeld om de veterinaire risico's langs een beperking van het aantal verzamelcentra te verminderen en zo tot de ontwikkeling van de sector bij te dragen.

Er wordt steun verleend voor investeringen die zijn bedoeld om de voorzieningen aan de nieuwe hygiënevoorschriften aan te passen, maar een dergelijke steun op zichzelf zou beslist niet volstaan om de aanvullende doelstelling te verwezenlijken, namelijk de inkrimping van het aantal verzamelcentra voor varkens, een doelstelling die ook tot een beperking van het veterinaire risico bijdraagt. Dit diergezondheidsaspect rechtvaardigt de steun voor definitieve stopzetting van de productie.

De steunmaatregel moet worden beoordeeld binnen de context van een tweesporenbeleid, in het kader waarvan zowel voor aanpassing van de voorzieningen als voor definitieve stopzetting van de productie steun wordt verleend. Binnen die context hadden de verzamelcentra duidelijk de keuze tussen aanpassing van de voorzieningen of definitieve sluiting van het bedrijf op dezelfde wijze als wanneer zij niet zouden zijn gesloten naar aanleiding van een overheidsmaatregel. De steun vormt duidelijk een stimulans voor de bedrijven om een bepaalde gedragslijn te volgen (sluiting) die zij anders niet zouden hebben gevolgd. Daarom kan de steun worden gezien als een maatregel met een stimulerend effect.

(46) Aan de andere voorwaarden die de Commissie hanteert om steun voor stopzetting van de productiecapaciteit te aanvaarden lijkt in dit geval te zijn voldaan:

1. De steun moet het algemeen belang van de betrokken sector dienen. De steun komt de gehele sector ten goede.

2. De begunstigde moet een voldoende tegenprestatie leveren. De begunstigde moet alle verzamelcentra-activiteiten stopzetten.

3. De steunregeling mag onder geen beding als reddings- en herstructureringssteun dienen. Er wordt geen steun toegekend op grond van de financiële situatie van het bedrijf.

([1]) Jurisprudentie 1980, blz. 2671.
([2]) PB L 394 van 30.12.1989, blz. 9.

4. Overcompensatie van vermogensverliezen en van uit toekomstige inkomstenderving voortvloeiende verliezen moet worden uitgesloten. In het kader van de gewijzigde compensatieregeling, die op een veel grotere groep bedrijven (14 van de 48) is gebaseerd, wordt een aanzienlijk lagere (minimum)compensatie toegekend, zodat er van enige overcompensatie geen sprake is.

(47) Op grond van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de door de Nederlandse regering voorgestelde steunmaatregelen de economische bedrijvigheid in de sector vergemakkelijken. De maatregel valt dan ook onder artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c) van het EG-Verdrag.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steunmaatregel die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen voor de sanering van verzamelcentra voor varkens is

Deze steunmaatregel mag bijgevolg ten uitvoer worden gelegd.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 8 december 1999.

Voor de Commissie

Franz FISCHLER

Lid van de Commissie