

**KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2018/341**

af 27. september 2017

**om Frankrigs støtteordning SA.34433 (2012/C) (ex 2012/NN) (afgift til fordel for den nationale organisation for landbrugsprodukter og fiskevarer (France AgriMer) — artikel 25 i lov nr. 2005-1720 af 30. december 2005)**

(meddelt under nummer C(2017) 4431)

**(Kun den franske udgave er autentisk)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med nævnte artikel, og

ud fra følgende betragtninger:

**I. SAGSFORLØB**

- (1) Efter en klage bad Kommissionen pr. fax af 28. november 2011 de franske myndigheder om at sende den de oplysninger, den havde brug for til i lyset af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at undersøge den afgift, der blev indført ved lov nr. 2005-1720, artikel 25, af 30. december 2005 til fordel for den nationale organisation for landbrugsprodukter og fiskevarer (France AgriMer) (herefter benævnt »afgiften«). De franske myndigheder havde en frist på en måned til at fremsende de pågældende oplysninger.
- (2) Ved brev af 11. december 2011 anmodede Frankrig Kommissionen om forlængelse af den førnævnte frist til 1. februar 2012.
- (3) Ved fax af 12. december 2011 indrømmede Kommissionen den ønskede forlængelse af fristen.
- (4) Ved e-mail af 14. februar 2012 sendte Frankrig Kommissionen de oplysninger, som den havde anmodet om den 28. november 2011.
- (5) Ved fax af 5. marts 2012 bekendtgjorde Kommissionen over for de franske myndigheder, at den ville registrere støtten som ikkeanmeldt under nr. SA.34433 (2012-NN), idet afgiften var blevet indført, uden at støtteordningen var blevet anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF og godkendt af denne. Ved fax af 14. juni 2012 meddelte Kommissionen de franske myndigheder, at den havde udvidet sagen, idet analysen af de tilgængelige oplysninger havde afsløret en forkert anvendelse af en *de minimis*-bestemmelse, der gjorde, at en foranstaltning, som ved den rette anvendelse af de *de minimis*-bestemmelsen ikke ville have udgjort statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, var blevet til ikke-anmeldt støtte.
- (6) Ved brev af 4. oktober 2012 <sup>(1)</sup> meddelte Kommissionen Frankrig, at den den 3. oktober 2012 havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF med hensyn til anvendelsen af afgiften. Den gav herefter de franske myndigheder en frist på en måned til at fremsætte deres bemærkninger til indledningen af proceduren.
- (7) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(2)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at indsende deres bemærkninger til den omhandlede foranstaltning.
- (8) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter.
- (9) Ved e-mail af 16. oktober 2012 bad Frankrig Kommissionen om en måneds forlængelse (indtil den 4. december 2012) af fristen for fremsættelse af bemærkninger til indledningen af proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF.
- (10) Ved fax af 18. oktober 2012 indrømmede Kommissionen den ønskede forlængelse af fristen.

<sup>(1)</sup> Brev SG-Greffe (2012) D/15827.<sup>(2)</sup> EUT C 361 af 22.11.2012, s. 10.

- (11) Ved e-mail af 5. december 2012 sendte Frankrig Kommissionen sine bemærkninger til indledningen af proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF.
- (12) Efter undersøgelse af dette svar afholdt Kommissionens tjenestegrene møde med de franske myndigheder den 12. december 2012 for at klarlægge visse spørgsmål i sagen. Efter dette møde bad Kommissionen om supplerende oplysninger ved fax af 15. januar 2013.
- (13) Ved e-mail af 18. februar 2013 sendte Frankrig Kommissionen et brev med de supplerende oplysninger, som denne havde anmodet om den 15. januar 2013. De franske myndigheder fremsendte nye oplysninger den 23. juni 2016 som svar på Kommissionens anmodning af 8. oktober 2015 og den 20. januar 2017 som svar på Kommissionens anmodning af 19. oktober 2016.

## II. BESKRIVELSE

- (14) Ved artikel 25 i lov nr. 2005-1720 af 30. december 2005 (ændring til finansloven for 2005) indføres en afgift til fordel for France AgriMer med henblik på finansiering af de tiltag, som denne organisation iværksætter til fordel for markedet for mejeriprodukter. Den seneste konsoliderede udgave er fra den 1. januar 2012.
- (15) Afgiften pålægges producenter af komælk, som råder over en individuel referencemængde til direkte salg i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 <sup>(1)</sup>, og opkøbere af mælk. Den ansættes på grundlag af:
- den mængde komælk, som producenten leverer i form af mælk i tolv månedersperioden frem til den 1. april hvert år (herefter »referenceperioden«), og som overstiger den referencemængde, som France AgriMer har meddelt den pågældende producent for mælkeleverancer i denne periode (i så fald underretter France AgriMer de enkelte opkøbere, som har aftaget mælk fra producenten, om det skyldige afgiftsbeløb, og mælkeopkøberne betaler senest en måned efter denne underretning France AgriMer det afgiftsbeløb, der er opkrævet hos de producenter, som leverer mælken til opkøberen)
  - den mængde komælk, der sælges eller overdrages eller anvendes til at fremstille mejeriprodukter, som sælges eller overdrages af producenten i referenceperioden, og som overstiger den referencemængde, som er meddelt producenten til direkte salg i denne periode (i så fald underretter France AgriMer hver producent, som har gennemført direkte salg, om det skyldige afgiftsbeløb, og den pågældende producent betaler senest en måned efter denne underretning France AgriMer det skyldige afgiftsbeløb).
- (16) Afgiften kan eventuelt refunderes ved kumulerede refusioner <sup>(2)</sup>. Den afgiftsudløsende begivenhed er levering af mælk eller direkte salg af mælk eller mejeriprodukter i referenceperioden. Som eksempel kan nævnes, at det i artikel 4 i bekendtgørelsen af 17. august 2010 om opkrævning af en afgift hos mælkeopkøbere og -producenter, som har overskredet deres individuelle kvote for leverancer i mejeriåret 2009-2010, bestemmes, at France AgriMer, inden for grænserne af de disponible nationale mængder ved udgangen af mejeriåret 2009-2010, refunderer opkøberne en del af den afgift, som skulle betales af de producenter, som de modtog leverancer fra, som følger:
- Alle producenter får refunderet et beløb svarende til 1 % af deres kvote <sup>(3)</sup>.
  - De producenter, hvis individuelle kvote er på højst 160 000 liter, får derudover en maksimal refusion på 2 866 EUR svarende til en mængde på 10 000 liter.
  - De producenter, hvis kvote er på mellem 160 000 og 169 900 liter, får en supplerende refusion, som opgøres sådan, at de kan nå op på 171 600 liter.
- (17) Når producenten skal betale den type afgift, der er fastlagt i artikel 1, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1788/2003, opkræves afgiften ikke for de pågældende mængder. I medfør af nævnte bestemmelse blev der fra den 1. april 2004 indført en afgift for elleve på hinanden følgende tolv månedersperioder fra den 1. april for de mængder komælk og andre mejeriprodukter, der afsættes i den pågældende tolv månedersperiode ud over den nationale referencemængde.

<sup>(1)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. september 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter (EUT L 270 af 21.10.2003, s. 123).

<sup>(2)</sup> Dette udtryk dækker ligeledes de »nedsættelser«, der nævnes i afgørelsen om indledning af proceduren.

<sup>(3)</sup> Ifølge de franske myndigheders oplysninger beregnes refusionen faktisk ikke ud fra kvoten, men ud fra overskridelsen af kvoten (se betragtning 29).

- (18) Satsen for den i denne afgørelse omhandlede afgift er fastsat til 28,54 EUR pr. 100 kg for mejeriåret 2006-2007 og 27,83 EUR for de følgende mejeriår.
- (19) Provenuet fra afgiften anvendes til at finansiere helt eller delvist ophør med mælkeproduktion via støtteordningen for ophør med mælkeproduktion (aide à la cessation de l'activité laitière, herefter »ACAL«). Konkret får modtageren en godtgørelse pr. liter fra France AgriMer, som er et offentligt organ. ACAL-ordningens øvrige finansiering sikres gennem midler fra systemet til specifik overdragelse uden jord (transfert spécifique sans terre, herefter »TSST«) <sup>(1)</sup>, statens budgetmidler og eventuelt midler fra lokalforvaltninger. En del af provenuet fra afgiften er desuden blevet brugt til at støtte de mejerivirksomheder, der var tvunget til at destruere mælk forurenet med polychlorede biphenyler (PCB) i mejeriåret 2007-2008. Ifølge de franske myndigheder blev denne finansielle støtte tildelt inden for rammerne af en de minimis-ordning i henhold til Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 <sup>(2)</sup>.
- (20) ACAL-beløbet beregnes på følgende måde:

EUR/liter	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Op til 100 000 liter	0,15	0,1125	0,075	0,0375
100 001-150 000 liter	0,08	0,06	0,04	0,02
150 001-200 000 liter	0,05	0,0375	0,025	0,0125
Over 200 000 liter	0,01	0,0075	0,005	0,0025

- (21) Provenuet fra afgiften og anvendelsen af det har udviklet sig som følger indtil mejeriåret 2010-2011:

(EUR)						
Mejeriår	Opkrævet afgift	ACAL finansieret af afgiften	ACAL finansieret af andre afgifter	Heraf TSST	ACAL i alt	Andre foranstaltninger finansieret af afgiften
2005-2006	17 080 881	Intet ACAL-program				
2006-2007	11 858 443	12 851 977	21 509 339	21 454 252	34 361 316	
2007-2008	2 959 456	13 228 140	33 848 558	32 798 510	47 076 698	1 260 753
2008-2009	17 183 670	2 571 271	23 411 722	21 311 722	25 982 992	
2009-2010	10 093 611	17 909 294	12 349 799	12 349 799	30 259 093	
2010-2011	12 629 142	9 904 398	18 021 681	18 021 681	27 926 079	
I alt	71 805 202	56 465 080	109 141 098	105 935 964	165 606 178	

### III. BAGGRUND FOR INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (22) Kommissionen indledte proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF af følgende årsager:

— Det fremgik, at selve opkrævningen af afgiften indebar elementer af statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, idet den var ledsaget af refusioner, som ikke syntes at være begrundet i det eksisterende skattesystems logik. Endvidere syntes disse statsstøtteelementer ikke berettiget i lyset af de gældende regler for statsstøtte i landbrugssektoren.

<sup>(1)</sup> Kvotepkøbssystem.

<sup>(2)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

- Ophør med mælkeproduktion, som navnlig blev finansieret ved denne afgift, kunne være delvist eller komplet. Men i henhold til de gældende regler for statsstøtte i landbrugssektoren er støtte til ophør kun forenelig med det indre marked, hvis al erhvervmæssig landbrugsvirksomhed ophører.
- En del af afgiftsprovenuet er blevet brugt til at finansiere destruktion af PCB-forurenede mælkeprodukter i forbindelse med en *de minimis*-støtteordning efter forordning (EF) nr. 1998/2006. Men det var usikkert, hvorvidt denne forordning kunne danne et passende retsgrundlag for tildelingen af *de minimis*-støtte i det foreliggende tilfælde. Endvidere kunne anvendelsen af et ukorrekt retsgrundlag udløse elementer af statsstøtte, hvis forenelighed med det indre marked ikke var blevet påvist.
- Opkrævningen af afgiften og støtten til ophør med produktion kunne være uforenelige med den fælles markedsordning for mælk eller i hvert fald være til hinder for dens korrekte virkemåde. Reglerne for statsstøtte i landbrugssektoren fastsætter, at en sådan foranstaltning ikke kan erklæres forenelig med det indre marked.

#### IV. DE FRANSKE MYNDIGHEDERS BEMÆRKNINGER TIL INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE PROCEDURE

- (23) I deres brev fremsendt den 5. december 2012 pr. e-mail understreger de franske myndigheder først og fremmest, at der findes et retsgrundlag for ACAL-støtte i EU-retten vedrørende den fælles markedsordning. Dette retsgrundlag i form af artikel 75, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007<sup>(1)</sup> tillader medlemsstaterne at yde producenter, der forpligter sig til definitivt at opgive hele deres mælkeproduktion eller en del af den, en godtgørelse, der udbetales i én eller flere årsrater, og overføre de således frigivne individuelle referencemængder til den nationale reserve. Ifølge de franske myndigheder finder denne artikel anvendelse uafhængigt af andre bestemmelser om forvaltning af mælkekvoter og om anvendelse af en eventuel afgift i tilfælde af overskridelse af kvoten.
- (24) Herefter understreger de franske myndigheder, idet de henviser til Kommissionens holdning, ifølge hvilken finansieringen af ophøret med mælkeproduktion umiddelbart svarer til definitionen af statsstøtte, at EU's lovgivning fra før 2007 og især forordning (EF) nr. 1788/2003 ikke indeholder en udtrykkelig forpligtelse til at anmelde støtte til de produkter, der hører til i sektoren for mælk og mejeriprodukter. De præciserer, at situationen blev klarlagt ved artikel 180 i forordning (EF) nr. 1234/2007, i medfør af hvilken ACAL-ordningen udtrykkeligt underlægges anmeldelsesproceduren, og at de var i god tro, da de vurderede, at de havde overholdt EU-reglerne ved regelmæssigt at fremsende oplysninger om godtgørelsessystemet til Kommissionen i form af spørgeskemaer. Ifølge de franske myndigheder kendte Kommissionen under alle omstændigheder til ACAL-ordningens eksistens, eftersom den havde udspurgt Frankrig herom i forbindelse med undersøgelsen af støtteforanstaltningen til frivillig nedsættelse af mælkeproduktion i Bretagne (støtte N 290/2007 — ARVAL). De slutter deres redegørelse med at forpligte sig til fremover at anmelde systemet (hvilket også er sket, se betragtning 53).
- (25) Hvad angår spørgsmålet om ACAL-ordningens forenelighed med det indre marked og især Kommissionens bemærkning om, at ordningen ikke forekommer forenelig med punkt 88 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013 (herefter »rammebestemmelserne 2007-2013«)<sup>(2)</sup>, hævder de franske myndigheder, at ACAL-ordningen falder ind under artikel 75 i forordning (EF) nr. 1234/2007, og at Kommissionen burde tage hensyn til denne bestemmelse i sin analyse. De anfører i øvrigt, at kun en del af producentansøgningerne om deltagelse i ACAL vedrører ophør med virksomhed ved pensionering (ca. 10 % af samtlige støttemodtagende producenter). I disse ansøgninger er betingelserne for et vedvarende og endeligt ophør med erhvervslandbrug blevet overholdt. For de andre producenters vedkommende vurderer de, at ACAL-ordningen er forenelig med det indre marked efter punkt 143 og 144 i rammebestemmelserne 2007-2013 i henseende til støtten til nedskæring af kapacitet til produktion, forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter.
- (26) Hvad angår punkt 143 og 144 i rammebestemmelserne 2007-2013, minder de franske myndigheder om, at mælkesektoren befinder sig i en situation med overkapacitet, jf. betragtning 30 i forordning (EF) nr. 1234/2007, og understreger, at ophør med mælkeproduktion ifølge samme forordning kan være delvist eller komplet. Efter deres mening opfylder ACAL-ordningen endvidere den betingelse, at støttemodtageren tilbyder en modydelse. Denne modydelse gives gennem TSST-mekanismen, der blev indført i 2006 i medfør af artikel 18, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1788/2003. Gennem denne mekanisme foregår overførslerne mod betaling fra de

<sup>(1)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299 af 16.11.2007, s. 1).

<sup>(2)</sup> EUT C 319 af 27.12.2006, s. 1.

producenter, som får tildelt de frigivne mælkereferencemængder, ifølge en defineret skala. Der udbetales en godtgørelse — beregnet ved anvendelse af samme skala som til ACAL — til producenter, som afhænder de mælkereferencemængder, som de råder over. Skalaen og samspillet med ACAL er genstand for en årligt vedtaget bekendtgørelse for hvert mejeriår. Ifølge de franske myndigheder foranlediger TSST, at den støttemodtagende sektor tilfører et kollektivt bidrag til ACAL-ordningen, der udgør mindst 50 % af det offentlige omkostninger ved gennemførelsen af ordningen. Desuden udelukker støtteordningen kriseramte virksomheder, er tilgængelig for alle erhvervsdrivende på samme vilkår, skaber i kraft af sin karakter af godtgørelse ikke en konkurrencefordel, eftersom godtgørelsen kun tildeles, hvis kvoten opgives, og fører under ingen omstændigheder til overkompensation for tab af kapital og fremtidige indtægter, eftersom godtgørelsen tildeles ifølge en degressiv skala (i den omhandlede periode var den gennemsnitlige godtgørelse for ophør 0,083 EUR/l, mens værdien af kvoten i samme periode var 0,10 EUR/l).

- (27) Hvad angår de godtgørelser, der blev udbetalt efter destruktions af PCB-forurenede mælk, understreger de franske myndigheder, at den beslutning, som direktøren for kontoret for husdyravl traf om at indføre en støtteordning til kompensation for de erhvervsdrivendes tab, bygger på såvel forordning (EF) nr. 1998/2006 som Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007<sup>(1)</sup>. Forordning (EF) nr. 1998/2006 dannede retsgrundlag for den støtte, der blev udbetalt til mejerierne til destruktions af den opkøbte mælk, der havde undergået den første forarbejdning efter afhentningen, mens forordning (EF) nr. 1535/2007 dannede grundlag for finansieringen af godtgørelsen for destruktions af rå mælk hos de producenter, der foretog direkte salg. I intet tilfælde var der tale om overkompensation for det lidte tab.
- (28) Hvad endelig angår refusionerne, hævder de franske myndigheder, at de ministerielle bekendtgørelser alene foreskrev anvendelse af refusionsordningen i det tilfælde, hvor producenten skal betale en afgift af de overskydende mængder i medfør af ordningen for øremærket afgift (taxe fiscale affectée, herefter »TFA«) eller den afgift, der er fastlagt i artikel 78 i forordning (EF) nr. 1234/2007. Foranstaltningen blev således anvendt i forbindelse med en sanktion, som ikke kan sammenlignes med særbehandling af visse erhvervsdrivende. Hvis der blev konstateret en overskridelse af den nationale kvote, fandt refusionsordningen anvendelse i medfør af artikel 84, stk. 1, i nævnte forordning. Derfor skabte systemet, om end det belaster de forskellige kategorier af erhvervsdrivende forskelligt, ikke en fordejlning af konkurrencen mellem producenterne. Personer med infrastruktur og økonomi til at producere mere end deres kvote blev ikke — selv om de betalte en større del af afgiften — forfordelt i forhold til producenter, som trods en lettelse af afgiftsbyrden alligevel ikke kunne konkurrere med dem. Ifølge de franske myndigheder kunne samhandelen heller ikke være påvirket, for afgiftssystemet forblev afgrænset af en national produktionsmængde, og selv om afgiftslettelsen gjorde det muligt for nogle producenter at producere mere uden finansielle konsekvenser, skete det, fordi andre producenter producerede mindre. Den mængde mælk, der i sidste ende blev markedsført, var stadig den samme, og samhandelen mellem medlemsstaterne kunne ikke være blevet påvirket.
- (29) Med hensyn til Kommissionens argument om, at den mulighed, som de offentlige myndigheder har for at ændre refusionerne, synes at vidne om, at der finder en skønsmæssig behandling sted af de erhvervsdrivende ud over den grundlæggende forvaltning af indtægter efter objektive kriterier, hvilket ifølge EU-Domstolen kan tilføre den individuelle anvendelse af en generel foranstaltning en karakter af selektiv foranstaltning<sup>(2)</sup>, understreger de franske myndigheder, at der fra mejeriåret 2009-2010 blev indført en generel foranstaltning, der dækker samtlige producenter, for at tage højde for mælkekvoteordningens udløb, og at tærsklen for refusion på 1 % eller 2 % ikke er diskriminerende, idet den finder anvendelse på alle mælkeproducenter på grundlag af den mængde, der overstiger deres respektive kvoter, hvilket de facto mindsker den pålagte afgift. På samme måde blev der bevilget en refusion til samtlige små producenter på baggrund af deres skrøbelige situation (produktionsomkostninger, konjunkturfølsomhed osv.) for at tilpasse deres bidrag efter deres kapacitet og størrelsen af deres produktionsstruktur i overensstemmelse med princippet om en progressiv beskatningsskala. Disse små producenter er de producenter, hvis individuelle kvote udgør højst 55 % af den gennemsnitlige individuelle kvote på landsplan. Tilsammen udgør de 25 % af producenterne og mindst 20 % af den nationale kvote.
- (30) Af disse grunde og i betragtning af den gennemsigtige og offentlige karakter af refusionsordningen, hvis nærmere gennemførelsesbestemmelser blev tydeligt forklaret i bekendtgørelserne, som blev offentliggjort ved mejeriårets slutning i *Journal officiel de la République française* (Frankrigs statstidende) og vist på webstederne for statens decentrale tjenester, er det de franske myndigheders opfattelse, at refusionsordningen ikke opfylder kriterierne for en statslig støtteforanstaltning efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

<sup>(1)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 af 20. december 2007 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte til produktion af landbrugsprodukter (EUT L 337 af 21.12.2007, s. 35).

<sup>(2)</sup> Domstolens dom af 26. september 1996, Frankrig mod Kommissionen, C-241/94, ECLI: EU:C:1996:353.

- (31) Endelig anfører de franske myndigheder, at refusionen af TFA ligeledes blev tildelt fra sag til sag i mejeriåret 2006-2007 og 2007-2008 til fåreavlere, der blev ramt af bluetongue.

#### V. DE FRANSKE MYNDIGHEDERS SUPPLERENDE BEMÆRKNINGER

- (32) I brevet, der blev sendt pr. e-mail den 18. februar 2013 <sup>(1)</sup>, fremsendte de franske myndigheder, der på baggrund af deres bemærkninger til indledningen af proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF <sup>(2)</sup> og efter mødet den 12. december 2012 var blevet bedt om at påvise overholdelsen af samtlige statsstøtteregler for støtte til tilbagetrækning og til ophør med virksomhed, følgende præciseringer:

#### For så vidt angår ACAL tildelt på grundlag af ophør med virksomhed ved pensionering

- (33) Ifølge de franske myndigheder blev adgangen til ACAL ved pensionering tilgængelig for landbrugerne fra mejeriåret 2009-2010 efter ophævelse af den nationale støtteordning til førtidig pensionering. De nærmere gennemførelsesbestemmelser for den støtteordning svarede til bestemmelserne i artikel 23 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 <sup>(3)</sup>, herunder at tildeling af støtte var betinget af ophør med enhver landbrugsvirksomhed. Disse nærmere bestemmelser blev også anvendt i forbindelse med ACAL-ordningen. I praksis udføres kontrollen med overholdelsen af fuldstændigt ophør med mælkeproduktion på stedet af inspektører, der har til opgave at kontrollere et antal bedrifter, der er udvalgt på baggrund af en risikoanalyse foretaget af France AgriMer. Kontrolniveauet svarer til det, der er fastsat i EU-lovgivningen. Ifølge de franske myndigheder er der ikke konstateret uregelmæssigheder.

#### For så vidt angår ACAL tildelt på grundlag af nedskæring af produktions-, forarbejdnings- og afsætningskapacitet

- (34) Efter at have mindet om at ACAL-ordningen i overensstemmelse med artikel 75, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 1234/2007 og punkt 144, litra f), i rammebestemmelserne 2007-2013 kan udløses, når producenten helt eller delvist ophører med sin mælkeproduktion, og at ACAL i de fleste tilfælde (80-90 % alt efter mejeriåret) er støtte til fuldstændigt ophør med mælkeproduktion, analyserer de franske myndigheder ordningen i lyset af de forskellige betingelser i punkt 144 i rammebestemmelserne 2007-2013 om støtte til kapacitetsnedskæring.
- (35) Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den iværksatte støtte tjener den almene interesse i en sektor med overkapacitet (punkt 144, litra a) til e), i rammebestemmelserne 2007-2013), tilføjer de franske myndigheder efter at have mindet om de argumenter, der blev fremført i betragtning 26, at cirkulærene vedrørende ACAL-ordningen understreger, at en del af de genvundne kvoter overføres til den nationale reserve for at blive omfordelt i forbindelse med de sædvanlige kvotetildelinger, og at den udtrykkelige hensigt er at sikre en omfordeling til fordel for de producenter, der har kapacitet til at producere mere end deres oprindelige referencemængde, og således fremme konkurrenceevnen i mælkesektoren ved at støtte dens økonomiske struktur. De står i øvrigt fast på deres anmodning om at udnytte punkt 144, litra e), i rammebestemmelserne 2007-2013, ifølge hvilket støtteordninger, der gælder for sektorer pålagt produktionsbegrænsninger eller kvoter, vil blive undersøgt i hvert enkelt tilfælde.
- (36) For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt støttemodtageren tilbyder en modydelse (punkt 144, litra f), i rammebestemmelserne 2007-2013), gennemgår de franske myndigheder situationen for producenter, der sælger deres mælk via leverancer til en virksomhed, der indsamler mælken, og producenter, der afsætter deres mælk ved direkte salg til forbrugerne.
- (37) I tilfældet med producenter, der sælger deres mælk via leverancer til en virksomhed, der indsamler mælken, forpligter vedkommende producent sig til i tilfælde af fuldstændigt ophør fuldt og definitivt at indstille levering og salg af mælk eller mejeriprodukter og til at fremlægge en ophørsattest inden 30 dage fra datoen for ophøret og senest den 31. marts i år N+1 (idet N er det år, hvor vedkommende søgte om ophørsstøtte). Producenten skal

<sup>(1)</sup> Jf. betragtning 13.

<sup>(2)</sup> Jf. betragtning 25.

<sup>(3)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1).

også forpligte sig til ikke længere at søge om kvoter. I tilfælde af delvist ophør forpligter vedkommende sig til at bevise lukningen af et bestemt anlæg (hvis han ejer flere) eller, hvis vedkommende kun ejer en enkelt bedrift, at dokumentere et fald i den maksimale produktionsmængde i samme størrelsesorden som den planlagte nedsættelse af referencemængden. Til det formål skal vedkommende være i stand til at fremlægge den kvoteangivelse, som køberen af kvoten har udarbejdet vedrørende indeværende mejeriår, samt angivelsen af den nye kvote vedrørende det følgende mejeriår. Denne kontrol var fortsat gældende indtil slutningen af 2015, hvor kvoterne blev ophævet. I øvrigt kan en producent, der har ansøgt om godtgørelse for delvist ophør, ikke få endnu en godtgørelse senere på samme grundlag. Hvis vedkommende ansøger om og får tildelt en godtgørelse for fuldstændigt ophør, tages de kvoter, der allerede er godtgjort ved det delvise ophør, med i beregningen.

- (38) Med hensyn til producenter, som sælger mælken direkte til forbrugeren, skal producenten sende en erklæring om ophør med produktion med henblik på direkte salg inden 30 dage fra datoen for ophøret.
- (39) Uanset det planlagte scenarie kontrollerer France AgriMer, at erklæringen indsendes, ikke alene administrativt, men også på stedet. I tilfælde af uregelmæssigheder opkræves uretmæssigt udbetalte godtgørelser tilskrevet renter til den lovbestemte sats, og der kan iværksættes strafferetlige sanktioner.
- (40) Hvad angår princippet om, at kun producenter, som reelt har udøvet en produktionsaktivitet, og kun den produktionskapacitet, som reelt er blevet udnyttet, kan gøres til genstand for en godtgørelse (punkt 144, litra g), i rammebestemmelserne 2007-2013), anfører de franske myndigheder, at det kun er muligt at tildele ACAL til producenter med produktionskapacitet.
- (41) Hvad angår begrænsningen af støtteberettigelsen til de virksomheder, som opfylder de obligatoriske minimumsnormer, og udelukkelsen af producenter, hvis produktionskapacitet allerede er blevet nedlagt eller forekommer dømt til det (punkt 144, litra i) og j), i rammebestemmelserne 2007-2013), understreger de franske myndigheder, at mælken, i og med at den er leveret og betalt efter en analyse, opfylder mindstekravene til mejeriets anvendelse af den. Ingen mælkeproduktionsvirksomhed har pligt til at indstille sin mælkeproduktion på grund af manglende overholdelse af minimumsnormerne. Endvidere har de franske myndigheder forklaret, at producenter, der er under rekonstruktion eller likvidation, mister støtteberettigelsen i lighed med virksomheder, der uden at være omfattet af en sådan procedure opfylder de øvrige kriterier for at være en kriseramt virksomhed (likviditetsproblemer, stærkt faldende omsætning, stigende tab, voksende gældsætning, udhuling af aktiver osv.).
- (42) Hvad angår adgangen til ordningen for alle sektorens erhvervsdrivende (punkt 144, litra k), i rammebestemmelserne 2007-2013), fremhæver de franske myndigheder især ordningens gennemsigtighed og offentlighed, som gør den tilgængelig for alle. De nærmere bestemmelser om adgangen til ACAL-ordningen og gennemførelsen heraf er beskrevet i de forskellige bekendtgørelser, der er offentliggjort ved udgangen af mejeriåret i Frankrigs statstidende, og i cirkulærerne.
- (43) Med hensyn til fraværet af overkompensation for tab af kapital og fremtidige indtægter (punkt 144, litra l), i rammebestemmelserne 2007-2013) understreger de franske myndigheder, at godtgørelsesskalaen er degressiv alt efter mængde og tidspunkt. Endvidere sættes en individuel referencemængde til 20 % i gennemsnit af de mængder, der er tildelt i løbet af fem mejeriår forud for ansøgningen om ACAL, og denne del udelukkes derefter fra godtgørelsesberegningen. Med dette system overstiger godtgørelsesbeløbet ikke den kvoteværdi, som Kommissionen anslår for Frankrig. Dette argument underbygges af tal, som viser, at værdien af den franske kvote i 2012 blev anslået af Kommissionen til 200 EUR/1 000 liter, mens den værdi, der beregnes på grundlag af de franske skalaer, giver en værdi på 90 EUR/1 000 liter, hvilket danner grundlag for beregningen af godtgørelsen.
- (44) Hvad angår modydelsen, som sektoren tilbyder (punkt 144, litra m), i rammebestemmelserne 2007-2013), anfører de franske myndigheder, at ACAL-ordningen i det væsentlige finansieres af indtægter fra TSST, som blev indført i medfør af artikel 75, stk. 1, litra e), i forordning (EF) nr. 1234/2007, og som giver producenterne mulighed for at erhverve kvoter mod betaling. Resten af finansieringen sikres gennem offentlige eller private midler (stat, lokalforvaltninger og brancheorganisationer).

- (45) For så vidt angår anvendelsen af punkt 144, litra n), i rammebestemmelserne 2007-2013, ifølge hvilket en medlemsstat, der indfører en ordning med kapacitetsnedsækering, skal forpligte sig til ikke at yde støtte til oprettelse af ny produktionskapacitet i den berørte sektor i løbet af de fem år efter afslutningen af kapacitetsnedsækningsprogrammet, understreger de franske myndigheder, at ACAL-ordningen har til formål at omstrukturere sektoren i overensstemmelse med den mulighed, der gives i forordning (EF) nr. 1234/2007, at de kvoter, der frigives i forbindelse med ACAL, er til rådighed for andre producenter, og at Kommissionen derfor bør fortolke foreneligheden af denne ordning, som har hjemmel i samme forordning.

#### Andre overvejelser

- (46) I sin fax af 15. januar 2013 understregede Kommissionen, at afgiften blev betalt af producenterne til opkøberne, men at de refusioner, der var fastlagt i bekendtgørelserne om indførelse af afgiften, også blev betalt til opkøberne. Den bad derfor de franske myndigheder påvise, at disse opkøbere videreførte de refunderede beløb til producenterne.
- (47) I brevet, der blev sendt pr. e-mail den 18. februar 2013, præciserer de franske myndigheder, at de eventuelle refusionsbeløb til de producenter, som har overskredet deres referencemængde, opkræves ved kilden og derfor direkte fratrækkes det afgiftsbeløb, der opgøres ved udgangen af mejeriåret, og at denne tilbageførsmekanisme, hvor der trækkes refusion fra den afgift, som producenten, der overskrider sin kvote, skylder, er en af de godkendte opkøbers forpligtelser i medfør af artikel 65 og 85 i forordning (EF) nr. 1234/2007 som ændret. Opkøberne har endvidere pligt til at føre regnskab med refusionerne ifølge den franske lov om landbrug og havfiskeri (code rural et de la pêche maritime).
- (48) Hvad angår refusionstærsklen <sup>(1)</sup>, bekræfter de franske myndigheder, at de fastsatte procentsatser (1 % og 2 %) gælder alle producenter, der har overskredet deres individuelle kvote, og anvendes med samme sats i hele det pågældende mejeriår.
- (49) Hvad angår bestemmelsen af de mængder, der giver ret til refusion <sup>(2)</sup>, forklarer de franske myndigheder, at mekanismen blev oprettet for at tilpasse den franske mælkesektor til ophøret af kvoteordningen, idet formålet var at fastholde et lovligt niveau for den mængde afgifter, der opkræves af overskridelserne, ved at yde refusion til små producenter i en skrøbelig situation (15 % af producenterne, der repræsenterer 10 % af den nationale kvote). Ifølge de franske myndigheder er mekanismen i overensstemmelse med princippet om den progressive beskatningsskala, hvortil der henvises i punkt 24 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøtte-reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne <sup>(3)</sup>, og der blev indført en supplerende refusionsmekanisme for producenter, der ikke kunne komme i betragtning til refusionen til »små producenter«, men som ikke desto mindre befandt sig i en skrøbelig situation i henseende til deres referencemængde, idet formålet var at undgå tærskleffekter.
- (50) I deres brev af 20. januar 2017 præciserede de franske myndigheder, at de i betragtning 16, andet og tredje led, nævnte refusioner blev placeret i en *de minimis*-ordning i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens forordning (EF) nr. 1408/2013 <sup>(4)</sup>, idet de var blevet tildelt dengang på betingelserne i denne forordning og med tilbagevirkende kraft.
- (51) Hvad angår spørgsmålet om kompensation for tab på grund af bluetongue, forklarer de franske myndigheder endelig, at sygdommen affødte en ændret adfærd hos visse producenter, som i lyset af et fald i deres bruttofortjeneste og deraf afledte vanskeligheder, f.eks. forbud mod udtagelse af bestanden, kompenserede for den manglende fortjeneste ved at producere mere end deres kvote. På denne baggrund blev der indført en ordning for refusion af afgiften til anvendelse i forbindelse med den nationale TFA-ordning eller i medfør af artikel 84, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1234/2007 på tilfælde af overskridelse af den nationale kvote jf. artikel 78 i samme forordning. Refusionen fik følgende omfang:

— i løbet af mejeriåret 2006-2007: 5 % af kvoten i forbudt område og 2,5 % i andre regulerede områder, hvor tabene var mindre

— i løbet af mejeriåret 2007-2008: en maksimal refusion på 10 000 liter (svarende til 4 % af den gennemsnitlige kvote) uanset område.

<sup>(1)</sup> Jf. betragtning 29.

<sup>(2)</sup> Jf. betragtning 16, andet og tredje led.

<sup>(3)</sup> EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3.

<sup>(4)</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 1408/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på *de minimis*-støtte i landbrugssektoren (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 9).



- (52) Ifølge de franske myndigheder er refusionssystemet, hvis der ikke sker overskridelse af den nationale kvote, i overensstemmelse med samtlige bestemmelser i underkapitel V.B.4 i rammebestemmelserne 2007-2013 såvel som betingelserne i artikel 10, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1857/2006<sup>(1)</sup>. Navnlig understreger de følgende punkter:
- Støtten blev ydet til landbrugere (punkt 131, punkt 132, litra e), og punkt 137 i rammebestemmelserne 2007-2013).
  - Refusionen til dækning af de støttemodtagende landbrugeres tab falder ind under artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF (punkt 132, litra a), i rammebestemmelserne 2007-2013 og artikel 10, stk. 2 og 3, i forordning (EF) nr. 1857/2006).
  - Refusionsforanstaltningen blev indført på grundlag af en række EU-bestemmelser (Rådets direktiv 2000/75/EF<sup>(2)</sup>) og nationale bestemmelser (artikel L.221-1 i code rural et de la pêche maritime) som reaktion på den omhandlede sygdom (handlingsprogram), hvilket viser de offentlige myndigheders vilje til at gribe ind i anledning af denne sundhedshændelse (punkt 132, litra b), i rammebestemmelserne 2007-2013 og artikel 10, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1857/2006).
  - Refusionsforanstaltningen har til formål at kompensere et tab gennem forskellige forholdsregler anbefalet eller foreskrevet af de kompetente myndigheder (punkt 132, litra c), i rammebestemmelserne 2007-2013) og især begrænsende forholdsregler og endda forbud mod omsætning og flytning af dyrene.
  - Landbrugers adfærd har ikke medvirket til at øge sygdomsrisikoen (punkt 132, litra d), i rammebestemmelserne 2007-2013).
  - Der er ikke risiko for overkompensation (punkt 136 i rammebestemmelserne 2007-2013), idet der er tale om den eneste ordning vedrørende dyresygdomme, hvilket udelukker risikoen for kumulering.

## VI. VURDERING

### Anvendelsesområde

- (53) Da det er blevet påvist ved indledningen af proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF (se betragtning 24 og 25 i indledningsafgørelsen), at den opkrævede afgift ikke var en øremærket afgift ifølge retspraksis, vil nedenstående analyse gælde de to af hinanden uafhængige dele, nemlig afgiftsrefusionerne jf. betragtning 16 på den ene side og ACAL-ordningen, der blev finansieret frem til mejeriåret 2011-2012, på den anden side, idet Kommissionen den 15. maj 2013 godkendte støtte til ophør med mælkeproduktion for de to mejeriår 2012-2013 og 2013-2014<sup>(3)</sup>.
- (54) Nærværende analyse omfatter ikke støtten til destruktion af PCB-forurenet mælk, idet de franske myndigheder ligeledes i den henseende har leveret præciseringer om den nøjagtige anvendelse af de relevante de minimis-forordninger<sup>(4)</sup>, og idet Kommissionen ikke behøver udtale sig om denne støtte, da den overholdt betingelserne i disse forordninger og i kraft heraf anses for ikke at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Kommissionen berører heller ikke den støtte, der blev ydet som kompensation i forbindelse med bluetongue.

### Forekomst af statsstøtte

- (55) I artikel 107, stk. 1, i TEUF hedder det, at »bortset fra de i traktaterne 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 det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (56) Betegnelsen af en foranstaltning som statsstøtte ifølge denne bestemmelse kræver derfor, at følgende kumulative betingelser er opfyldt: i) Foranstaltningen skal kunne tilregnes staten og være finansieret gennem statsmidler,

<sup>(1)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 1857/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, der beskæftiger sig med produktion af landbrugsprodukter, og om ændring af forordning (EF) nr. 70/2001 (EUT L 358 af 16.12.2006, s. 3).

<sup>(2)</sup> Rådets direktiv 2000/75/EF af 20. november 2000 om vedtagelse af specifikke bestemmelser vedrørende foranstaltninger til bekæmpelse og udryddelse af bluetongue hos får (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 74).

<sup>(3)</sup> Statsstøtte SA.36009 — Frankrig, støtte til ophør med mælkeproduktion (dokument C(2013) 2762 final af 15. maj 2013).

<sup>(4)</sup> Jf. betragtning 27.

ii) den skal give modtageren en økonomisk fordel, iii) denne fordel skal være selektiv, og iv) foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne. I det foreliggende tilfælde og på baggrund af det i betragtning 53 og 54 definerede anvendelsesområde skal betegnelsen som statsstøtte vurderes ud fra refusionerne, jf. betragtning 16, og ACAL-ordningen.

- (57) Hvad angår refusionerne, der er omhandlet i betragtning 16, andet og tredje led, bemærker Kommissionen, at de franske myndigheder har ydet disse i henhold til en *de minimis*-støtteordning i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1408/2013 med tilbagevirkende kraft. Derfor udgør refusionerne ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (58) Hvad angår refusionen i betragtning 16, første led, havde Kommissionen i forbindelse med indledningen af den formelle procedure og på grundlag af de oplysninger, den rådede over, vurderet, at denne refusion (som var led i de nedsættelser, der var omhandlet i nævnte indledningsafgørelse) indeholdt et element af støtte, fordi den var finansieret af staten, som for at yde den måtte bruge egne midler. Endvidere var refusionen til fordel for visse virksomheder (de mejerivirksomheder, som nød godt af den og således blev lettet for en finansiel byrde, som de øvrige afgiftspligtige mejerivirksomheder skulle bære) og ville kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen i kraft af Frankrigs markedsandel. Kommissionen havde også præciseret, at det dengang ikke var muligt at fastslå, om eksistensen og udformningen af refusionen var begrundet i skattesystemets logik, og understreget, at de offentlige myndigheders mulighed for at ændre refusionen syntes at vidne om, at der fandt en skønmæssig behandling sted af de erhvervsdrivende ud over den grundlæggende forvaltning af skatteindtægter. Endelig tydede intet på, at nedsættelsernes subventionsækvivalent kunne falde ind under en *de minimis*-ordning, som kunne gøre det muligt at anse støtte for et beskedent beløb for ikke at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (59) For at evaluere relevansen af de franske myndigheders argument om, at refusionen ikke udgjorde særbehandling af en bestemt kategori af erhvervsdrivende, skal der bestemmes et referencesystem, der gør det muligt at kontrollere, om foranstaltningen har selektiv karakter, eller med andre ord om den begunstiger visse producenter frem for andre, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation. I det foreliggende tilfælde er dette system det, der anvendes på producenter, som har overskredet deres kvote (alle producenter i denne kategori befinder sig i samme faktiske og retlige situation, eftersom de er afgiftspligtige; til gengæld befinder de producenter, der ikke har overskredet deres kvote, sig ikke i en tilsvarende faktisk og retlig situation, ikke blot fordi de har overholdt deres kvote, men også fordi de ikke var pålagt afgiften).
- (60) Kommissionen konstaterer på grundlag af de franske myndigheders oplysninger, at refusionen blev ydet uden forskelsbehandling til alle producenter, der havde overskredet deres kvote, og at den er blevet ændret fra mejeriår til mejeriår, men ikke ydet forskelligt til modtagerne inden for samme mejeriår. I bekendtgørelsen af 17. august 2010 <sup>(1)</sup> blev der således fastsat en refusion af afgiften på 1 % af kvoten for alle producenter, der havde overskredet deres kvote, og i bekendtgørelsen af 16. august 2011 <sup>(2)</sup> en refusion af afgiften på 2 % af kvoten, ligeledes for alle producenter, der havde overskredet deres kvote. Kommissionen fastslår også, at systemet udgør en sanktion, idet det alene gælder i tilfælde af en overskridelse af kvoten. Da denne sanktion kun angår producenter, der alle befinder sig i samme faktiske og retlige situation, begunstiger refusionen, når den anvendes ensartet, ingen af dem og er dermed ikke selektiv. Refusionen opfylder således ikke det ene af kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF, og kan derfor ikke anses for at udgøre statsstøtte, hvorfor det ikke er nødvendigt at analysere støtten i lyset af de øvrige kriterier i artikel 107, stk. 1.
- (61) Hvad angår ACAL-ordningen, giver den støttemodtagerne en fordel, idet disse i modsætning til deres konkurrenter kan råde over midler til finansiering af andre landbrugsrelaterede aktiviteter. Denne fordel ydes ved hjælp af statsmidler (provenuet af afgiften og supplerende offentlige midler — se betragtning 11 i afgørelsen om indledningen af den formelle procedure) og begunstiger visse virksomheder (virksomheder i mælkesektoren). Alene det forhold, at en virksomheds konkurrencemæssige position styrkes i forhold til andre konkurrerende virksomheder, hvis den får en økonomisk fordel, som den ellers ikke ville have fået under normal udøvelse af erhvervet, peger ifølge EU-Domstolens retspraksis i retning af en mulig konkurrencefordrejning <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Jf. betragtning 16.

<sup>(2)</sup> Bekendtgørelse af 16. august 2010 om opkrævning af afgift hos mælkeopkøbere og -producenter, som har overskredet deres individuelle kvote for leverancer i mejeriåret 2010-2011 (bekendtgørelse ved udgangen af mejeriåret om opgørelse over leverancer).

<sup>(3)</sup> Domstolens dom af 17. september 1980, Phillip Morris Holland BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, sag 730/79, ECLI:EU:C:1980:209.

- (62) På baggrund af Domstolens retspraksis forekommer statsstøtten at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, når virksomheden er aktiv på et marked inden for EU <sup>(1)</sup>. I det foreliggende tilfælde er støttemodtagerne aktive på mejerimarkedet, hvor der foregår samhandel inden for EU <sup>(2)</sup>. Den omhandlede sektor er åben for konkurrence på EU-plan og derfor følsom over for enhver foranstaltning til fordel for produktionen i en eller flere medlemsstater. Derfor vil ACAL kunne medføre konkurrencefordrejning og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (63) I lyset af ovenstående er betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF opfyldt. Det kan derfor konkluderes, at ACAL udgør statsstøtte efter nævnte artikel. Støtten kan kun anses for forenelig med det indre marked, hvis den omfattes af undtagelserne i TEUF.
- (64) I det foreliggende tilfælde er den eneste undtagelse, som kunne påberåbes i betragtning af karakteren af ACAL-støtten, den undtagelse, der er omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvorefter støtte kan betragtes som forenelig med det indre marked, hvis den har til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- (65) I det ACAL-støtten ikke blev anmeldt til Kommissionen, skal muligheden for at anvende undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF analyseres i lyset af de statsstøtteregler, der var gældende på tidspunktet for ydelsen af støtten. Ifølge de franske myndigheders oplysninger var ACAL udformet til to forskellige formål: støtte til tilbagetrækning og støtte til kapacitetsnedskæring. Oplysningerne i betragtning 33 viser, at ACAL tildelt i form af støtte til tilbagetrækning afløste den nationale ordning for støtte til førtidig pensionering, som var finansieret via politikken for udvikling af landdistrikter fra mejeriåret 2009-2010. De kriterier for støttens forenelighed, der skal tages i betragtning, er således dem, der er omfattet af rammebestemmelserne 2007-2013. For så vidt angår støtte til kapacitetsnedskæring, viser tabellen i betragtning 21, at støtten blev ydet i henseende til mejeriåret 2006-2007. Imidlertid viser bestemmelserne i den bekendtgørelse, der regulerer støtten <sup>(3)</sup>, at de første beslutninger om tildeling med al sandsynlighed blev vedtaget i 2007, med andre ord efter datoen for ikrafttrædelsen af rammebestemmelserne 2007-2013. Det er således også disse rammebestemmelser, der skal tjene som reference for analysen af foreneligheden af denne type støtte.

### Støtte til tilbagetrækning

- (66) Ifølge punkt 85 i rammebestemmelserne 2007-2013 skal støtten være forbeholdt primærproduktionen (landbrugerne). Ifølge punkt 87 skal Kommissionen erklære statsstøtte tildelt til førtidig pensionering forenelig med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c) (nu artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvis den opfylder betingelserne i artikel 23 i forordning (EF) nr. 1698/2005. Punkt 88 i rammebestemmelserne 2007-2013 kræver i øvrigt vedvarende og endeligt ophør med erhvervslandbrug.
- (67) I det foreliggende tilfælde fastslår Kommissionen i lyset af betragtning 33, at alene landbrugerne har nydt godt af ACAL i form af støtte til tilbagetrækning, at den franske ordning med støtte til førtidig pensionering blev godkendt i forbindelse med politikken for udvikling af landdistrikter, især fordi den var i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 23 i forordning (EF) nr. 1698/2005, og at betingelserne, der dannede grundlag for godkendelsen, herunder ophør med al landbrugsvirksomhed, blev overholdt ved tildelingen af ACAL-støtte.
- (68) På baggrund af disse oplysninger konkluderer Kommissionen, at bestemmelserne i rammebestemmelserne 2007-2013 vedrørende støtten til førtidig pensionering eller til ophør med landbrugsvirksomhed er overholdt.

<sup>(1)</sup> Jf. navnlig Domstolens dom af 13. juli 1988, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, sag C-102/87, ECLI:EU:C:1988:391.

<sup>(2)</sup> I 2011, som lå i den periode, hvor støtten blev udbetalt, var Frankrig den andenstørste mælkeproducent i Unionen med en produktion på 25,27 mio. ton på et marked, hvor samhandelen inden for EU i import og eksport nåede ca. 14 mio. ton.

<sup>(3)</sup> Bekendtgørelse af 28. august 2006 om ydelse af en godtgørelse for fuldstændigt eller delvist ophør med mælkeproduktionen og iværksættelse af en specifik ordning for overførsel af mælkeferencemængder for mejeriåret 2006-2007.

**Støtte til ophør med virksomhed**

- (69) Rammebestemmelserne 2007-2013 stiller følgende relevante betingelser for forenelighed:
- Støtten skal være i sektorens interesse som helhed (punkt 144, litra a)).
  - I tilfælde af overkapacitet skal støtten indgå i et omstrukturingsprogram med klart definerede mål og en særskilt tidsplan, idet ansøgningerne er indsamlet i en periode på maksimalt seks måneder, og kapacitetsnedskæringen skal ske inden yderligere 12 måneder (punkt 144, litra b) og c)).
  - Ingen støtte må gribe ind i den berørte fælles markedsordnings mekanismer, idet støtteordninger, der gælder for sektorer pålagt produktionsbegrænsninger eller kvoter, vurderes i hvert enkelt tilfælde (punkt 144, litra e)).
  - Støttemodtageren skal tilbyde modydelse, som normalt vil bestå i en definitiv og uigenkaldelig beslutning om at fjerne eller uigenkaldeligt nedlægge den pågældende produktionskapacitet. Dette indebærer enten fuldstændig nedlæggelse af kapaciteten fra den pågældende virksomheds side eller lukning af et specifikt anlæg, når det drejer sig om en virksomhed, der driver mere end et produktionsanlæg. Der skal indhentes retligt bindende tilsagn fra støttemodtageren om, at nedlæggelsen/lukningen er definitiv og uigenkaldelig, og at støttemodtageren ikke vil starte en tilsvarende virksomhed et andet sted. Disse tilsagn skal også være bindende for en eventuel fremtidig køber af det pågældende anlæg (punkt 144, litra f)).
  - Adgangen til kapacitetsnedskæringsordningerne er forbeholdt producenter, der har haft en reel produktion, og produktionskapacitet, der reelt har været i brug hele tiden i de sidste fem år før nedskæringen (punkt 144, litra g)).
  - Kun virksomheder, der opfylder obligatoriske minimumsnormer, er støtteberettigede (punkt 144, litra i)).
  - Det skal være muligt at udelukke den mulighed, at der udbetales støtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (144, litra j)).
  - Alle erhvervsdrivende i den pågældende sektor bør have adgang til ordningen på de samme vilkår (punkt 144, litra k)).
  - Støttebeløbet bør være strengt begrænset til kompensation for tabet af aktiver plus et incitamentskabende beløb, som ikke må overstige 20 % af denne værdi (punkt 144, litra l)).
  - Sektoren bør påtage sig mindst halvdelen af udgifterne i forbindelse med støtten (punkt 144, litra m)).
  - Der må ikke ydes støtte til oprettelse af ny produktionskapacitet i den pågældende sektor i de fem år, som følger efter afslutningen af kapacitetsnedskæringsprogrammet (punkt 144, litra n)).
- (70) Da anvendelsen af artikel 107, 108 og 109 i TEUF på de sektorer, der er omfattet af den fælles markedsordning, i medfør af punkt 11 i rammebestemmelserne 2007-2013 er underlagt bestemmelserne i de omhandlede forordninger, er den første betingelse, hvis opfyldelse skal analyseres, den, der omhandler fraværet af indgriben i den fælles markedsordning.
- (71) I artikel 75 i forordning (EF) nr. 1234/2007 bestemmes det:
- »1. For at gennemføre en vellykket omstrukturering af mælkeproduktionen eller for at forbedre miljøet kan medlemsstaterne på betingelser, som de fastsætter under hensyn til parternes legitime interesser:
    - a) yde producenter, der forpligter sig til definitivt at opgive hele deres mælkeproduktion eller en del af den, en godtgørelse, der udbetales i én eller flere årlige rater, og overføre de således frigivne individuelle kvoter til den nationale reserve
    - b) på grundlag af objektive kriterier fastsætte, på hvilke betingelser producenterne ved begyndelsen af en tolv månedersperiode mod betaling kan opnå, at den ansvarlige myndighed eller det organ, der er udpeget af denne myndighed, omfordeler individuelle kvoter, som ved udgangen af den forudgående tolv månedersperiode er endeligt frigivet af andre producenter mod en godtgørelse i én eller flere årlige rater svarende til ovennævnte betaling

[...].«

- (72) Da nævnte artikel 75 netop beskriver de iboende mekanismer i ACAL-ordningen i Frankrig og giver medlemsstaterne frihed til at vedtage de nærmere bestemmelser om gennemførelsen af ordningen for støtte til ophør med virksomhed, konkluderer Kommissionen, at ACAL-ordningen ikke griber ind i den fælles markedsordning og ikke er til hinder for en velfungerende ordning.
- (73) Hvad angår sektorens interesse, som støtten bør tjene, kan fraværet af overkapacitet ikke påberåbes i det foreliggende tilfælde, jf. betragtning 74, og støtten er heller ikke knyttet til sundheds- eller miljøbeskyttelseskrav. Imidlertid er disse kriterier ikke de eneste, der kan komme i betragtning (deres eksistens er nok til at begrunde støttens interesse, men det betyder ikke, at der ikke også kan tages andre kriterier i betragtning), og i det foreliggende tilfælde konstaterer Kommissionen, at de franske myndigheders argumenter er gyldige <sup>(1)</sup>, ikke blot fordi ydelsen af støtten faktisk gør det muligt at frigøre produktionsmuligheder til omfordeling med henblik på forbedring af virksomhedernes konkurrenceevne i en kvoteordning, men også fordi den anvendte mekanisme svarer til den, der er anvendt i forbindelse med den berørte fælles markedsordning.
- (74) Hvad angår eksistensen af et omstrukturingsprogram med mål og præcis tidsplan, når sektoren har overkapacitet, konstaterer Kommissionen, at de anførte kriterier er opfyldt af følgende grunde:
- Sektoren kan anses for at have overkapacitet: Mælkekvoteordningen ifølge forordning (EF) nr. 1234/2007 (og før da forordning (EF) nr. 1788/2003) har som sit primære formål at mindske uligevægten mellem udbud og efterspørgsel på det omhandlede marked og de deraf følgende strukturelle overskud og således opnå en bedre balance på markedet (jf. betragtning 36 i forordning (EF) nr. 1234/2007 og betragtning 3 i forordning (EF) nr. 1788/2003).
  - Tildeling af ACAL-støtte indgår i en ordning, som har til formål at omstrukturere produktionen ved at lade landbrugere, som ønsker det, trække sig tilbage fra sektoren for at stille de mængder til rådighed igen, som de har kunnet producere.
  - Hvad angår tidsplanen, er der i bekendtgørelserne om ACAL-ordningen fastsat en frist for indsendelse af ansøgninger på under seks måneder og en frist for ophør med virksomhed (som i det foreliggende tilfælde svarer til kapacitetsnedskæring, eftersom kvoten fratages den pågældende) på under et år. Som eksempel kan nævnes, at ifølge bekendtgørelsen af 23. juni 2009 om ACAL-ordningen for mejeriåret 2009-2010 skal støtteansøgninger senest være indsendt den 31. august 2009, og ophøret med virksomhed skal ske senest den 31. marts 2010. Bekendtgørelserne om de øvrige mejeriår indeholder de samme frister fastsat alt efter datoen for vedtagelsen af bekendtgørelsen, men altid inden for de frister, der er foreskrevet i rammebestemmelserne 2007-2013.
- (75) Hvad angår den modydelse, der skal tilbydes, konstaterer Kommissionen i lyset af betragtning 36, 37 og 38, at støttemodtageren for at få støtten definitivt skal opgive hele eller en del af sin mælkekvote. Selv om det i punkt 144, litra f), anføres, at modydelsen normalt består i fuldstændig nedlæggelse af en bedrifts kapacitet, skal det bemærkes, at der i det foreliggende tilfælde fandtes bestemmelser i kvoteordningen ifølge forordning (EF) nr. 1234/2007 om delvis nedlæggelse af produktionskapacitet. I den forbindelse kan den delvise nedlæggelse anses for at være en tilstrækkelig modydelse fra støttemodtagerens side. I øvrigt kan opgivelsen af kvoterne i så fald sammenlignes med en faktisk lukning af en virksomhed. Hvad angår forpligtelserne, der skal indgås, har støtteesøgeren pligt til at fremlægge en attest for endeligt ophør med produktionen og skal give afkald på enhver ansøgning om nye kvoter i fremtiden. I tilfælde af delvist ophør er de erklæringer, der skal overdrages til køberen fra år til år, bevis for den faktiske nedskæring i produktionen. Kriteriet om modydelse er således opfyldt.
- (76) Med hensyn til kriteriet om støtteberettigelse knyttet til udøvelse af virksomhed og anvendelse af produktionskapacitet i løbet af de fem år, der går forud for det år, hvor der blev nedlagt kapacitet, konstaterer Kommissionen i lighed med, hvad de franske myndigheder anførte <sup>(2)</sup>, at støttemodtagerne reelt skal have en produktionsaktivitet og således udnytte deres kvote for at kunne opnå støtten. Ganske vist indeholder de bekendtgørelser, som regulerer ACAL-ordningen, ingen henvisning til den femårsperiode, der er nævnt i punkt 144, litra g), i rammebestemmelserne, men overholdelsen af denne periode dokumenteres ved de nærmere egentlige beregninger af støtten, eftersom, jf. betragtning 43, en individuel referencemængde i gennemsnit udgøres af 20 % af de mængder, der er tildelt i løbet af de fem mejeriår inden ACAL-ansøgningen, hvilket vidner om produktionsaktivitet i løbet af den nævnte periode. Kommissionen finder derfor, at kriteriet om varigheden af virksomheden

<sup>(1)</sup> Jf. betragtning 35.

<sup>(2)</sup> Jf. betragtning 40.

er opfyldt. Da støtteordninger, der gælder for sektorer pålagt produktionsbegrænsninger eller kvoter, skal undersøges i hvert enkelt tilfælde, understreger Kommissionen i øvrigt, at bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1788/2003 og forordning (EF) nr. 1234/2007 ikke indeholder angivelser om nødvendigheden af at opfylde dette femårskriterium.

- (77) Hvad angår overholdelsen af normerne, viser de franske myndigheders forklaringer <sup>(1)</sup> i tilstrækkelig grad, at kriteriet er opfyldt.
- (78) Med hensyn til muligheden for at udelukke kriseramte virksomheder fra støtten konstaterer Kommissionen, at kriterierne i betragtning 41 svarer til kriterierne for definitionen af en kriseramt virksomhed i punkt 10, litra c), og punkt 11 i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder <sup>(2)</sup> fra 2004, som var gældende, da den omhandlede støtte blev ydet. Kommissionen finder derfor, at kriteriet om udelukkelse af kriseramte virksomheder er opfyldt.
- (79) Hvad angår adgangen til ordningen for alle sektorens erhvervsdrivende, konstaterer Kommissionen, at de eneste udelukkelse, der er tale om i ACAL-ordningen, vedrører de producenter, som måtte overtræde gældende lovgivning om f.eks. miljø eller overholdelse af normer. Idet alle de, der overholder lovgivningen, derfor har adgang til ordningen, finder Kommissionen, at kriteriet om generel adgang til ordningen er opfyldt.
- (80) Hvad angår begrænsning af støtten til den nødvendige kompensation for tabet af aktiver plus et incitamentskabende beløb, som ikke må overstige 20 % af denne værdi, konkluderer Kommissionen, at der ikke sker overkompensation for den reelle værdi af kvoten set i lyset af de tal, der er anført i betragtning 43, og især fordi et af elementerne i de individuelle mængder, der repræsenterer 20 % heraf, automatisk udelukkes fra beregningsgrundlaget for støtten.
- (81) Hvad angår sektorens betaling af mindst halvdelen af udgifterne, konstaterer Kommissionen ved læsning af tabellen i betragtning 21 og de franske myndigheders forklaringer <sup>(3)</sup>, at støtten for en stor dels vedkommende finansieres af TSST-systemet, hvor det er producenterne, der tilfører ordningen midler ved at købe kvoter. Forholdet mellem beløbene, der kommer fra TSST, og især dem, der kommer fra andre finansieringskilder, viser, at TSST (med andre ord producenterne) bidrager med over 50 % af finansieringen af ACAL. Kommissionen konkluderer derfor, at kriteriet om, at sektoren påtager sig mindst halvdelen af omkostningen, er opfyldt.
- (82) Hvad endelig angår forbuddet mod at oprette ny kapacitet i den berørte sektor i løbet af de fem år efter afslutningen af kapacitetsnedskæringsprogrammet, konstaterer Kommissionen, at dette kriterium ikke er relevant i det foreliggende tilfælde, idet målet for ACAL-ordningen ikke er at sikre en nettonedbringelse af produktionskapaciteten i mælkesektoren på nationalt plan, men at omstrukturere produktionen inden for den nationale kvote i overensstemmelse med artikel 75 i forordning (EF) nr. 1234/2007 <sup>(4)</sup>.

## VII. KONKLUSION

- (83) Kommissionen konstaterer, at refusionen, der er omhandlet i betragtning 16, ikke indeholder elementer af statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (84) Kommissionen konstaterer endvidere, at ACAL-støtten blev tildelt under overholdelse af rammebestemmelserne 2007-2013 og derfor kan erklæres for forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, selv om støtten ulovligt blev sat i værk i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF —

<sup>(1)</sup> Jf. betragtning 41.

<sup>(2)</sup> EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2. Gyldighedsperioden for disse rammebestemmelser, som oprindeligt var fastsat til at udløbe den 9. oktober 2009, blev forlænget første gang frem til 9. oktober 2012 (Kommissionens meddelelse vedrørende forlængelse af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EUT C 156 af 9.7.2009, s. 3)) og dernæst endnu en gang (Meddelelse fra Kommissionen om forlængelse af Fællesskabets rammebestemmelser af 1. oktober 2004 for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EUT C 296 af 2.10.2012, s. 3)), indtil de blev erstattet af nye regler, som har været gældende siden den 1. august 2014 (Meddelelse fra Kommissionen — Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikke-finansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1)).

<sup>(3)</sup> Jf. betragtning 44.

<sup>(4)</sup> Jf. statsstøtte SA.36009 — Frankrig, støtte til ophør med mælkeproduktion.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

*Artikel 1*

Refusionerne vedrørende den afgift, der blev indført ved artikel 25 i lov nr. 2005-1720 af 30. december 2005 til fordel for den nationale organisation for landbrugsprodukter og fiskevarer (France AgriMer), udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

*Artikel 2*

Støtten til ophør med mælkeproduktion (ACAL), der er blevet finansieret siden begyndelsen af mejeriåret 2006-2007 og indtil udgangen af mejeriåret 2011-2012, udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Den er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

*Artikel 3*

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27. september 2017.

*På Kommissionens vegne*  
Phil HOGAN  
*Medlem af Kommissionen*

---