

Arrêt de la Cour
Zaak C-126/01

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
tegen
GEMO SA

[verzoek van de Cour administrative d'appel de Lyon om een prejudiciële beslissing]

«Staatssteun – Financiering van openbare destructiedienst door heffing op aankoop van vlees –
Uitlegging van artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG)»

Conclusie van advocaat-generaal F. G. Jacobs van 30 april 2002 Arrest van het Hof (Zesde
kamer) van 20 november 2003

Samenvatting van het arrest

*1.. Steunmaatregelen van de staten – Begrip – Tenlasteneming van kosten van verwijdering van
dierkadavers en slachtafval die inherent zijn aan economische activiteit van veehouders en
slachthuizen – Daaronder begrepen*

[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]

2.. Steunmaatregelen van de staten – Begrip – Selectieve maatregel

[EG-Verdrag, art. 92, lid 1 (thans, na wijziging, art. 87, lid 1, EG)]

*3.. Steunmaatregelen van de staten – Ongunstige beïnvloeding van handelsverkeer tussen
lidstaten – Beoordelingscriteria*

[EG-Verdrag, art. 92 (thans, na wijziging, art. 87 EG)]

1. Het begrip steun omvat niet alleen positieve prestaties zoals subsidies, leningen of deelnemingen in het kapitaal van ondernemingen, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, zoals de levering van goederen of diensten tegen preferentiële tarieven, 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 dezelfde gevolgen hebben. In dat opzicht maakt artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de overheidsinterventie, doch ziet het naar de gevolgen ervan. Aangezien de financiële kosten van de verwijdering van dierkadavers en slachtafval moeten worden beschouwd als kosten die inherent zijn aan de economische activiteit van veehouders en slachthuizen, vormt een overheidsinterventie die hun deze last ontnemt, een economisch voordeel dat de mededinging kan vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. cf. punten 28-29, 31, 33-34

2. Voor de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 1, EG) moet worden vastgesteld of een overheidsmaatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling bepaalde ondernemingen of bepaalde producties kan begunstigen ten opzichte van andere. Wanneer dat het geval is, voldoet de betrokken maatregel aan de voorwaarde van selectiviteit die beslissend is voor het in deze bepaling gehanteerde begrip staatssteun. De omstandigheid dat de door de betrokken maatregel begunstigde ondernemingen tot verschillende bedrijfstakken behoren, kan niet volstaan om het selectieve karakter van de maatregel ter

discussie te stellen en bijgevolg de kwalificatie als staatssteun weg te nemen. cf. punten 35, 39
3. Wanneer staatssteun de positie van een onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun ongunstig te worden beïnvloed. cf. punt 41

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
20 november 2003 (1)

„Staatssteun – Financiering van openbare destructiedienst door belasting op aankoop van vlees –
Uitlegging van artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG)”

In zaak C-126/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Cour administrative d'appel de Lyon (Frankrijk), in het aldaar aanhangige geding tussen

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

en

GEMO SA,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG), wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),,

samengesteld als volgt: V. Skouris, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), R. Schintgen, F. Macken en N. Colneric, rechters,
advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,
gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

? GEMO SA, vertegenwoordigd door M. Jacquot en O. Prost, avocats,
? de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en F. Million als gemachtigden,
? de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou als gemachtigde,
gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van GEMO SA, vertegenwoordigd door M. Jacquot en O. Prost; de Franse regering, vertegenwoordigd door F. Million; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou, ter terechtzitting van 17 januari 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 april 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 13 maart 2001, ingekomen bij het Hof op 19 maart daaraanvolgend, heeft de Cour administrative d'appel de Lyon krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG).

2 Deze vraag is gerezen in het kader van het door de minister van Economie, Financiën en Industrie ingesteld beroep tot vernietiging van het vonnis van het Tribunal administratif de Dijon (Frankrijk) houdende toewijzing van de vordering van GEMO SA (hierna: GEMO) tot teruggave van de belasting op de aankoop van vlees die deze vennootschap van 1 januari 1997 tot 31 augustus 1998 had betaald.

Het rechtskader

De communautaire regeling

3 Artikel 92, lid 1, van het Verdrag luidt: Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

4 Artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) bepaalt: De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

De nationale regeling

5 Bij artikel 1, A, van wet nr. 96-1139 van 26 december 1996 betreffende de ophaling en de verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval en tot wijziging van de Code rural (veldwetboek) (JORF van 27 december 1996, blz. 19184) werd in de Code général des impôts (algemeen belastingwetboek) artikel 302 bis ZD ingevoegd, dat bepaalt:

I. Met ingang van 1 januari 1997 is een belasting verschuldigd door eenieder die vlees en sub II genoemde producten in het klein verkoopt.

II. De belastinggrondslag is de waarde, exclusief de belasting over de toegevoegde waarde, van de aankoop, ongeacht de herkomst, van:

? vlees en slachtafval, vers of gekookt, gekoeld of diepgevroren, van pluimvee, konijnen en wild, van runderen, schapen, geiten en varkens en van paarden en ezels en kruisingen daarvan;

? pekelvlees, fijne vleeswaren, reuzel, vleesconserven en verwerkt slachtafval;

? diervoeder op basis van vlees en slachtafval.

[...]

6 Volgens artikel 302 bis ZD, punt V, van dat wetboek bedraagt het tarief van de belasting op de aankoop van vlees maximaal 0,6 % over de tranche van maandelijkse aankopen, exclusief de belasting over de toegevoegde waarde, tot 125 000 FRF en 1 % over de tranche boven 125 000 FRF.

7 Overeenkomstig artikel 1, B, van wet nr. 96-1139 is de opbrengst van de belasting op de aankoop van vlees bestemd voor een fonds ter financiering van de ophaling en verwijdering van voor menselijke en dierlijke consumptie ongeschikt bevonden dierlijke kadavers en slachtafval. Dat fonds wordt beheerd door het Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (nationaal centrum ter verbetering van de structuur van de landbouwbedrijven).

8 Artikel 264, eerste alinea, van de Code rural luidt: De ophaling en verwijdering van dierlijke kadavers alsook van in het slachthuis in beslag genomen vlees en slachtafval dat ongeschikt voor menselijke en dierlijke consumptie is bevonden, vormt een opdracht van openbare dienstverlening

waarvoor de staat bevoegd is.

9 Ingevolge artikel 265, punt I, van de Code rural geldt de verplichting om van de openbare destructiedienst gebruik te maken voor:

? eigenaars en bezitters van dierlijke kadavers of partijen daarvan met een totaalgewicht van meer dan 40 kg;

? slachthuizen, voor kadavers van dieren die vóór de slachting zijn gestorven, en karkassen van slachtdieren die in hun geheel in beslag zijn genomen en ongeschikt voor menselijke en dierlijke consumptie zijn bevonden, zonder gewichtsbepanking.

10 Volgens diezelfde bepaling is het verboden dierlijke kadavers of partijen daarvan met een totaalgewicht van meer dan 40 kg en kadavers, zonder gewichtsbepanking, van dieren die vóór de slachting zijn gestorven, alsook in het slachthuis in beslag genomen vlees en slachtafval dat ongeschikt voor menselijke en dierlijke consumptie is bevonden, waar dan ook te begraven, achter te laten of te verbranden.

11 Bij decreet nr. 96-1229 van 27 december 1996 betreffende de openbare destructiedienst en tot wijziging van de Code rural (JORF van 31 december 1996, blz. 19697) werden in dat wetboek bepalingen ingevoegd, die voorschrijven, enerzijds, dat de prefect voor het vervullen van de openbare destructiedienst volgens de procedures van het wetboek inzake overheidsopdrachten een overheidsopdracht voor openbare dienstverlening van ten hoogste vijf jaar plaatst (artikel 264-1 van de Code rural) en, anderzijds, dat in de bijzondere administratieve clausules met betrekking tot die overheidsopdrachten wordt bepaald op welke wijze de met de verlening van die dienst belaste opdrachtnemer wordt vergoed, waarbij geen rekening wordt gehouden met de van de gebruikers van de openbare dienst ontvangen vergoeding (artikel 264-2 van de Code rural).

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

12 GEMO is een middelgrote supermarkt die in Frankrijk vlees en producten op basis van vlees verkoopt. Zij is uit dien hoofde de bij wet nr. 96-1139 ingevoerde belasting op de aankoop van vlees verschuldigd.

13 Met het argument dat deze belasting in strijd is met het gemeenschapsrecht, inzonderheid met artikel 93, lid 3, van het Verdrag, heeft GEMO van de Franse belastingadministratie de door haar betaalde belastingen teruggevorderd.

14 Omdat haar vordering door de belastingadministratie werd afgewezen, heeft GEMO de zaak aanhangig gemaakt bij het Tribunal administratif de Dijon, dat in zijn vonnis van 25 mei 2000 heeft geoordeeld dat de bij wet nr. 96-1139 ingevoerde regeling een onwettige staatssteun in de zin van artikel 93, lid 3, van het Verdrag vormt. Bijgevolg heeft deze rechtbank de teruggave gelast van het bedrag van 106 178 FRF dat GEMO van 1 januari 1997 tot 31 augustus 1998 aan belasting op de aankoop van vlees had betaald.

15 In hoger beroep heeft de minister van Economie, Financiën en Industrie de Cour administrative d'appel de Lyon verzocht het vonnis van het Tribunal administratif de Dijon te vernietigen en de belasting opnieuw ten laste van GEMO te leggen.

16 In haar verwijzingsarrest heeft de Cour administrative d'appel vastgesteld dat de bij wet nr. 96-1139 ingevoerde regeling niet als een steunmaatregel ten gunste van destructiebedrijven kan worden beschouwd, aangezien de door de overheid aan deze bedrijven betaalde vergoeding de prijs vormt van de door hen verrichte diensten. Omdat de openbare destructiedienst voor de veehouders en slachthuizen de ophaling en verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval evenwel kosteloos verricht, verlicht deze openbare dienst voor deze producenten een last die normaliter op hun budget drukt, waardoor hij staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag vormt.

17 In die omstandigheden heeft de Cour administrative d'appel de Lyon de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld: Maakt de bij artikel 302 bis ZD van de Code général des impôts ingevoerde belasting op de aankoop van vlees deel uit van een regeling die als staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot instelling van de Europese Gemeenschap [...] kan worden beschouwd?

De prejudiciële vraag

18 Gelet op het verwijzingsarrest wordt in wezen gevraagd of artikel 92, lid 1, van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd dat een regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij voor de veehouders en de slachthuizen de ophaling en verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval kosteloos wordt verricht, als staatssteun moet worden aangemerkt.

19 In casu beoogden de Franse autoriteiten met de oprichting van de openbare destructiedienst, ervoor te zorgen dat de verplichte ophaling en verwijdering van voor menselijke en dierlijke consumptie ongeschikt bevonden dierlijke kadavers en slachtafval voor de gebruikers van deze dienst kosteloos zou gebeuren.

20 Enerzijds zijn de gebruikers, dit wil zeggen de eigenaars en bezitters van dierlijke kadavers of partijen daarvan met een totaalgewicht van meer dan 40 kg en de slachthuizen, verplicht een beroep te doen op de destructiebedrijven, want het is hun verboden deze kadavers of dat slachtafval waar dan ook te begraven, achter te laten of te verbranden. Anderzijds volgt uit artikel 264-2, tweede alinea, tweede streepje, van de Code rural dat de met de openbare destructiedienst belaste ondernemingen geen enkele vergoeding van de gebruikers mogen ontvangen.

21 Om de gestelde vraag te beantwoorden, moeten de verschillende onderdelen van het in artikel 92, lid 1, van het Verdrag neergelegde begrip staatssteun worden onderzocht. Volgens vaste rechtspraak vereist de kwalificatie als staatssteun immers dat aan alle in die bepaling bedoelde voorwaarden is voldaan (zie arresten van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, Jurispr. blz. I-4397, punt 68, en 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Jurispr. blz. I-7747, punt 74).

22 Artikel 92, lid 1, van het Verdrag omschrijft de in beginsel met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun als 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, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

23 In de eerste plaats dient, volgens vaste rechtspraak, geen onderscheid te worden gemaakt tussen de gevallen waarin de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend, en de gevallen waarin de steun via door de staat daartoe aangewezen of opgerichte publiek- of privaatrechtelijke lichamen wordt verleend (arresten van 7 juni 1988, Griekenland/Commissie, 57/86, Jurispr. blz. 2855, punt 12, en 13 maart 2001, Preussen Elektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 58).

24 Voordelen kunnen evenwel slechts als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag worden beschouwd indien zij rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend (zie arrest Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 24).

25 In het hoofdgeding is de openbare destructiedienst, overeenkomstig artikel 264-1 van de Code rural, toevertrouwd aan de ondernemingen waarbij de prefect van het departement de desbetreffende overheidsopdracht heeft geplaatst.

26 De omstandigheid dat de ophaling en verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval bij de veehouders en slachthuizen door privaatrechtelijke ondernemingen wordt verricht, kan de eventuele kwalificatie als staatssteun niet op losse schroeven zetten, want de regeling van die activiteit werd door de overheid ingevoerd en kan worden toegerekend aan de staat.

27 Verder betwist de Franse regering niet dat die openbare dienst met staatsmiddelen wordt gefinancierd.

28 In de tweede plaats omvat het begrip steun niet alleen positieve prestaties zoals subsidies, leningen of deelnemingen in het kapitaal van ondernemingen, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor ? zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn ? van gelijke aard zijn en identieke gevolgen hebben (zie met name arresten van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 25, en 8 mei 2003, Italië en SIM 2 Multimedia/Commissie, C-328/99 en C-399/00, Jurispr. blz. I-4035, punt 35).

29 Onder de indirecte voordelen met hetzelfde effect als subsidies valt de levering van goederen of diensten tegen preferentiële tarieven (zie arresten van 2 februari 1988, Van der

Kooy/Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punten 28 en 29; 29 februari 1996, België/Commissie, C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 10, en 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 62).

30 Aangezien in casu de dienst bestaande in de ophaling en verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval voor de veehouders en slachthuizen kosteloos wordt verricht, moet dus worden onderzocht of dit voordeel kan worden beschouwd als een voordeel dat een last verlicht die normaliter op het budget van een onderneming drukt.

31 In dit verband dient te worden vastgesteld dat de financiële kosten van de verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval moeten worden beschouwd als kosten die inherent zijn aan de economische activiteit van veehouders en slachthuizen.

32 De economische activiteit van deze ondernemingen brengt immers onbruikbare en vooral voor het milieu schadelijke producten en resten mee, die door deze producenten moeten worden verwijderd.

33 Bijgevolg vormt een overheidsinterventie die de veehouders en slachthuizen deze financiële last ontnemt, een economisch voordeel dat de mededinging kan vervalsen.

34 Met betrekking tot het argument van de Franse regering dat de betrokken maatregel past in een gezondheidsveiligheidsbeleid dat het particulier belang overstijgt, kan worden volstaan met de opmerking dat volgens vaste rechtspraak artikel 92, lid 1, van het Verdrag geen onderscheid maakt naar de redenen of doeleinden van de overheidsinterventie, doch naar de gevolgen ervan ziet (arresten van 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 20, en 13 juni 2002, Nederland/Commissie, C-382/99, Jurispr. blz. I-5163, punt 61).

35 In de derde plaats moet voor de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag worden vastgesteld of een overheidsmaatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling bepaalde ondernemingen of bepaalde producties kan begunstigen ten opzichte van andere. Wanneer dat het geval is, voldoet de betrokken maatregel aan de voorwaarde van selectiviteit die op grond van deze bepaling beslissend is voor het begrip staatssteun (zie arresten van 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Jurispr. blz. I-8365, punt 34, en 13 februari 2003, Spanje/Commissie, C-409/00, Jurispr. blz. I-1487, punt 47).

36 Volgens artikel 265, punt I, van de Code rural genieten de eigenaars en bezitters van dierlijke kadavers of partijen daarvan met een totaalgewicht van meer dan 40 kg, alsook de slachthuizen, het voordeel van de openbare dienst.

37 Volgens de Franse regering gaat het om een algemene maatregel, want de veehouders en slachthuizen zijn niet de enigen die gebruik maken van de diensten van de destructiebedrijven. De destructiebedrijven zorgen ook voor de ophaling en verwijdering van de kadavers van huisdieren en van de kadavers van wilde dieren op het openbaar domein.

38 Ook al geldt de betrokken regeling ook voor eigenaars van huisdieren en kunnen bepaalde ondernemingen, zoals dierentuinen, of bepaalde overheidsinstanties occasioneel gebruik maken van de dienst, toch komt wet nr. 96-1139 hoofdzakelijk de veehouders en slachthuizen ten goede.

39 De omstandigheid dat de begunstigde ondernemingen tot verschillende sectoren van activiteit behoren, kan niet volstaan om het selectieve karakter van de maatregel ter discussie te stellen en bijgevolg de kwalificatie als staatssteun weg te nemen (arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 48).

40 Ten slotte kan de betrokken overheidsinterventie als steun worden beschouwd wanneer zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

41 Dienaangaande heeft het Hof al geoordeeld dat wanneer staatssteun de positie van een onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht door de steun ongunstig te worden beïnvloed (arresten van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 11, en 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 84).

42 In casu heeft de omstandigheid dat de destructiekosten in Frankrijk noch door de veehouders, noch door de slachthuizen worden gedragen, onvermijdelijk een positieve weerslag op de prijs van

het vlees, waardoor dat product een concurrentievoordeel geniet op de markten van de lidstaten waar diezelfde kosten normaliter op het budget van de concurrerende marktdeelnemers drukken. 43 In die omstandigheden is het duidelijk dat een dergelijke maatregel de Franse vleesuitvoer begunstigt en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

44 Mitsdien moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 92, lid 1, van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd dat een regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij voor de veehouders en de slachthuizen de ophaling en verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval kosteloos wordt verricht, als staatssteun moet worden aangemerkt.

Kosten

45 De kosten door de Franse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Cour administrative d'appel de Lyon bij arrest van 13 maart 2001 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Skouris

Cunha Rodrigues

Schintgen

Macken

Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 november 2003.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris

1 – Procestaal: Frans.