

Arrêt de la Cour
Sag C-126/01

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af cour administrative d'appel de Lyon)

«Statsstøtte – system for finansiering af en offentlig destruktionsjeneste via en afgift på køb af kød
– fortolkning af EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF)»

Forslag til afgørelse fra generaladvokat F.G. Jacobs fremsat den 30. april 2002 Domstolens
dom (Sjette Afdeling) af 20. november 2003

Sammendrag af dom

*1. Statsstøtte – begreb – betaling af omkostningerne ved bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald
forbundet med kvægavlernes og slagteriernes erhvervsmæssige virksomhed – omfattet
(EF-traktaten art. 92, stk. 1 (efter ændring nu art. 87, stk. 1, EF))*

*2. Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter
(EF-traktaten art. 92, stk. 1 (efter ændring nu art. 87, stk. 1, EF))*

*3. Statsstøtte – påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne – bedømmelseskriterier
(EF-traktaten art. 92 (efter ændring nu art. 87 EF))*

1. Støttebegrebet kan ikke blot omfatte positive ydelser som bl.a. tilskud, lån eller deltagelse i virksomheders kapital, men ligeledes indgreb, der under forskellige former, f.eks. levering af varer eller tjenesteydelser på præferencevilkår, letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger. I denne forbindelse sonderer traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF) ikke under hensyn til grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger. Da den økonomiske byrde ved bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald således skal betragtes som en omkostning forbundet med kvægavlernes og slagteriernes erhvervsmæssige virksomhed, må et offentligt tiltag for at fritage dem for denne økonomiske byrde ses som en økonomisk fordel, der kan fordreje konkurrencen, som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1.

(jf. præmis 28, 29, 31, 33 og 34)

2. Ifølge traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF) skal der tages stilling til, om en statslig foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder. I bekræftende fald opfylder foranstaltningen den betingelse om selektivitet, der er afgørende for begrebet statsstøtte, som omhandlet i denne bestemmelse. Den omstændighed, at de virksomheder, som kan have fordel af den omhandlede foranstaltning, hører til i forskelligartede erhvervssektorer, er ikke tilstrækkelig til at rejse tvivl med hensyn til støttens selektive karakter, og følgelig til, at foranstaltningen ikke kvalificeres som statsstøtte.

3. Når en økonomisk støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten.

(jf. præmis 41)

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
20. november 2003(1)

»Statsstøtte – system for finansiering af en offentlig destruktionstjeneste via en afgift på køb af kød – fortolkning af EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF)«

I sag C-126/01,
angående en anmodning, som Cour administrative d'appel de Lyon (Frankrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
mod

GEMO SA,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF), har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),,

sammensat af præsidenten, V. Skouris, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), R. Schintgen, F. Macken og N. Colneric, generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,
efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

– GEMO SA ved avocats M. Jacquot og O. Prost
– den franske regering ved G. de Bergues og F. Million, som befuldmægtigede
– Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Triantafyllou, som befuldmægtiget, efter at der i retsmødet den 17. januar 2002 er afgivet mundtlige indlæg af GEMO SA ved M. Jacquot og O. Prost, af den franske regering ved F. Million, af Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved D. Triantafyllou,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. april 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 13. marts 2001, indgået til Domstolen den 19. marts 2001, har Cour administrative d'appel de Lyon i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF).

2 Spørgsmålet er rejst under en ankesag anlagt af ministre de l'économie, des finances et de l'industrie med påstand om ophævelse af dom afsagt af Tribunal administratif de Dijon (Frankrig), hvorved GEMO SA (herefter »GEMO«) tilkendtes tilbagebetaling af afgiften på køb af kød, som selskabet betalte i tiden fra den 1. januar 1997 til den 31. august 1998.

De relevante retsregler

De fællesskabsretlige bestemmelser

3 Det bestemmes i traktatens artikel 92, stk. 1:

»Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

4 EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF), har følgende ordlyd:

»Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

De nationale bestemmelser

5 Artikel 1, A, i lov nr. 96-1139 af 26. december 1996 om indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald samt om ændring af code rural (JORF af 27.12.1996, s. 19184) indsatte i code général des impôts en artikel 302a ZD, som har følgende ordlyd:

»I. Med virkning fra den 1. januar 1997 indføres der en afgift påhvilende enhver, der en detail sælger kød og produkter opført i II.

II. Afgiften beregnes af værdien, uden merværdiafgift, af køb uanset oprindelse af

– kød og slagteaffald, fersk eller tilberedt, kølet eller frosset, af fjerkræ, kanin, vildt eller oksekød, fårekød, gedekød, svinekød og hestekød samt æsler og krydsninger heraf

– sprængt kød, charcuteri-produkter, fedt, kødkonserves og forarbejdet indmad

– dyrefoder fremstillet på grundlag af kød og slagteaffald.

[...]«

6 I henhold til artikel 302a ZD, punkt V, i code général des impôts må afgiftssatsen for køb af kød ikke overstige 0,6% for månedlige købsperioder uden merværdiafgift, indtil 125 000 FRF og 1% for køb over 125 000 FRF.

7 Ifølge artikel 1, B, i lov nr. 96-1139 bliver provenuet af afgiften på køb af kød indbetalt til en fond, hvis formål er at finansiere indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald, der er fundet uegnet til konsum for mennesker eller dyr. Fonden administreres af Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

8 I artikel 264, stk. 1, i code rural fastsættes følgende:

»Indsamling og bortskaffelse af døde dyr samt af kød og slagteaffald fra slagterier, som er fundet uegnet til konsum for mennesker og dyr, er en offentlig tjeneste under statens kompetenceområde.«

9 I medfør af artikel 265, nr. I, i code rural er brug af den offentlige destruktions-tjeneste obligatorisk for

– ejere og indehavere af døde dyr eller partier af døde dyr med en samlet vægt højere end 40 kg;

– slagterier, uden vægtbegrænsning, for så vidt angår dyr, som døde før slagting, samt kød og slagteaffald fra slagteriet, fundet uegnet til konsum for mennesker og dyr.

10 Ifølge samme bestemmelse er det forbudt at nedgrave, nogetsteds at bortkaste og at brænde døde dyr eller partier af døde dyr med en samlet vægt højere end 40 kg og dyr, som døde før

slagting, uden vægtbegrænsning, samt kød og slagteaffald fra slagteriet, fundet uegnet til konsum for mennesker og dyr.

11 Dekret nr. 96-1229 af 27. december 1996 om den offentlige destruktionstjeneste og om ændring af code rural (JORF af 31.12.1996, s. 19697) indsatte en række bestemmelser i code rural, som for det første bestemmer, at præfekten med henblik på driften af den offentlige destruktionstjeneste ifølge fremgangsmåden fastsat i code des marchés publics indgår offentlige tjenesteydelsesaftaler af en varighed på maksimalt fem år (artikel 264, stk. 1, i code rural), og for det andet bestemmer, at de særlige administrative kontraktbetingelser forbundet med disse aftaler særligt fastsætter bestemmelser vedrørende vederlag for tjenesteydelserne, hvis udførelse varetages af kontraktindehaveren, og som er udelukket fra ethvert vederlag fra modtagerne af den offentlige tjenesteydelse (artikel 264, stk. 2, i code rural).

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

12 GEMO er et mellemstort supermarked, som handler med kød og kødprodukter i Frankrig.

Virksomheden skal derfor betale den ved lov nr. 96-1139 fastsatte afgift på køb af kød.

13 GEMO har over for den franske skatteforvaltning krævet tilbagebetaling af de af virksomheden indbetalte beløb i forbindelse med den omhandlede afgift, idet man gør gældende, at afgiften er i strid med fællesskabsretten, særligt traktatens artikel 93, stk. 3.

14 Da kravet blev afvist af forvaltningen, anlagde GEMO sag ved Tribunal administratif de Dijon til prøvelse heraf, og i dom af 25. maj 2000 fastslog retten, at den ved lov nr. 96-1139 indførte ordning udgjorde ulovlig statsstøtte i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3. Retten tilkendte derfor GEMO tilbagebetaling af den afgift på køb af kød, som selskabet havde betalt i perioden fra den 1. januar 1997 til den 31. august 1998, og som udgjorde 106 178 FRF.

15 Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie har under anken ved Cour administrative d'appel de Lyon nedlagt påstand om ophævelse af dommen fra Tribunal administratif de Dijon, og om, at GEMO på ny kendes pligtig at betale den pågældende afgift.

16 Cour administrative d'appel har i forelæggelsesdommen bemærket, at den ordning, der er indført ved lov af 26. december 1996, ikke kan betragtes som statsstøtte til fordel for destruktionsvirksomhederne, da det vederlag, staten erlægger, udgør prisen for virksomhedernes tjenesteydelser. Da den offentlige destruktionstjeneste sikrer kvægavlere og slagterier vederlagsfri indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald, kan den imidlertid anses for at fritage en erhvervssektor for en byrde, den ellers skulle bære, og udgør derfor statsstøtte i traktatens artikel 92's forstand.

17 Cour administrative d'appel de Lyon har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indgår afgiften på kød ifølge artikel 302a ZD i code général des impôts i en ordning, som kan anses for støtte i henhold til artikel 92 i traktaten af 25. marts 1957 om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab [...]?»

Det præjudicielle spørgsmål

18 Henset til forelæggelsesdommen må det forelagte spørgsmål nærmere bestemt forstås som et spørgsmål om, hvorvidt traktatens artikel 92, stk. 1, skal fortolkes på en sådan måde, at en ordning som den i hovedsagen omhandlede, der sikrer kvægavlere og slagterier vederlagsfri indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald, skal betragtes som statsstøtte.

19 I nærværende sag har de franske myndigheder ved at indføre den offentlige destruktionstjeneste villet sikre, at indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald, fundet uegnet til konsum for mennesker og dyr, skal være obligatorisk og vederlagsfri for modtagerne af tjenesteydelsen.

20 Modtagerne, dvs. ejere og indehavere af døde dyr eller partier af døde dyr med en samlet vægt højere end 40 kg samt slagterier, er for det første forpligtede til at henvende sig til destruktionsvirksomhederne, da det er forbudt at nedgrave, nogetsteds at bortkaste og at brænde døde dyr eller slagteaffald. For det andet følger det af artikel 264, stk. 2, andet afsnit, andet led, i

code rural, at virksomheder, som udfører offentlig destruktions-tjeneste, ikke kan modtage noget vederlag fra modtagerne af ydelsen.

21 Med henblik på besvarelsen af det forelagte spørgsmål må de forskellige bestanddele af statsstøttebegrebet i traktatens artikel 92, stk. 1, undersøges. I henhold til fast retspraksis skal alle betingelserne i bestemmelsen være opfyldt, for at der kan være tale om støtte (jf. dom af 16.5.2002, sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4397, præmis 68, og af 24.7.2003, sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 74).

22 Traktatens artikel 92, stk. 1, definerer statsstøtte, som i princippet er uforenelig med fællesmarkedet, som statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

23 For det første fremgår det af fast retspraksis, at der ikke er grund til at sondre mellem tilfælde, hvor støtten er ydet direkte af staten, og tilfælde, hvor støtte er ydet gennem offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten (dom af 7.6.1988, sag 57/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 2855, præmis 12, og af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 58).

24 Betingelsen for at anse fordele for støtte ifølge traktatens artikel 92, stk. 1, er for det første, at disse ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler, og for det andet, at de kan tilregnes staten (dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 24).

25 Det følger i hovedsagen af artikel 264, stk. 1, i code rural, at den offentlige destruktions-tjeneste udføres af virksomheder, som er indehavere af en offentlig tjenesteydelsesaftale indgået med præfekten for hvert departement.

26 Den omstændighed, at den indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald, som kvægavlere og slagterier har fordel af, udføres af private virksomheder, kan ikke rejse tvivl om den eventuelle kvalifikation som statsstøtte, idet de offentlige myndigheder står bag ordningen for den omhandlede aktivitet. Ordningen kan tilregnes staten.

27 Den franske regering har i øvrigt ikke bestridt, at de midler, der er anvendt til finansieringen af den omhandlede offentlige tjenesteydelse, er statsmidler.

28 For det andet bemærkes, at støttebegrebet ikke blot kan omfatte positive ydelser som bl.a. tilskud, lån eller deltagelse i virksomheders kapital, men ligeledes indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (jf. bl.a. dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 25, og af 8.5.2003, forenede sager C-328/99 og C-399/00, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 35).

29 I forbindelse med indirekte fordele med tilsvarende virkninger som tilskud henvises til levering af varer eller tjenesteydelser på præferencevilkår (jf. dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 28 og 29, af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 10, og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 62).

30 Idet indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald her udføres vederlagsfrit for kvægavlere og slagterier, må det vurderes, om denne fordel kan betragtes som en fritagelse for virksomhederne af en byrde, der ellers ville belaste deres budget.

31 I denne forbindelse bemærkes, at den økonomiske byrde ved bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald skal betragtes som en omkostning forbundet med kvægavleres og slagteriers erhvervsmæssige virksomhed.

32 Disse virksomheders aktivitet medfører således biprodukter og affaldsformer, som er uanvendelige og især skadelige for miljøet, og hvis bortskaffelse påhviler de for deres tilblivelse ansvarlige.

33 Et offentligt tiltag for at fritage kvægavlere og slagterier for denne økonomiske byrde må derfor

ses som en økonomisk fordel, der kan fordreje konkurrencen.

34 For så vidt angår den franske regerings argument om, at den omhandlede foranstaltning følger af en politik om sundhedsmæssig sikkerhed, som går ud over den særlige interesse, bemærkes blot, at det fremgår af fast retspraksis, at traktatens artikel 92, stk. 1, ikke sonderer under hensyn til grundene til eller formålet med de statslige interventioner, men definerer dem i kraft af deres virkninger (dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 20, og af 13.6.2002, sag C-382/99, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5163, præmis 61).

35 For det tredje skal der med hensyn til traktatens artikel 92, stk. 1, tages stilling til, om en statslig foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder. I bekræftende fald opfylder foranstaltningen den betingelse om selektivitet, der er afgørende for begrebet statsstøtte, som omhandlet i denne bestemmelse (jf. dom af 8.11.2001, sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Sml. I, s. 8365, præmis 34, og af 13.2.2003, sag C-409/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1487, præmis 47).

36 I medfør af artikel 265, nr. 1, i code rural, er det ejere og indehavere af døde dyr eller partier af døde dyr med en samlet vægt højere end 40 kg samt slagterier, der har fordel af den offentlige destruktions-tjeneste.

37 Ifølge den franske regering er der tale om en generel foranstaltning, idet kvægavlere og slagterier ikke er de eneste, der gør brug af destruktionsvirksomhedernes tjenesteydelser. Virksomheden kan ligeledes omfatte indsamling og bortskaffelse af døde husdyr og døde dyr på offentligt område.

38 På trods af, at den omhandlede ordning ligeledes finder anvendelse på ejere af husdyr, og at visse virksomheder som zoologiske haver eller visse offentlige myndigheder også lejlighedsvis kan få glæde af foranstaltningen, står det alligevel fast, at virkningerne af lov nr. 96-1139 hovedsageligt begunstiger kvægavlere og slagterier.

39 Den omstændighed, at de virksomheder, som kan have fordel af foranstaltningen, hører til i forskelligartede erhvervssektorer, er ikke tilstrækkelig til at rejse tvivl med hensyn til støttens selektive karakter, og følgelig til, at foranstaltningen ikke kvalificeres som statsstøtte (dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 48).

40 Endelig skal det omtvistede statslige tiltag for det fjerde kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, for at det kan betragtes som støtte.

41 Domstolen har i den forbindelse fastslået, at når en økonomisk støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten (dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 11, og af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 84).

42 I nærværende sag vil den omstændighed, at destruktionsomkostningerne i Frankrig hverken afholdes af kvægavlerne eller slagterierne, nødvendigvis have en positiv indvirkning på kødpriserne, hvorfor dette produkt bliver mere konkurrencedygtigt på medlemsstaternes markeder, hvor disse omkostninger normalt belaster de konkurrerende erhvervsvirksomheders budgetter.

43 Herefter er det oplagt, at en sådan foranstaltning favoriserer de franske kødeksportører og påvirker samhandelen i Fællesskabet.

44 Det forelagte spørgsmål skal herefter besvares med, at traktatens artikel 92, stk. 1, skal fortolkes på en sådan måde, at en ordning som den i hovedsagen omhandlede, der sikrer kvægavlere og slagterier vederlagsfri indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald, skal betragtes som statsstøtte.

Sagens omkostninger

45 De udgifter, der er afholdt af den franske og den engelske regering og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe

afgørelse om sagens omkostninger.
På grundlag af disse præmisser

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Cour administrative d'appel de Lyon ved dom af 13. marts 2001, for ret:

EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF), skal fortolkes på en sådan måde, at en ordning som den i hovedsagen omhandlede, der sikrer kvægavlere og slagterier vederlagsfri indsamling og bortskaffelse af døde dyr og slagteaffald, skal betragtes som statsstøtte.

Skouris

Cunha Rodrigues

Schintgen

Macken

Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. november 2003.
R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident

1 – Processprog: fransk.