

STATLIGT STÖD – FRANKRIKE

Stöd C 49/02 (ex NN 17/2001) – Skatt på uppköp av kött (styckningsskatt)

Uppmaning att inkomma med synpunkter enligt artikel 88.2 i EG-fördraget

(2002/C 226/02)

Genom den skrivelse, daterad den 10 juli 2002, som återges på det giltiga språket på de sidor som följer på denna sammanfattning, underrättade kommissionen Frankrike om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget avseende ovannämnda stöd.

Berörda parter kan inom en månad från dagen för offentliggörandet av denna sammanfattning och den därpå följande skrivelsen inkomma med sina synpunkter på det stöd avseende vilket kommissionen inleder förfarandet. Synpunkterna skall sändas till följande adress:

Europeiska kommissionen
Generaldirektoratet för jordbruk
Direktoratet för jordbruksekonomisk lagstiftning
Loi 130 5/120
B-1049 Bryssel
Fax (32-2) 296 21 51

Synpunkterna kommer att meddelas Frankrike. Den tredje part som inkommer med synpunkter kan skriftligen begära konfidentiell behandling av sin identitet, med angivande av skälen för begäran.

SAMMANFATTNING

Till följd av ett klagomål överlämnade kommissionen den 15 april 1999 en begäran om upplysningar om en skatt på uppköp av kött för finansiering av styckningen till de franska myndigheterna. De franska myndigheterna svarade med en skrivelse av den 12 maj 1999. Kommissionen hade dessförinnan hunnit inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 169 i fördraget om skatten ifråga⁽¹⁾. Systemet har inte anmälts till kommissionen enligt artikel 88.3 i fördraget. Det verkar således som om det utgör ett nytt stöd som står i strid med artikel 88.3 i fördraget och som därför är ett illegalt stöd enligt fördraget.

Kommissionen har beslutat att inleda ett granskningsförfarande enligt artikel 88.2 i fördraget avseende den ovan nämnda skatten, eftersom den tycks finansiera statligt stöd som skulle kunna vara oförenligt med artikel 87 i fördraget till vissa typer av aktörer (uppfödare, slakterier, företag som är skattebefriade och styckningsföretag).

1. Styckningsskatten

Styckningsskatten infördes genom artikel 302a ZD i den allmänna skattebalken, som i sin tur infördes genom artikel 1 i

den franska lagen nr 96-1139 av den 26 december 1996 om insamling och bortscaffande av kadaver och slaktavfall. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 1997 och omfattar uppköp av kött och andra produkter som anges av personer som för dessa produkter inom detaljhandeln och har värde utan mervärdesskatt som grund för alla typer av uppköp. De företag vars omsättning för föregående kalenderår understeg 2 500 000 franska franc (381 122 euro) exklusive mervärdesskatt är befriade från denna skatt. Skattesatsen fastställs på grundval av de månatliga uppköpen exklusive mervärdesskatt och ligger på 0,5 % för köp upp till 125 000 franska franc (19 056 euro) och på 0,9 % för köp över denna summa.

Mellan den 1 januari 1997 och den 31 december 2000 samlades skatteintäkterna i en tillfällig fond i syfte att finansiera en tjänst som har till uppgift att samla in och bortscaffa kadaver och slaktavfall som inte är tjänligt som livsmedel eller foder. Fonden förvaltas av det offentliga organet Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA – nationella centret för utveckling av jordbruksstrukturer). Kadavren samlas endast in om det rör sig om djur, eller partier, på minst 40 kg. Djuren skall ha dött i landet, och det skall först och främst vara djur som slaktats i slakterier i Frankrike. Användarna av denna offentliga gratistjänst är således de nationella producenterna av kött från slaktdjur – uppfödarna – och slakterierna.

⁽¹⁾ Nr A/97/4309.

Ytterligare en skatt togs ut från samma grupp under perioden 1 juli–31 december 1998, för finansiering av bortskaffande av kött- och benmjöl från däggdjur som inte uppfyller gemenskapsnormerna när det gäller inaktivering av BSE-smittämnen, särskilt för utgifter för uppköp, transport, lagring och behandling.

Genom lagen om korrigerade finanser för 2000 ändrades skattemekanismen från den 1 januari 2001. Ändringarna, som inte ändrar systemets grundtanke, syftar till att motverka effekterna av BSE-krisen och kostnader i samband med denna. Detta omfattar även kött- och benmjöl som tillfälligt förbjöds för handel inom gemenskapen. Skattens räckvidd har således utvidgats och omfattar även andra köttprodukter. Skattesatsen har fastställts till 2,1 % för månatliga uppköp på upp till 125 000 franska franc (19 056 euro) och till 3,9 % för köp över denna summa. Endast företag som föregående kalenderår hade en omsättning under 5 000 000 franska franc (762 245 euro) exklusive mervärdesskatt är befriade från denna skatt. Sedan den 31 december 2000 går skatteintäkterna direkt till den allmänna statliga budgeten, och inte till den fond som nämns ovan.

Enligt kändan innebär stödet en dubbel fördel: det minskar de risker för egenföretagare som styckningsföretaget normalt skulle utsättas för och eliminerar också en kostnad som normalt belastar budgeten för uppfödare och slakterier, som producenter av kadaver och slaktavfall.

2. Stöden

2.1 I artikel 86.2 i fördraget föreskrivs att företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

De franska myndigheterna anser att de finansierade åtgärderna omfattas av det allmänna intresset. Kommissionen har i princip inget att invända när det gäller den typ av offentlig tjänst som de franska myndigheterna vill att denna tjänst skall vara. Det är ett beslut som motiveras av folkhälso- och miljöskyddsskäl. Kommissionen ser dock gärna att de franska myndigheterna närmare beskriver de åtgärder som finansierats genom styckningsskatten, så att räckvidden blir tydligare. Det tycks som om åtgärder som inte föreskrivs i 1996 års lag, som destruering av kött- och benmjöl som inte får säljas, också finansieras med hjälp av skatten.

Europeiska gemenskapernas domstol fällde nyligen en dom⁽²⁾ om att artikel 86.2 skall tolkas så att den inte

omfattar statligt stöd som ges till företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁽³⁾, i den mån denna förmån överstiger merkostnaderna för att fullgöra de allmännyttiga uppgifterna. För närvarande ligger det flera ärenden och väntar på behandling i domstolen. Ärendena gäller frågan om en åtgärd skall anses som stöd enligt artikel 87.1 i fördraget om de fördelar som den innebär för vissa företag inte överstiger företagets extrakostnader för att uppfylla de allmännyttiga uppgifterna som de ålagts via den nationella lagstiftningen. Man bör först fastslå om de offentliga utbetalningarna till styckningsföretagen kan anses som en verksamhet i allmänhetens tjänst. Det bör också fastslås om utbetalningarna överskrider företagets kostnader för att bedriva verksamheten.

Kommissionen förfogar för närvarande inte över alla uppgifter som behövs för att slå fast att alla kriterier för en allmännyttig tjänst är uppfyllda. För att kommissionen skall kunna uttala sig om de anbudsförfaranden som genomförts i ärendet i fråga för att välja ut styckningsföretagen ombeds de franska myndigheterna att översända alla uppgifter om genomförandet av anbudsförfarandet så att kommissionen kan dra sina slutsatser i ärendet, särskilt mot bakgrund av rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster⁽⁴⁾, och i ljuset av Europeiska gemenskapernas domstols dom i ärendet⁽⁵⁾.

Kommissionen behöver också upplysningar om främst stödets inverkan på företagen i fråga och få bevis på att det endast har använts för att finansiera extrautgifterna för de fullgjorda uppgifterna av allmänt intresse, utan att anslagen styrts till annan konkurrensutsatt verksamhet som dessa företag skulle kunna genomföra. Kommissionen accepterar att styckningsverksamheten kan utgöra en tjänst av allmän ekonomiskt intresse, men anser att det i detta stadium fortfarande finns frågetecken när det gäller stödets effekter för de direkta mottagarna av tjänsten, samt det sätt på vilket tjänsten finansieras.

2.2 Genom punkt 5.6.2 i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn⁽⁶⁾ är det möjligt att från fall till fall granska stödet till jordbrukssektorn, såsom stöd till

⁽³⁾ En analys av frågan om det allmänna ekonomiska intresset för styckningstjänsterna ges nedan.

⁽⁴⁾ EGT L 209, 24.7.1992, s. 1.

⁽⁵⁾ Särskilt domstolens dom av den 7 december 2000, mål C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG*, rättsfallssamling 2000, s. I-10745.

⁽⁶⁾ EGT C 28, 1.2.2000.

⁽²⁾ Domstolens dom, 22 november 2001, mål C-53/2000, *Ferring*.

insamling, återvinning och förpackning av jordbruksavfall. Detta skall göras med hänsyn till principerna i fördraget och gemenskapens ramar för statligt stöd till miljöskydd⁽⁷⁾. Enligt dessa ramar skall stödet när det visar sig oundgängligt, vara strikt begränsat till att ersätta extrakostnader inom produktionen i relation till marknadspriserna för produkterna eller tjänsterna i fråga. Stödet skall också vara tillfälligt, samt i princip gradvis avtagande, så att priserna inom rimlig tid närmar sig de verkliga marknadspriserna. I detta avseende stödjer sig kommissionen på punkt 11.4.5 i riktlinjerna för jordbruket som handlar om bekämpning av djursjukdomar.

De stödmottagande jordbruksföretagen och slakterierna i Frankrike verkar inte alls bidra till kostnaderna för tjänsten. Av denna anledning anser kommissionen att stödet för närvarande inte uppfyller villkoren i gemenskapsbestämmelserna. Man hyser i detta stadium därför tvivel på att stödet är förenligt med bestämmelserna, eftersom det täcker jordbruksföretagens och slakteriernas kostnader för insamling och destruering av slaktkroppar samt kött och slaktavfall från slakterier.

2.2.1 När det gäller behandling av kadaver inom ramen för det franska systemet tycks de stödmottagande jordbruksföretagen och slakterierna över huvud taget inte bidra till kostnaderna för nämnda behandling. Avgiftsfriheten verkar dessutom vara bestående och inte gradvis avtagande. Beträffande det statliga stödet NN 76/2000 ansåg kommissionen att ett stöd till bortscaffande av slaktkroppar syftar till att förhindra att jordbrukarna bränner, gräver ner eller överger starkt förorenande slaktkroppar som är skadliga för miljö och hälsa. Kommissionen påpekade också att man normalt inte godkänner driftsstöd som minskar en del av företagets kostnader för den förorening eller de skadliga effekter de orsakar. Detta redovisas i punkt 5.5.1 i riktlinjerna. Kommissionen har noterat att undantag från denna princip redan har beviljats, särskilt ifråga om avfallshantering. På detta stadium förfogar kommissionen inte över några uppgifter som visar att ett sådant beständigt stöd som inte är gradvis avtagande för kostnader för insamling och senare behandling av kadaver kan vara nödvändigt och motiverat, särskilt inom ramen för ett övergripande

program för bekämpning av vissa sjukdomar eller skydd av folkhälsan. Kommissionen noterar också att bestämmelsen i den franska lagstiftningen om obligatoriskt bortscaffande av kadaver inte omfattar alla jordbrukare.

2.2.2 När det gäller kött och slaktavfall från slakterier godkänner kommissionen i vissa klart definierade fall att staten till 100 % står för vissa kostnader som normalt skall betalas av producenterna. Kommissionen anser att stödet till styckningen avseende slaktavfall som är otjänligt som människoföda skulle kunna uppfylla villkoren i punkt 11.4.5 i riktlinjerna och omfattas av undantaget i artikel 87.3 c i fördraget. För att detta undantag skall kunna tillämpas vill kommissionen att de franska myndigheterna, för varje djurart som omfattas av tjänsten, visar att det i samtliga fall handlar om avfall från sjuka djur eller djur som måste bortscaffas för att förhindra spridning av djursjukdomar. Detta gäller även för den ytterligare skatt som infördes för perioden 1 juli 1998–31 december 1998.

2.3 När det gäller saluföringsföretag som är befriade från denna skatt har kommissionen på detta stadium anledning att tro att det finns ett stöd som omfattas av punkt 3.5 i riktlinjerna. Enligt den punkten skall stödet för att vara förenligt med den gemensamma marknaden innehålla en stimulansfaktor eller kräva en motprestation från mottagaren. I det föreliggande fallet tycks skattebefrielsen vara en lättnad av utgifterna utan stimulansfaktor eller krav på motprestation från mottagarna, och det kan således på detta stadium inte visas att stödet är förenligt med konkurrensbestämmelserna.

2.4 När det gäller destruering av kött- och benmjöl kan kommissionen på detta stadium inte uttala sig om huruvida finansieringen av destrueringen är förenlig med reglerna utan att exakt känna till dels vilken typ av produkt som berörs eller berörts av stödet och dels om stöd betalats ut för det mjöl som producerats efter gemenskapsförbudet i december 2000. Kommissionen känner inte heller till om den ersättning som betalts ut för denna destruering innefattar överskjutande ersättning, antingen till mjölets ägare eller till destrueringsföretagen. Kommissionen har anmodat de franska myndigheterna att ange vilka typer av produkter som berörs av stödet med uppgifter om produktionsdatum, samt att översända uppgifter som gör det möjligt att avgöra om överskjutande ersättning har undvikits.

⁽⁷⁾ EGT C 72, 10.3.1994 vid genomförandet av stödet, senare ersatt av EGT C 37, 3.2.2001.

3. Finansiering av stödet

3.1 Före den 31 december 2000 finansierades styckningsverksamheten genom en skattelikhande avgift som togs ut från detaljhandeln för kött och köttprodukter. Avgifterna sattes in i en fond för förvaltning av verksamheten. Kommissionen anser vanligen att finansiering av ett statligt stöd genom obligatoriska avgifter kan ha effekter på stödet eftersom det ger en skyddseffekt utöver själva stödet. Ett stöd får därför inte finansieras genom skattelikhande avgifter som också belastar produkter som importerats från andra medlemsstater. Kommissionen anser på detta stadium att det belopp som erhållits genom avgifter på produkter som importerats från andra medlemsstater för att finansiera styckningsverksamheten kan vara en finansiering som är oförenlig med stödet enligt konkurrensbestämmelserna. Följaktligen skulle ett statligt stöd som finansieras på detta vis vara oförenligt med fördraget.

3.2 Sedan den 31 december 2000 går avgifterna direkt till den allmänna statliga budgeten. Kommissionen anser rent principiellt att när skatteintäkter förs in i det nationella budgetsystemet blir det omöjligt att fastställa ett samband mellan skatten och finansieringen av en tjänst som levereras och finansieras av staten. Det skulle inte längre vara möjligt att fastslå att en sådan skattelikhande avgift är diskriminerande mot andra produkter, eftersom den inte skulle gå att skilja från statens övriga inkomster, och finansieringen av stödet skulle inte kunna kopplas direkt till den.

Vissa tvivel kvarstår om huruvida de ekonomiska resurserna verkligen har frikopplats från verksamheten. Det tycks som om avgifterna anslås direkt till jordbruksministeriet och sedan går till budgeten för CNASEA, som är det organ som ansvarar för den ekonomiska förvaltningen av styckningsverksamheten⁽⁸⁾. Överensstämmelsen mellan summan av avgifterna och finansieringen av verksamheten är så gott som total.

Domstolen har nyligen upprepat att en eventuell koppling mellan ett skattesystem och ett stöd utgör ett allvarligt hinder för bedömning av om stödet är förenligt med för-

draget. Domstolen framhåller vidare att om det föreligger allvarliga hinder för bedömningen av om en nationell åtgärd är förenlig med fördraget är det endast genom att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 i fördraget som kommissionen kan bemöta de frågor som ställts i de inlämnade klagomålen beträffande dessa bestämmelser⁽⁹⁾.

Kommissionen kan på detta stadium inte uttala sig om det aktuella systemets förenlighet med fördraget, på grund av ett system som eventuellt är diskriminerande mot produkter som importerats från andra medlemsstater, och som också drabbas av avgifterna.

3.3 Kommissionen har meddelat att om finansieringen av ett statligt stöd anses oförenligt med tillämpliga konkurrensbestämmelser skall de finansierade stöden också anses som oförenliga så länge som de finansieras på detta sätt. Att ett stöd finansieras på ett sätt som överensstämmer med reglerna är en nödvändig förutsättning för att själva stödet skall kunna vara förenligt.

4. Artikel 86.2 i fördraget

Kommissionen har också framhållit att alla överträdelser av konkurrensreglerna som är motiverade enligt artikel 86.2 i fördraget skall begränsa sig till åtgärder som är absolut nödvändiga för att en verksamhet av allmänt ekonomiskt intresse skall kunna fungera väl. På detta stadium kan kommissionen inte se på vilket sätt en kostnadsfri styckningsverksamhet för uppfödare och slakterier skulle vara nödvändigt för att systemet skall fungera väl eller för det allmänna ekonomiska intresset. Kommissionen förstår inte heller på detta stadium varför styckningsverksamheten kräver eventuella driftsstöd till företag som inte betalar skatten i fråga eller eventuella betalningar till styckningsföretag som går utöver vad som behövs för att täcka nettokostnaderna för styckningen. Man förstår inte heller varför produkter från andra medlemsstater behöver beskattas.

Kommissionen kan på detta stadium inte utesluta att de samlade effekterna av det franska styckningssystemet kan påverka handelsutvecklingen mellan medlemsstaterna i en utsträckning som motverkar gemenskapens intressen, och att det därför står i strid med artikel 86.2 i fördraget. Som tidigare angivits kan dessa effekter påverka både kött handeln och slakterierna.

⁽⁸⁾ Rapport Collectif budgétaire (samlade budgetrapporten) för 2000, dokument nr 2775, band II.

⁽⁹⁾ Domstolens dom, 3 maj 2001, mål C-204/97, Republiken Portugal mot Europeiska gemenskapernas kommission. Ännu inte offentliggjord.

SKRIVELSEN

”Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la France qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur la mesure citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE.

I. PROCÉDURE

- (1) Suite à une plainte, la Commission a adressé, le 15 avril 1999 une demande d'informations aux autorités françaises concernant une taxe sur l'achat de viandes visant à financer des activités d'équarrissage (ci-après dénommée «la taxe d'équarrissage»). Les autorités françaises ont répondu par lettre du 12 mai 1999.
- (2) La Commission a entre-temps entamé une procédure d'infraction prévue à l'article 226 du traité CE contre ladite taxe ⁽¹⁰⁾. Une mise en demeure avait ainsi été envoyée aux autorités françaises par lettre du 29 juillet 1998. Elle a été suivie d'un avis motivé du 18 septembre 2000.
- (3) La mesure a ensuite été incluse dans le registre des aides non notifiées. Un *addendum* à la plainte initiale a été reçu en mars 2001. La Commission a été entre-temps saisie d'une nouvelle plainte reprenant les éléments de la première plainte.
- (4) En outre, la Cour de justice des Communautés européennes a été saisie d'une question préjudicielle présentée, conformément à l'article 234 du traité, par la Cour administrative d'appel de Lyon, concernant l'interprétation de l'article 87, paragraphe 1 du traité ⁽¹¹⁾, en relation avec la taxe d'équarrissage. L'avocat général a rendu ses conclusions le 30 avril 2002.

II. DESCRIPTION

1. LES MESURES

- (5) Selon les informations reçues par la Commission par voie du plaignant ainsi que celles reçues des autorités françaises dans le cadre de la procédure d'infraction entamée par la Commission — auxquelles lesdites autorités se sont référées lorsque la Commission a initié l'examen de la taxe au regard des articles 87 à 89 du traité —, la taxe d'équarrissage a été instituée par l'article 302 bis ZD du Code général des impôts, issu de l'article 1^{er} de la loi française n° 96-1139 du 26 décembre 1996, relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs. Selon cette même disposition, cette taxe est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997.
- (6) Cette loi modifie le code rural dans son article 264 dans le sens que «la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux ainsi que celles des viandes et abats saisis à l'abattoir reconnu impropres à la consommation humaine et animale» sont définies comme «une mission de service public qui relève de la compétence de l'État».

⁽¹⁰⁾ N° A/97/4309.

⁽¹¹⁾ Affaire C-126/01, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie contre SA GEMO.

- (7) Par contre, selon le nouvel article 271 du code rural, également modifié par cette loi, «l'élimination des saisies vétérinaires autres que celles visées à l'article 264 ainsi que celle des déchets d'origine animale provenant d'abattoirs ou d'établissements de manipulation ou de préparation de denrées animales ou d'origine animale ne relèvent pas du service public de l'équarrissage. Elles sont assurées sous la seule responsabilité de ces abattoirs et établissements. Sauf s'ils sont eux-mêmes agréés ou enregistrés à cette fin, ils sont tenus d'en confier le traitement à des établissements agréés ou enregistrés pour cette activité par l'autorité administrative.»
- (8) La collecte couverte par la mission du service public concerne les animaux morts sur le territoire national et notamment ceux qui sont tués dans les abattoirs de France. La collecte des cadavres n'a lieu que lorsqu'il s'agit d'animaux, voire de lots, de 40 kilogrammes (kg) au minimum. La loi exclut de manière spécifique du service public d'équarrissage financé par la taxe les prestations à des personnes qui possèdent ou détiennent le cadavre d'un animal et qui «peuvent» le remettre à une personne agréée, sans pour autant y être obligées (article 265, paragraphe II du code rural). Semblent ainsi exclus tous les cadavres d'animaux dits «de compagnie» détenus par des personnes privées. Cette exclusion semble donner lieu à une activité d'équarrissage financée par les personnes privées.
- (9) Les entreprises privées chargées d'effectuer les prestations d'équarrissage sont sélectionnées par les préfets par le biais de procédures d'appel d'offres définies dans le code rural français. Les cahiers des charges afférents prévoient le mode de rémunération des opérations dont l'exécution est confiée au titulaire du marché, laquelle est exclusive de toute rémunération perçue auprès des usagers du service public. En conséquence, les entreprises d'équarrissage chargées du service public doivent fournir gratuitement leurs services de collecte et d'élimination aux utilisateurs (principalement des éleveurs et des abattoirs) et sont rémunérées exclusivement par l'État (article 264, paragraphe 2 du code rural).
- (10) La taxe d'équarrissage porte sur les achats de viande et d'autres produits spécifiés par toute personne qui réalise des ventes au détail de ces produits.
- (11) La taxe est due par (en principe, voir ci-dessous) toute personne qui réalise des ventes au détail, son assiette est constituée par:
 - la valeur hors taxe sur la valeur ajoutée des achats de toute provenance: de viandes et abats, frais ou cuits, réfrigérés ou congelés, de volaille, de lapin, de gibier ou d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine, porcine et des espèces chevaline, asine et de leurs croisements,
 - de salaisons, produits de charcuterie, saindoux, conserves de viandes et abats transformés,
 - d'aliments pour animaux à base de viandes et d'abats.

Les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est inférieur à 2 500 000 de francs français (FRF) (381 122 euros) hors TVA sont exonérées de la taxe. Les taux d'imposition de la taxe sont fixés, par tranche d'achats mensuels hors TVA à 0,5 % jusqu'à 125 000 FRF (19 056 euros) et à 0,9 % au-delà de 125 000 FRF. Ils ont ensuite respectivement été portés à 2,1 % et 3,9 % (voir ci-dessous).

(12) Initialement, c'est-à-dire à partir du 1^{er} janvier 1997, le produit de la taxe a été affecté à un fonds spécialement créé à cet effet, ayant pour objet de financer le service de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux et de saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale, c'est à dire les activités définies comme mission de service public par l'article 264 du code rural mentionné plus haut. Le fonds était géré par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

(13) La loi 98-546 du 2 juillet 1998 a imposé une taxe additionnelle aux mêmes redevables, pendant la période du 1^{er} juillet 1998 au 31 décembre 1998, afin notamment de financer l'élimination des farines de mammifères non conformes aux normes communautaires relatives à l'inactivation des agents de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et notamment les dépenses induites d'achat, de transport, de stockage et de traitement. Les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente était inférieur à 3 500 000 FRF (533 571 euros) hors taxe sur la valeur ajoutée étaient exonérées de cette taxe additionnelle. Les taux d'imposition de cette taxe étaient fixés par tranche d'achats mensuels hors taxe sur la valeur ajoutée à 0,3 % jusqu'à 125 000 FRF (19 056 euros) et 0,5 % au-delà de 125 000 FRF.

(14) L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a apporté certaines modifications au mécanisme de la taxe, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Ces modifications visaient à contrecarrer les effets de la crise de l'ESB, et les surcoûts qui en dérivent. Dès lors, l'assiette de la taxe a été aussi élargie aux «autres produits à base de viande». Le taux de la taxe est désormais fixé à 2,1 % pour la tranche d'achats mensuels jusqu'à 125 000 FRF (19 056 euros) et à 3,9 % au-delà de 125 000 FRF. En outre, toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est inférieur à 5 000 000 FRF (762 245 euros) hors taxe sur la valeur ajoutée sont maintenant exonérées de la taxe. Enfin, le produit de la taxe est, depuis le 31 décembre 2000, directement affecté au budget général de l'État, au lieu du fonds mentionné ci-dessus.

(15) Il paraît des informations dont la Commission dispose que cette augmentation de la taxe répond notamment à la nécessité de détruire non seulement les cadavres d'animaux et les saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale — dont le nombre est sans doute plus élevé que par le passé, suite à la crise de l'ESB —, ou les parties de cadavres qui étaient autrefois utilisées pour fabriquer des farines animales ou d'autres produits, mais aussi les farines animales dont l'usage a été provisoirement interdit par la décision 2000/766/CE du Conseil du 4

décembre 2000 relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de protéines animales dans l'alimentation des animaux⁽¹²⁾. Pourtant, à ce stade, la Commission ne dispose pas d'informations lui permettant de conclure que la destruction des farines animales est expressément prévue par la loi française en tant qu'activité liée au service public d'équarrissage, notamment au moyen de la modification de l'article 264 du code rural français.

2. POSITION DU PLAIGNANT

(16) D'après le plaignant, le régime confère un avantage double: elle octroierait, d'une part, une aide aux entreprises d'équarrissage (sous forme de prestation positive) et, d'autre part, une aide aux éleveurs et abattoirs de boucherie (sous forme de prestation négative). Il s'agirait d'abord d'une prestation positive ayant pour effet de limiter le risque de l'entrepreneur que doivent normalement supporter les entreprises d'équarrissage. Ensuite, il s'agirait d'une prestation négative du fait que le régime comporterait l'élimination d'un coût qui grève normalement le budget des éleveurs et des abattoirs de boucherie, en tant que producteurs des cadavres et des saisies d'abattoirs.

3. RÉPONSE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

(17) Selon les autorités françaises, les mesures visées ne peuvent pas s'analyser comme comportant des éléments d'aide d'Etat. La finalité des mesures ne serait pas d'attribuer une aide aux éleveurs nationaux ou aux exploitants d'abattoirs mais de financer un service public dont l'institution est apparue indispensable pour protéger la santé humaine et animale et sauvegarder l'environnement.

(18) Les autorités françaises considèrent que les actions financées relèvent de l'intérêt public. En effet, selon ces autorités, il est apparu, suite à la crise de l'ESB, que l'élimination des cadavres d'animaux et des saisies sanitaires d'abattoirs devait relever d'une mission de service public de l'État du fait de son importance pour la protection de la santé humaine et animale et pour la protection de l'environnement.

(19) Les autorités françaises ajoutent que la suppression de toute possibilité de valorisation des cadavres d'animaux — à cause, notamment, de l'interdiction de commercialiser des farines animales — et la nécessité de procéder à leur destruction rendaient caduques les dispositions antérieures issues de la loi du 31 décembre 1975 qui, en conférant aux équarrisseurs le monopole sur un périmètre donné de la collecte et du traitement des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, permettaient d'assurer la gratuité du service. Cette situation nouvelle et la fixation au niveau communautaire de normes sanitaires plus exigeantes imposaient d'avoir recours à d'autres sources de financement pour assurer le fonctionnement du service public. C'est dans ce contexte que le législateur a décidé de créer une taxe sur les achats de viandes et de produits à base de viandes, due par les personnes qui réalisent des ventes au détail de ces produits et affectée au financement de l'équarrissage.

⁽¹²⁾ JO L 306 du 7.12.2000.

4. AUTRES ÉLÉMENTS

- (20) Comme il a déjà été relevé ci-dessus, le 18 septembre 2000, la Commission a émis un avis motivé concernant les mesures françaises. Dans cet avis, la Commission a constaté que le système de la taxe d'équarrissage constitue une mesure fiscale discriminatoire incompatible avec l'article 90 du traité, parce qu'elle s'applique aux viandes en provenance d'autres États membres malgré le fait que seul les producteurs de viandes françaises bénéficient du service public d'équarrissage financé par le produit de ladite taxe.
- (21) Dans le cadre de l'affaire C-126/01, la Cour administrative d'appel de Lyon a demandé à la Cour de justice des Communautés européennes de se prononcer à titre préjudiciel sur la question de savoir si la taxe sur les achats de viande prévue par l'article 302 ZD du code général des impôts s'insère dans un dispositif pouvant être regardé comme une aide au sens de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne.
- (22) Dans ses conclusions du 30 avril 2002 dans l'affaire C-126/01, l'avocat général a proposé à la Cour de répondre à ladite question préjudicielle dans les termes suivants: «Une mesure comme la loi n° 96/1139 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural accorde une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité:
- a) aux éleveurs et aux abattoirs en ce que le service public de collecte et d'élimination des déchets animaux dangereux leur est fourni gratuitement;
 - b) aux entreprises d'équarrissage seulement si et dans la mesure où les paiements faits par l'État français dépassent la rémunération appropriée de la fourniture de ce service, et
 - c) aux détaillants en ce qu'ils sont exonérés de la taxe sur les achats de viande à moins que l'on puisse démontrer que cette exonération est justifiée par des raisons tirées de la nature du régime fiscal général et à condition que l'exonération affecte les échanges entre États membres dans le secteur des revendeurs de viande.»

III. APPRÉCIATION

1. INTRODUCTION: L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

- (23) Selon l'article 87, paragraphe 1, du traité, sauf dérogations prévues par ce traité, sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

- (24) Les articles 87 à 89 du traité sont rendus applicables dans le secteur de la viande de porc par l'article 21 du règlement (CEE) n° 2759/75 du Conseil⁽¹³⁾ portant organisation commune des marchés pour ces produits. Ils sont rendus applicables dans le secteur de la viande bovine par l'article 40 du règlement (CE) n° 1254/99 du Conseil⁽¹⁴⁾ portant organisation commune des marchés pour ces produits. Avant l'adoption de ce dernier, ils étaient rendus applicables dans le même secteur par l'article 24 du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil⁽¹⁵⁾. Ils sont rendus applicables dans les secteurs de la viande ovine et caprine par l'article 22 du règlement (CE) n° 2467/98 du Conseil⁽¹⁶⁾ portant organisation commune des marchés pour ces produits. Ils sont rendus applicables dans le secteur de la viande de volaille par l'article 19 du règlement (CEE) n° 2777/75 du Conseil⁽¹⁷⁾ portant organisation commune des marchés pour ces produits.

1.1. Existence d'un avantage sélectif financé par des ressources d'État

- (25) En ce qui concerne la nature de l'aide, celle-ci doit être établie au niveau des bénéficiaires potentiels du système d'équarrissage et de son financement. La Commission a décelé les catégories principales suivantes de bénéficiaires potentiels du système d'équarrissage introduit en France:
- les entreprises d'équarrissage,
 - les éleveurs et les abattoirs,
 - éventuellement, les producteurs des farines animales interdites à la commercialisation,
 - une quatrième catégorie pourrait être formée par les entreprises vendant de la viande au détail dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2,5 millions de FRF (respectivement 5 millions de FRF, à partir de 2001).

1.1.1. Aide aux entreprises d'équarrissage

- (26) Les entreprises d'équarrissage réalisent, d'après la loi française, une mission de service public, en ce qui concerne la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux ainsi que celles des viandes et abats saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale. À ce propos, l'article 86, paragraphe 2, du traité prévoit que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles du traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

⁽¹³⁾ JO L 282 du 1.11.1975.

⁽¹⁴⁾ JO L 160 du 26.6.1999.

⁽¹⁵⁾ JO L 148 du 28.6.1968.

⁽¹⁶⁾ JO L 312 du 20.11.1998.

⁽¹⁷⁾ JO L 282 du 1.11.1975.

- (27) La Commission n'a, en principe, rien à objecter en ce qui concerne la nature, consacrée par loi, de service d'intérêt économique général que les autorités françaises ont voulu donner à l'activité de ramassage et d'élimination postérieure des carcasses et autres déchets d'animaux impropres à la consommation. En effet, il s'agit d'une décision qui serait justifiée par des raisons de santé publique et de protection de l'environnement et, de ce fait, elle relève de la notion d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité. C'est ainsi que la Cour a reconnu que la gestion de certains déchets peut être l'objet d'un service d'intérêt économique général⁽¹⁸⁾.
- (28) Le fait que le service public d'équarrissage soit financé par les recettes d'une taxe parafiscale mise à la charge des vendeurs de viandes implique que les entreprises qui réalisent ce service bénéficient des fonds publics pour couvrir les dépenses dérivées dudit service.
- (29) L'activité d'équarrissage est sans doute une activité économique. En France, le secteur est dominé par deux grandes entreprises, qui se partagent entre 80 % et 90 % du marché, et réalisent un chiffre d'affaires, dans un cas au moins, supérieur à 1 milliard de FRF (152 millions d'euros)⁽¹⁹⁾. Pour donner une indication du chiffre d'affaires lié à l'équarrissage seul, on estime que le coût de l'équarrissage en France devait augmenter jusqu'à 3,2 milliards de FRF en 2001.
- (30) Les paiements publics sont faits à certaines entreprises déterminées, c'est à dire aux quelques entreprises chargées du service public. Ainsi, la mesure en cause est aussi spécifique.
- (31) Quand un État membre établit un service qu'il qualifie d'intérêt public sur son territoire, certaines conditions doivent être remplies afin que des dérogations à l'application du traité puissent être justifiées tant qu'elles sont nécessaires à l'accomplissement d'une mission tenant à la gestion de services d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE⁽²⁰⁾. Ainsi, les obligations imposées à l'entreprise chargée d'assurer ces services doivent figurer dans un acte d'autorité publique ou dans un contrat conclu avec l'autorité publique compétente. En outre, le montant de la compensation doit être établi sur la base de règles claires, transparentes et non discriminatoires et ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour compenser les charges inhérentes à la prestation des services en question. Enfin, la Commission doit s'assurer que la mesure nationale n'affecte pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

En ce qui concerne le premier critère, il convient de noter qu'en l'espèce, la loi 96-1139 et le décret 96-1229 prévoient que certaines entreprises seront chargées de l'exécution du service public d'équarrissage.

En ce qui concerne le deuxième critère (le montant de la compensation), la Cour de justice des Communautés européennes a jugé récemment dans l'affaire C-53/00⁽²¹⁾, que l'article 86, paragraphe 2, doit être interprété en ce sens qu'il ne couvre pas une aide publique dont bénéficient des entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, dans la mesure où cet avantage excède les surcoûts dudit service. En ce moment, plusieurs litiges pendants devant la Cour posent la question de savoir si une mesure doit être qualifiée d'aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité lorsque l'avantage qu'en tirent certaines entreprises n'excède pas les surcoûts qu'elles supportent pour l'accomplissement des obligations de service public qui leur sont imposées par la réglementation nationale. En tout état de cause, si la compensation octroyée par l'État excède ces surcoûts, elle confère un avantage sélectif aux entreprises bénéficiaires et constitue donc une aide d'État dès lors que les autres éléments constitutifs de cette notion sont présents.

1.1.1.1. La compensation pour la réalisation du service

- (32) Il convient donc d'abord d'examiner comment le niveau des paiements aux entreprises d'équarrissage a été déterminé, notamment afin de vérifier si ces paiements excèdent les coûts que ces entreprises encourent pour effectuer de telles activités.
- (33) Or, à ce stade, la Commission ne dispose pas de tous les éléments nécessaires pour pouvoir effectuer cette analyse.
- (34) Pourtant, selon la pratique constante de la Commission, le fait que le service a été attribué au terme d'une procédure ouverte et transparente, comparable aux procédures d'appel d'offres prévues par les directives en matière de marchés publics, est une indication qu'il n'y a pas de surcompensation.
- (35) Dès lors, afin d'être en mesure de se prononcer sur la nature des procédures d'appels d'offre utilisées dans le cas d'espèce pour choisir les entreprises d'équarrissage, la Commission demande aux autorités françaises de lui adresser toute information relative à la mise en œuvre desdits appels d'offres lui permettant de conclure au respect de ces critères, notamment à la lumière de la directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services⁽²²⁾, ainsi que de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes⁽²³⁾.

⁽¹⁸⁾ Arrêt du 23 mai 2000, C-209/98, FFAD, point 75.

⁽¹⁹⁾ Données extraites du rapport n° 131 du Sénat français, session ordinaire de 1996-1997, fait par M. Roger Rigaudière.

⁽²⁰⁾ Voir notamment la communication de la Commission «Les services d'intérêt général en Europe» (JO C 17 du 19.1.2001) et le rapport de la Commission à l'intention du Conseil européen de Laeken, COM(2001) 598 du 17.10.2001.

⁽²¹⁾ CJCE, 22 novembre 2001, affaire n° C-53/2000, Ferring.

⁽²²⁾ JO L 209 du 24.7.1992.

⁽²³⁾ Notamment, CJCE, 7 décembre 2000, affaire n° C-324/98, Telaustria Verlags GmbH et Telefonadress GmbH contre Telekom Austria AG, Recueil 2000, p. I-10745.

La Commission prie les autorités françaises de s'exprimer sur ces éléments, et notamment sur la mise en concurrence des équarrisseurs qui a eu lieu sur base du décret 96-1229.

- (36) Un autre souci concernant le montant de la compensation est que, ainsi qu'il a été relevé notamment aux points 13 à 15, une taxe additionnelle a été instituée en 1998, et il y a également eu une augmentation de la taxe en 2000. En effet, il paraîtrait que des activités non prévues dans la loi de 1996, notamment la destruction des farines animales interdites au commerce, seraient aussi financées par celles-ci, sans qu'aucune mention de cette activité ne soit faite dans l'article 264 du code rural. À nouveau, la Commission prie les autorités françaises de s'exprimer sur ces éléments, et notamment de détailler toutes les actions financées au moyen de la taxe d'équarrissage.

1.1.1.2. Risque de subventions croisées

- (37) Comme décrit dans les points 6 et 7, d'après la loi nationale, le service public d'équarrissage n'est pas un service opérant de façon non sélective envers tous les déchets.
- (38) Comme le service public de l'équarrissage ne couvre pas l'ensemble des déchets à traiter par les équarrisseurs, il peut arriver que ces entreprises n'effectuent pas seulement les tâches résultant de l'accomplissement du service public, mais maintiennent aussi d'autres activités commerciales, pour lesquelles elles sont rémunérées par leurs clients. Ainsi, les entreprises d'équarrissage peuvent aussi se livrer à des activités relatives à la valorisation de certains sous-produits (peaux et cuirs, suifs et graisses de récupération, os, etc.). Une surcompensation pour leurs tâches d'intérêt économique général leur procurerait un avantage indu dans ces marchés ⁽²⁴⁾.
- (39) Les plaignants contestent que, dans le cas de l'équarrissage, il y ait effectivement adéquation entre le coût réel du service public et les paiements publics. Ils donnent comme exemple qu'en 1997, le produit de la taxe d'équarrissage aurait atteint 520 millions de FRF, alors que les dépenses au titre de l'équarrissage ne représentaient que 370 millions de FRF. Les plaignants attirent aussi l'attention sur un rapport réalisé par le comité permanent de coordination des inspections (rapport COPERCI) à la demande du ministre de l'agriculture, qui constaterait que «les entreprises d'équarrissage auraient bénéficié de largesses lors de la perception du produit de la taxe affecté à la rémunération de leurs prestations», que, «il existe un risque potentiel de double paiement des prestations d'incinération du fait du paiement de celles-ci en l'absence de leur réalisation effective» et que «l'activité d'équarrissage qui était structurellement déficitaire avant la crise de la "vache folle" est redevenue bénéficiaire. Il résulte de ce qui précède qu'il semble exister un déséquilibre entre les indemnités versées et le coût de l'équarrissage.»

- (40) À ce stade, la Commission ne peut pas conclure que les paiements publics aux entreprises d'équarrissage n'excè-

dent pas les surcoûts qu'elles supportent pour l'accomplissement des obligations de service public qui leur sont imposées par la réglementation nationale, et ne sont donc pas à considérer comme aide ne pouvant pas être couverte par l'article 86, paragraphe 2, du traité. Dans le cas où il y aurait dépassement des surcoûts, un examen sous l'angle de l'article 87 du traité pourrait s'imposer si les autres conditions d'application de cette disposition étaient réunies.

- (41) En conséquence, la Commission demande aux autorités françaises de lui fournir toutes les informations concernant, notamment, les montants payés aux entreprises concernées et la démonstration que ces aides n'ont servi qu'à financer les surcoûts des tâches accomplies pour gérer un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité. En plus, ces autorités sont priées de démontrer que des ressources n'ont pas pu être déviées vers d'éventuelles activités concurrentielles auxquelles les entreprises bénéficiaires pourraient se livrer (subventions croisées).

1.1.2. Aide pour les éleveurs et abattoirs

- (42) Même si la Commission était amenée à conclure que les montants versés aux entreprises chargées du service d'équarrissage n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour assurer un service d'intérêt économique général au sens du traité, la Commission est d'avis que cela n'éliminerait pas toutes les questions sur ses effets vis-à-vis des bénéficiaires du service ainsi que sur la manière dont le service est financé.
- (43) Dans le cas d'espèce, le service public d'équarrissage se traduit par des activités de collecte et d'élimination destinées à protéger la santé humaine et animale ainsi qu'à sauvegarder l'environnement. La Commission tient à signaler à ce point que l'objectif de protection de la santé publique ne peut enlever, par lui seul, le caractère d'aide d'État à une mesure dont les modalités, dans le cas d'espèce, pourraient favoriser les éleveurs et des abattoirs. Il y a donc lieu de vérifier si le système de la taxe d'équarrissage favorise certaines entreprises ou certaines productions.
- (44) Le financement des équarrisseurs par le produit de la taxe pourrait aboutir à exonérer les usagers de l'équarrissage, essentiellement les éleveurs et les abattoirs, d'une charge inhérente à leur activité.
- (45) La Cour de justice a constaté dans plusieurs affaires que la fourniture des biens ou de services dans des conditions préférentielles est susceptible de constituer une aide d'État ⁽²⁵⁾. Dans ses conclusions dans l'affaire C-126/01 GEMO, l'avocat général conclut que la fourniture totalement gratuite d'un service est *a fortiori* susceptible de constituer une aide d'État ⁽²⁶⁾. La jurisprudence indique clairement que toute prestation en nature de l'État ou par des moyens de l'État qui n'est pas rémunérée dans

⁽²⁴⁾ Voir note 14 de bas de page.

⁽²⁵⁾ Voir par exemple affaires jointes 67/85, 68/85 et 70/85, Van der Kooy, Recueil p. 219, point 28; C-39/94, SFEL, Recueil I-3547, point 62.

⁽²⁶⁾ Conclusions du 30 avril 2002, point 60.

- des conditions normales du marché (donc sans contre-prestation adéquate) peut constituer une aide ⁽²⁷⁾.
- (46) Le service ne requiert aucune contrepartie de la part, notamment, des éleveurs et des abattoirs se trouvant à l'origine des déchets. De ce fait, s'agissant d'un coût de production dont sont exonérés les opérateurs économiques qui sont à la source des déchets, la gratuité du service pourrait constituer une aide au fonctionnement en faveur des éleveurs et des abattoirs concernés.
- (47) L'activité de l'équarrissage vise la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux ainsi que celles des viandes et abats impropres à la consommation humaine et animale. En tant que telle, elle vise à éliminer une espèce de déchets indésirables. À cet égard, la prise en compte du principe du «pollueur-payeur», inscrit dans l'article 174, paragraphe 2, premier alinéa, du traité CE apparaît nécessaire. Conformément à ce principe, le coût de l'élimination des déchets doit normalement être supporté par le détenteur des déchets qui remet les déchets à l'entreprise chargée de leur collecte et traitement.
- (48) En ce qui concerne l'application du principe «pollueur payeur» en matière d'aides d'État pour la gestion des déchets, la Commission a déjà constaté ⁽²⁸⁾ que selon le principe du pollueur payeur, le pollueur et/ou le propriétaire de déchets est responsable de leur élimination ou de leur recyclage écologique. La responsabilité du pollueur est en principe une obligation de faire et non simplement de payer. L'obligation du pollueur est indépendante de sa situation financière. Si un pollueur ne remplit pas cette obligation, les autorités compétentes peuvent l'y contraindre par voie d'injonction. Si celle-ci n'est pas suivie d'effet, l'État peut alors se charger de l'élimination des déchets et en faire supporter le coût par le pollueur. Une exemption accordée à une entreprise pour ces obligations dans ce domaine constitue donc en règle générale une aide d'État.
- (49) En l'espèce, les détenteurs des déchets concernés par l'équarrissage résultant de la loi de 1996 sont des détenteurs de cadavres d'animaux, c'est-à-dire les éleveurs et les abattoirs, qui se livrent à une activité économique. En s'adressant spécifiquement aux abattoirs et aux éleveurs, la mesure gratuite semble, à ce stade, aussi être spécifique.
- (50) Ainsi, dans la mesure où le principe «pollueur-payeur» exigerait que les détenteurs de cadavres d'animaux et d'autres viandes et abats impropres à la consommation supportent le coût de leur collecte et élimination, il serait cependant possible d'affirmer qu'un tel coût peut, effectivement, être considéré comme étant inhérent à leur activité. En conséquence, si lesdits usagers du service public d'équarrissage se trouvaient libérés de cette charge inhérente au principe «pollueur-payeur», ils recevraient un avantage économique. Ils seraient donc «favorisés» au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.
- (51) L'objectif de créer un système favorisant les éleveurs et abattoirs ressort ainsi aussi des délibérations faites à l'occasion de l'introduction de la taxe d'équarrissage. Sur ce point, le rapporteur de l'Assemblée nationale déclarait que «l'objectif du gouvernement est de ne faire payer ni les éleveurs (ni les collectivités locales) que l'équarrissage doit rester pour l'essentiel un service gratuit, notamment ... pour les éleveurs auxquels la perte d'un animal crée un préjudice et pour les abattoirs qui ne sauraient supporter la totalité des coûts des saisies et des déchets.» ⁽²⁹⁾ Avant l'introduction de la taxe d'équarrissage, les équarrisseurs pouvaient demander aux autorités qu'on fixe des tarifs à la charge des opérateurs devant recourir au service d'équarrissage, afin de permettre aux équarrisseurs d'atteindre un équilibre financier de leurs opérations.
- (52) Il résulte clairement du décret susmentionné de 1996 que la rémunération reçue par les équarrisseurs est «exclusive» de toute rémunération perçue auprès des usagers du service public (les détenteurs des cadavres, etc. obligés d'y avoir recours). Il s'agit d'une interdiction, pour les équarrisseurs, de demander un tarif aux usagers du service public qu'ils exploitent (comme ils pouvaient le faire, sur décision préfectorale, par le passé). Cela a comme conséquence que ces derniers ne payent rien pour la prestation qu'ils reçoivent et dont le coût devrait, normalement, être supporté par eux, selon le principe du «pollueur-payeur», comme cela semble être le cas pour les personnes ayant recours à l'équarrissage facultatif (voir supra).
- (53) Cet avantage économique clair pour les éleveurs et abattoirs, résultant du fait qu'ils ne doivent pas supporter les frais de l'enlèvement des déchets, est financé par des sources publiques. Il ressort de la description ci-dessus que c'est le budget de l'État (d'abord directement à travers le fonds créé, puis à travers le budget général) qui paye les équarrisseurs pour les frais résultant du traitement des déchets des éleveurs et des abattoirs.
- (54) Cet avantage financier public accordé aux éleveurs et aux abattoirs peut créer des distorsions de concurrence à plusieurs niveaux.
- (55) En ce qui concerne les éleveurs français, en forte concurrence avec des éleveurs dans les autres États membres (pour les chiffres concernant le commerce, voir ci-dessous), la prise en charge leur permet d'offrir leurs animaux sans devoir supporter les coûts de l'enlèvement des animaux morts sur l'exploitation. L'enlèvement gratuit des cadavres peut en conséquence fournir un avantage substantiel à un éleveur.
- (56) En ce qui concerne les abattoirs, eux aussi se trouvent dans une situation de concurrence avec des abattoirs dans d'autres États membres. La prise en charge des coûts du traitement des déchets par les fonds publics peut accorder un avantage net aux abattoirs français vis-à-vis de leurs concurrents au-delà de la frontière.

⁽²⁷⁾ Tribunal de première instance, Ufex et a. contre Commission, T-613/97, arrêt du 14.12.2000. Recueil 2000, p. II-4055.

⁽²⁸⁾ Décision du 29 juillet 1998, Georgsmarienhütte (JO L 83 du 27.3.1999, p. 74).

⁽²⁹⁾ Page 19 du rapport Angot, Assemblée nationale n° 3148, enregistrée le 19 novembre 1996.

(57) La Commission estime donc, à ce stade, que le financement public du service d'équarrissage est susceptible de conférer un avantage sélectif aux éleveurs et aux abattoirs français.

1.1.3. Aide aux détenteurs de farines animales

(58) Les observations contenues dans le point b) peuvent être appliquées, *mutatis mutandis*, pour ce qui est des personnes qui détiennent des farines animales. En effet, dans la mesure où le principe «pollueur-payeur» exigerait que les détenteurs des farines animales interdites à la commercialisation supportent le coût de leur collecte et élimination, il serait cependant possible d'affirmer qu'un tel coût peut, effectivement, être considéré comme inhérent à leur activité. En conséquence, si, et dans la mesure où, lesdits usagers du service public d'équarrissage se trouveraient libérés de cette charge inhérente au principe «pollueur-payeur», ils recevraient un avantage économique. Ils seraient donc «favorisés» au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

1.1.4. Aide pour le commerce exonéré du paiement de la taxe

(59) La loi de 1996 prévoit l'exonération des entreprises vendant de la viande au détail dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2,5 millions de FRF (ce seuil a ensuite été augmenté à 5 millions de FRF, voir ci-dessus). Une telle exonération implique une perte de ressources pour l'État⁽³⁰⁾ et n'apparaît pas justifiée par la nature et l'économie du système fiscal qui a comme objectif d'assurer les recettes de l'État. En effet, selon les informations dont dispose la Commission, l'exonération ne se réfère pas au chiffre d'affaires réalisé avec des ventes de viande. Elle se réfère au chiffre global des ventes. Ainsi, il est par exemple possible qu'une entreprise vendant exclusivement de la viande et atteignant un chiffre d'affaires de 2,4 millions de FRF avec ces ventes de viande, ne soit pas soumise à la taxe. Par contre, une entreprise d'alimentation générale avec un chiffre d'affaires total de 10 millions de FRF, dont 1 million de FRF avec des ventes de viande, sera soumise à la taxe. Comme la taxe est calculée sur la valeur des produits sur base de viande, il ne semble pas justifié d'exonérer du paiement de la taxe une entreprise avec un chiffre d'affaires plus élevé en termes de ventes de viande, tandis que son concurrent, qui réaliserait un chiffre d'affaires inférieur avec les produits à base de viande, serait soumis à la taxe.

(60) En conséquence, ladite exonération semble constituer un avantage sélectif⁽³¹⁾. Il s'agirait ainsi d'une aide en faveur des vendeurs exonérés qui trouvent leur charge fiscale allégée. Sur base des chiffres concernant le commerce de viande donnés ci-dessous, la Commission conclut, à ce stade, que l'exemption de la taxe des commerçants réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 2,5 millions de FRF (et maintenant 5 millions de FRF) est un avantage

susceptible de constituer une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

1.2. L'affectation des échanges

(61) Afin d'établir si cette aide tombe sous le champ de l'article 87, paragraphe 1, du traité, il faut en dernier lieu déterminer si cette aide est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

(62) La Cour a constaté que lorsqu'un avantage accordé par un État membre renforce la position d'une catégorie d'entreprises par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intra-communautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par cet avantage⁽³²⁾.

1.2.1. Y a-t-il affectation des échanges en ce qui concerne l'équarrissage?

(63) Il semblerait que l'équarrissage est un service qui peut être offert de façon transfrontalière. Ceci semble d'ailleurs être démontré par l'existence de plusieurs grandes entreprises multinationales opérant dans ce secteur, offrant leurs services dans plusieurs États membres.

(64) Dès lors, à ce stade, la Commission ne peut pas exclure que les avantages octroyés aux équarrisseurs français affectent les échanges entre États membres au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

1.2.2. Y a-t-il affectation des échanges en ce qui concerne les éleveurs et les abattoirs?

(65) Le fait qu'il y ait des échanges entre États membres avec les produits de la viande est bien démontré par l'existence de plusieurs organisations communes de marché dans le secteur, énumérées précédemment.

(66) Le tableau suivant montre le niveau des échanges commerciaux entre la France et les autres États membres pour les produits concernés les plus pertinents lors de la première année d'application de la taxe d'équarrissage:

France/Union européenne 14	Viande bovine	Viande porcine	Volailles
<i>Importations 1997</i>			
Tonnes	286 000	465 000	140 000
Millions d'écus	831	1 003	258
<i>Exportations 1997</i>			
Tonnes	779 000	453 000	468 000
Millions d'écus	1 967	954	1 069

⁽³⁰⁾ Sur les exonérations CJCE, Banco Exterior, affaire C-387/92, Recueil 1994, p. I 877, point 13.

⁽³¹⁾ Sur la nature et l'économie du système Belgique contre Commission, affaire C-75/97, Recueil 1999, p. I-3671, point 33, renvoyant à CJCE, Italie contre Commission, 173/73, Recueil 1974, p. 709, point 33.

⁽³²⁾ Affaire 730/79 Philip Morris, Recueil p. 2671, point 11.

- (67) Il semble aussi important de noter que, selon des chiffres fournis à la Commission, en 1999, la France importait pour 2 297 millions de FRF d'animaux vivants, alors que les importations de viandes et abats comestibles représentaient près de 17 000 millions de FRF. La très grande majorité des produits carnés importés en France ont donc d'ores et déjà subi les opérations d'équarrissage dans le pays d'origine.
- (68) Dans ce sens, les plaignants citent aussi une circulaire publiée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et des fraudes selon laquelle la taxe sur les achats de viandes «peut aboutir à entamer les marges bénéficiaires ou à réduire le volume des débouchés des producteurs étrangers» et, par conséquent, «elle entraîne le risque d'une altération dommageable des conditions des échanges.»
- (69) La Commission considère à ce stade qu'il existe un impact sur les échanges pour ce qui est de la mesure en faveur des éleveurs et des abattoirs.
- 1.2.3. Y a-t-il affectation des échanges en ce qui concerne les farines animales?**
- (70) Les détenteurs de farines animales peuvent appartenir à différents secteurs économiques caractérisés par l'existence d'échanges entre États membres, tels que la production et le commerce d'aliments pour animaux, ainsi que l'élevage.
- (71) À ce stade, la Commission ne peut donc pas exclure un impact de l'exonération de la taxe sur les échanges transfrontaliers.
- 1.2.4. Y a-t-il affectation des échanges en ce qui concerne le commerce exonéré?**
- (72) À ce stade, la Commission ne peut pas exclure un impact de l'exonération de la taxe sur les échanges entre États membres, notamment dans des zones frontalières.
- 1.2.5. Conclusion sur l'affectation des échanges**
- (73) À ce stade, il apparaît que ces aides, prises dans leur globalité, sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres. En effet, les secteurs concernés sont ouverts à la concurrence au niveau communautaire et partant, sensibles à toute mesure en faveur des entreprises dans l'un ou l'autre État membre.
- 1.3. Conclusions sur le caractère «aide» au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité**
- (74) La Commission considère donc, à ce stade, que les mesures en faveur des entreprises d'équarrissages, des éleveurs et des abattoirs, et éventuellement des entreprises qui détiennent des farines animales interdites à la commercialisation, ainsi que des commerçants exemptés du paiement de la taxe, supposent un avantage qui leur est conféré dont d'autres opérateurs ne peuvent pas bénéficier qui fausse ou qui menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises et certaines productions, dès lors qu'il est susceptible d'affecter le commerce entre États membres.
- (75) En conséquence, et à ce stade, la Commission conclut que ces mesures relèvent de l'article 87, paragraphe 1, du traité.
- 2. EXAMEN DE LA COMPATIBILITÉ**
- (76) L'article 87, paragraphe 3, point c), du traité prévoit que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Pour pouvoir bénéficier de cette dérogation il doit donc s'agir d'un développement du secteur en question.
- 2.1. Détermination des lignes directrices applicables aux mesures non-notifiées**
- (77) La Commission doit signaler, au préalable, que les autorités françaises n'ont pas notifié à la Commission européenne, au sens de l'article 88, paragraphe 3, du traité, le dispositif instaurant la taxe d'équarrissage.
- (78) Pour autant que les mesures mises à exécution par la France contiendraient des éléments d'aide d'État, il s'agirait d'aides nouvelles, non notifiées à la Commission et, de ce fait, illégales au sens du traité.
- (79) S'agissant en outre d'une aide d'État financée à l'aide d'une taxe parafiscale, tant les actions financées, c'est à dire les aides, que le financement de celles-ci, doivent faire l'objet d'examen par la Commission.
- (80) D'après le point 23.3 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole (ci-après dénommées «les lignes directrices») ⁽³³⁾ et la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales, toute aide illégale au sens de l'article 1^{er}, point f), du règlement (CE) n^o 659/1999 doit être évaluée conformément aux règles et aux lignes directrices en vigueur au moment où l'aide est accordée. Dans le cas d'espèce, à partir du 1^{er} janvier 1997. Les lignes directrices s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2000. Dès lors, toute aide octroyée après cette date devra être jugée à la lumière des lignes directrices. En revanche, toute aide octroyée avant cette date devra être jugée à la lumière des dispositions et de la pratique applicables avant le 1^{er} janvier 2000.
- 2.2. Analyse à la lumière des dispositions applicables**
- 2.2.1. Les aides**
- 2.2.1.1. Les entreprises d'équarrissage**
- (81) Dans la mesure où la Commission viendrait à conclure que l'aide constitue une aide d'État au sens du traité et, le

⁽³³⁾ JO C 28 du 1.2.2000.
Rectificatif (JO C 232 du 12.8.2000).

cas échéant, qu'elle ne peut être justifiée au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité, puisque ces aides ne se seraient pas limitées à financer uniquement les surcoûts des tâches accomplies au nom de l'intérêt général ou que des ressources auraient pu être déviées vers d'éventuelles activités concurrentielles (voir plus haut), la compatibilité desdites aides devrait être alors appréciée à la lumière de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

- (82) Dans une telle hypothèse, et à ce stade, la Commission considère que la partie des paiements publics qui auraient dépassé les surcoûts dérivés du service public d'équarrissage ou qui auraient été déviés vers d'autres activités constitueraient des aides au fonctionnement au sens du point 3.5 des lignes directrices. Celui-ci prévoit que, pour être considérée comme compatible avec le marché commun, toute mesure d'aide doit avoir un certain élément incitatif ou exiger une contrepartie du bénéficiaire. Ainsi, sauf exceptions expressément prévues dans la législation communautaire ou dans lesdites lignes directrices, les aides d'État unilatérales simplement destinées à améliorer la situation financière des producteurs, mais qui ne contribuent en aucune manière au développement du secteur, et notamment celles accordées sur la seule base du prix, de la quantité, de l'unité de production ou de l'unité de moyens de production sont assimilées à des aides au fonctionnement, incompatibles avec le marché commun.
- (83) Les paiements éventuels servant à toute finalité autre que le financement des surcoûts dérivés d'un service économique d'intérêt général semblent, à ce stade, consister en un allègement des charges dépourvues de tout élément incitatif et de toute contrepartie des bénéficiaires dont la compatibilité avec les règles de concurrence n'est pas, à ce stade, prouvée.
- (84) À ce stade, la Commission a en conséquence des doutes en ce qui concerne la compatibilité avec l'article 87 du traité des avantages éventuels accordés aux entreprises d'équarrissage qui excéderaient les surcoûts qu'elles supportent pour l'accomplissement des obligations de service d'intérêt économique général qui leur sont imposées.
- (85) En ce qui concerne les aides octroyées avant le 1^{er} janvier 2000, la pratique de la Commission applicable à l'époque reprenait déjà la notion d'aide au fonctionnement reprise actuellement par le point 3.5 des lignes directrices. À titre d'exemple, le Tribunal de première instance des Communautés européennes a dit, en 1995⁽³⁴⁾, que les aides au fonctionnement, à savoir les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle-même aurait dû normalement supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales (...) faussent les conditions de concurrence dans les secteurs où elles sont octroyées. De plus, selon le Tribunal, ces aides ne facilitent le «développement» d'aucun secteur économique et procurent un support financier artificiel qui fausse de façon durable le jeu de la concurrence et affecte les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Il s'ensuit, selon le Tribunal, que la dérogation

au principe d'interdiction des aides, prévue par l'article 87, paragraphe 3, point c), n'est pas applicable.

2.2.1.2. Les éleveurs et les abattoirs

- (86) En ce qui concerne l'appréciation des aides octroyées avant le 1^{er} janvier 2000, à la lumière du principe «pollueur payeur», la Commission a déjà constaté dans le passé que «l'exemption libérant une entreprise de l'obligation générale d'éliminer ou de recycler correctement des poussières industrielles constitue une aide d'État. ... Une telle exemption équivaut à une aide au fonctionnement au sens du point 1.5.3. de l'encadrement des aides d'État pour la protection de l'environnement.»⁽³⁵⁾ «Le montant de l'aide liée à cette exemption doit en principe être calculé sur la base des frais entraînés normalement par l'élimination ou le recyclage des déchets en cause.»⁽³⁶⁾
- (87) Plus précisément dans le secteur de l'agriculture, la Commission a constaté⁽³⁷⁾ «conformément au paragraphe 3, point 4, de l'encadrement communautaire des aides d'État en faveur de l'environnement adopté par la Commission⁽³⁸⁾, qui était applicable au secteur agricole à la date de l'octroi de l'aide, l'aide pour le ramassage, la récupération et le traitement des déchets agricoles doit être examinée au cas par cas par la Commission. Cependant, étant donné que l'approbation de cette aide implique une dérogation au principe du «pollueur payeur», elle ne peut être octroyée que dans des cas spécifiques et dûment justifiés.»
- (88) En ce qui concerne les aides qui entrent dans le champ d'application, des lignes directrices pour les aides d'État dans le secteur agricole, applicables depuis 2000, celles-ci prévoient dans leur point 5.1.3., en ce qui concerne les aides environnementales: «Tous les régimes d'aide environnementale dans le secteur de l'agriculture doivent être compatibles avec les objectifs généraux de la politique de la Communauté en matière d'environnement. En particulier, les régimes d'aide qui ne font pas une place suffisante à l'élimination de la pollution à la source ou qui ne prévoient pas l'application correcte du principe du «pollueur-payeur» ne peuvent pas être considérés comme conformes à l'intérêt commun, ni du même coup être autorisés par la Commission.» Selon le point 5.5.1. «... la Commission ne saurait approuver des aides au fonctionnement allégeant pour les entreprises, y compris les exploitations agricoles, les coûts résultant des pollutions ou des nuisances qu'elles provoquent. La Commission ne dérogera à ce principe que lorsque les circonstances le justifient vraiment.»
- (89) Comme aucun des cas spécifiques énumérés dans les points 5.5.2. à 5.5.4. et 5.6.1. des dites lignes directrices ne semble à ce stade applicable, le point 5.6.2. semble pertinent. Ce point prévoit que «les autres aides à finalité

⁽³⁵⁾ JO C 72 du 10.3.1994, p. 3.

⁽³⁶⁾ Voir décision de la Commission 1999/227/CECA du 29 juillet 1998, Georgsmarienhütte, JO 1999/L 83/74.

⁽³⁷⁾ Décision 2000/760/CE du 30 mai 2000, aide en faveur des éleveurs en Irlande, JO 2000/L 305/11 pt 68.

⁽³⁸⁾ JO 1994/C 72/3.

⁽³⁴⁾ Tribunal de première instance, 8 juin 1995, affaire T-459/93, Siemens contre Commission, Recueil 1995, p II-1675.

environnementale concernant le secteur agricole seront examinées au cas par cas, eu égard aux principes exposés dans le traité et les lignes directrices de la Communauté relatives aux aides d'État destinées à des fins environnementales.»

- (90) Le point 5.6.2 des lignes directrices agricoles permet d'examiner au cas par cas les aides en faveur du secteur agricole, telles que les aides à la collecte, la récupération et le conditionnement des déchets d'origine agricole. Cela doit se faire eu égard aux principes exposés dans le traité et l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement⁽³⁹⁾.
- (91) Tant l'ancien encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement que le nouveau prévoient (respectivement aux points 3.4 et 44) que lorsque de telles aides s'avèrent indispensables, elles doivent être limitées à la stricte compensation des surcoûts de production par rapport aux prix du marché des produits ou services en cause. Ces aides doivent également être temporaires, et, en principe, dégressives, de manière à constituer une incitation à respecter, dans un délai raisonnable, le principe de la vérité des prix.
- (92) Comme la Cour l'a reconnu dans son arrêt C-180/96 Royaume Uni contre Commission⁽⁴⁰⁾, l'article 174 du traité prévoit expressément que la politique communautaire pour l'environnement couvre aussi la protection de la santé humaine. C'est ainsi que la Commission devra examiner les mesures prises à la lumière de leur efficacité et justification dans le but d'un haut niveau de protection de la santé. À cet égard, la Commission se laisse également guider par le point 11.4.5 des lignes directrices agricoles concernant la lutte contre les maladies des animaux.
- (93) C'est à cette lumière que les aides accordées aux agriculteurs et aux abattoirs doivent être examinées. Vu que la situation pour la collecte des cadavres, surtout auprès des agriculteurs, pourrait se distinguer de la collecte et destruction des déchets d'abattoirs, les deux questions seront examinées de façon séparée.

2.2.1.2.1. Les cadavres d'animaux

- (94) En ce qui concerne le traitement des cadavres dans le cadre du système français d'équarrissage, les exploitations agricoles et les abattoirs bénéficiaires ne semblent pas du tout contribuer aux dépenses dudit traitement. Cette gratuité semble en plus être permanente et non dégressive. Dans le cadre de l'aide d'État NN 76/2000 (ex N 252/98), concernant une aide en faveur du secteur de l'élevage en Italie, la Commission a considéré que, concernant une aide pour l'enlèvement des carcasses, l'enlèvement sert à mettre fin à l'habitude qu'ont les agriculteurs d'incinérer, d'enfouir ou d'abandonner les carcasses très polluantes et nocives pour l'environnement et la santé. La Commission a rappelé en outre que, normalement, elle n'autorise pas les aides au fonctionnement qui soulagent les entreprises d'une partie des

charges financières liées à la pollution ou aux effets nocifs qu'elles provoquent. Ceci est repris au point 5.5.1 des lignes directrices. La Commission a noté que des dérogations à ce principe ont déjà été accordées, notamment en matière de gestion des déchets.

- (95) À ce stade, la Commission ne dispose pas d'informations selon lesquelles une telle aide permanente et non dégressive pour les coûts de la collecte et du traitement ultérieur des cadavres pourrait être nécessaire, et partant justifiable, notamment dans le cadre d'un programme global de lutte contre certaines maladies, et/ou pour la protection de la santé humaine.
- (96) La Commission note aussi que la législation française introduisant l'obligation d'enlever les cadavres ne s'applique pas à tous les agriculteurs.
- (97) À la lumière de ce qui précède, et à ce stade, la Commission a des doutes quant à la compatibilité avec l'article 87 du traité des aides en cause, consistant à décharger les exploitations agricoles et les abattoirs concernés des dépenses liées à la collecte des cadavres d'animaux.
- (98) En ce qui concerne l'appréciation des aides octroyées avant le 1^{er} janvier 2000, le raisonnement suivi dans le point a.2. — c'est à dire, la prise en compte du principe «pollueur payeur» —, semble applicable au traitement des cadavres dans le cadre du système français d'équarrissage.

2.2.1.2.2. Les viandes et abats saisis à l'abattoir

- (99) Comme dans le cas de la collecte des cadavres, des aides au profit des éleveurs et/ou des abattoirs peuvent éventuellement être justifiées par des considérations de santé animale et/ou humaine.
- (100) Actuellement, la Commission autorise la prise en charge par l'État, à 100 %, de certains frais qui seraient normalement à la charge des producteurs dans des situations très précises. Ainsi, à titre d'exemple, dans le cas de l'ESB, la Commission a accepté des aides destinées à couvrir les frais de transport liés à la destruction de matières à haut risque (MHR) et de farines de viande et d'os (FVO) et d'abats issus d'animaux atteints d'ESB. Ces frais sont, en effet, considérés comme faisant partie des frais de destruction des MHR, des FVO et des abats précités. La Commission autorise actuellement de telles aides lorsqu'elles remplissent les critères prévus au point 11.4.5 des lignes directrices agricoles définissant les conditions régissant le paiement des aides en faveur de la lutte contre les maladies des animaux et végétaux. Ces critères faisaient d'ailleurs déjà partie de la pratique de la Commission avant l'entrée en vigueur des lignes directrices, notamment sous forme de document de travail de la Commission⁽⁴¹⁾, et sont donc aussi applicables aux aides octroyées avant le 1^{er} janvier 2000.
- (101) Or, les aides ainsi notifiées et autorisées par la Commission sont toutes temporaires, normalement limitées à seulement plusieurs mois. Dans ses décisions, la

⁽³⁹⁾ JO C 72 du 10.3.1994 au moment de la mise en exécution de l'aide, remplacées par la suite par le texte publié au JO C 37 du 3.2.2001.

⁽⁴⁰⁾ Arrêt du 5 mai 1998, point 100.

⁽⁴¹⁾ Document n° VI/5394/86: «Encadrement des aides nationales affectant la production agricole ou des moyens de production agricole et des aides sous forme de prises en charge d'une partie des primes d'assurance contre de tels risques».

Commission a toujours pris note de ces limitations dans le temps. La Commission a particulièrement pris note des limitations dans le temps vu que les règles mentionnées prévoient seulement une possibilité de compensation des agriculteurs, et pas des autres entreprises dans la chaîne alimentaire. La Commission a aussi appliqué ces règles par analogie aux abattoirs, tenant compte de la limitation dans le temps des aides ainsi notifiées, et de la proximité dans le temps de l'octroi de ces aides à l'introduction des nouvelles règles dans le cadre de la lutte contre l'ESB.

- (102) La Commission ne pourrait donc autoriser que les aides visant la lutte contre les maladies des animaux et la destruction des animaux malades lorsque les conditions prévues dans les lignes directrices agricoles sont réunies.
- (103) D'après la loi instaurant la taxe d'équarrissage, la collecte et l'élimination ne concernent que les cadavres et saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale. Le fait que les cadavres et les saisies doivent avoir été «reconnus impropres» à la consommation humaine et animale indique une volonté de prévention dans l'action du gouvernement français qui pourrait, peut-être, rentrer dans le cadre dérogatoire prévu au point 11.4.5 des lignes directrices agricoles. En effet, il se dégage du dispositif législatif français que seuls certains déchets particulièrement nuisibles à la santé, dont la manipulation demande une spécialisation toute particulière, sont concernés par le service public d'équarrissage. Les autorités françaises ont par ailleurs précisé que la loi intervient dans la nouvelle situation créée par l'apparition de cas d'ESB et par les normes imposées tant au niveau communautaire que national.
- (104) À ce propos, il convient de préciser que, d'après la loi nationale, le service public d'équarrissage n'est pas un service opérant de façon non sélective envers tous les déchets. En effet, la loi prévoit que l'élimination des saisies vétérinaire autres que celles visées par ladite loi, ainsi que celle des déchets d'origine animale provenant d'abattoirs ou d'établissements de manipulation ou de préparation de denrées animales ou d'origine animale, ne relèvent pas non plus du service public d'équarrissage. Elles sont assurées sous la seule responsabilité de ces abattoirs et établissements. À ce stade, cette exclusion de certaines entreprises du système d'équarrissage gratuit ne semble pas logique si le but du système d'équarrissage est vraiment la lutte contre des maladies et la protection de la santé.
- (105) Une lecture de ce dispositif pourrait laisser entrevoir que le service public de l'équarrissage aurait pour but de retirer du marché seulement les déchets représentant un danger pour la santé humaine et animale pour lesquels des règles communautaires et/ou nationales relatives à leur destruction existent et vis-à-vis desquels un traitement spécialisé est nécessaire ⁽⁴²⁾.

⁽⁴²⁾ Voir à ce propos, notamment, la directive 90/667/CEE du Conseil du 27 novembre 1990 arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson, et modifiant la directive 90/425/CEE (JO L 363 du 27.12.1990).

(106) La Commission demande donc aux autorités françaises, pour chaque espèce animale concernée par le service, de démontrer qu'il s'agit toujours de déchets provenant d'animaux malades ou ayant un caractère préventif vis-à-vis d'une maladie animale ou humaine afin de permettre à la Commission de conclure que les aides attribuées au service public d'équarrissage dans sa mission de collecte et d'élimination des déchets d'origine animale reconnus impropres à la consommation respectent les conditions visées au point 11.4.5 des lignes directrices.

(107) Pour toutes ces raisons, à ce stade, la Commission a des doutes sur le fait qu'une aide permanente, non dégressive et non limitée dans le temps, pour l'élimination des déchets d'animaux, telle qu'elle est prévue dans le système français actuel, soit compatible avec l'article 87 du traité.

2.2.1.3. Les farines animales

- (108) Le raisonnement précédent reste valable pour ce qui concerne la taxe additionnelle imposée pendant la période du 1^{er} juillet 1998 au 31 décembre 1998 visant le financement d'élimination des farines de mammifères non conformes aux normes communautaires relatives à l'inactivation des agents de l'ESB et notamment les dépenses induites d'achat, de transport, de stockage et de traitement ⁽⁴³⁾.
- (109) La Commission n'est pas en mesure, à ce stade, de se prononcer sur la compatibilité du financement de la destruction des farines animales faute de connaître avec précision quel type de produit est ou était concerné par l'aide et, notamment, si des farines produites après l'interdiction communautaire ont bénéficié de cette aide. Dans cette perspective, il faut aussi tenir compte du fait que l'interdiction générale de l'utilisation des farines animales ne date que du mois de décembre 2000.
- (110) En plus, la Commission ignore si les compensations payées dans le cadre de la destruction des farines animales ont compris des surcompensations, soit aux propriétaires des farines, soit aux entreprises chargées de leur destruction. Or, même si une aide jusqu'à 100 % des coûts peut éventuellement être autorisée, toute compensation au-delà de 100 % pourrait constituer une aide au fonctionnement, incompatible avec l'article 87 du traité. Dès lors, s'agissant d'aides payées avant le 1^{er} janvier 2000, les considérations exposées plus haut concernant les aides au fonctionnement sont applicables, *mutatis mutandis*, aux aides octroyées pour la destruction des farines animales.

⁽⁴³⁾ Voir à ce propos la décision 96/449/CE de la Commission du 18 juillet 1996 relative à l'agrément de systèmes de traitement thermique de remplacement pour la transformation de déchets d'animaux au regard de l'inactivation des agents de l'encéphalopathie spongiforme (JO L 184 du 24.7.1996) ainsi que la décision 97/735/CE de la Commission du 21 octobre 1997 relative à des mesures de protection en ce qui concerne les échanges de certains types de déchets animaux de mammifères (JO L 294 du 28.10.1997).

(111) La Commission demande dès lors aux autorités françaises, pour toute la période à partir de 1997, de lui préciser le type de produits concernés par l'aide en indiquant la date de production de ceux-ci, et de fournir toutes les informations permettant de vérifier comment toute surcompensation a été évitée.

2.2.1.4. Les entreprises exonérées du paiement de la taxe

(112) S'agissant d'entreprises de commercialisation des produits agricoles (et aussi des produits hors Annexe I du traité, vu que la taxe frappe aussi des produits contenant de la viande), du fait que la Commission, à ce stade, considère que les échanges intracommunautaires sont affectés, la Commission considère, à ce stade, que l'aide tombe dans le champ d'application du point 3.5 des lignes directrices. Celui-ci prévoit que, pour être considérée comme compatible avec le marché commun, toute mesure d'aide doit avoir un certain élément incitatif ou exiger une contrepartie du bénéficiaire. Ainsi, sauf exceptions expressément prévues dans la législation communautaire ou dans les présentes lignes directrices, les aides d'État unilatérales simplement destinées à améliorer la situation financière des producteurs, mais qui ne contribuent en aucune manière au développement du secteur, et notamment celles accordées sur la seule base du prix, de la quantité, de l'unité de production ou de l'unité de moyens de production sont assimilées à des aides au fonctionnement, incompatibles avec le marché commun.

(113) L'exonération en l'espèce semble consister en un allègement des charges dépourvues de tout élément incitatif et de toute contrepartie des bénéficiaires dont la compatibilité avec les règles de concurrence n'est pas, à ce stade, prouvée.

(114) En ce qui concerne les aides octroyées avant le 1^{er} janvier 2000, les considérations exposées plus haut concernant les aides au fonctionnement sont applicables, *mutatis mutandis*, aux aides sous forme d'exonération fiscale octroyées à certains commerces.

2.2.2. Le financement des aides

2.2.2.1. Avant le 31 décembre 2000

(115) Les autorités françaises ont choisi, jusqu'au 31 décembre 2000, de financer le service public d'équarrissage au moyen d'une taxe parafiscale, affectée à un fonds la gérant, mise à la charge des détaillants de viandes et des produits de viande.

(116) La Commission a constaté lors de la procédure d'infraction déjà mentionnée que ce mode de financement du service d'équarrissage exclut toute rémunération perçue auprès des usagers du service d'équarrissage. Ainsi, la prise en charge par l'État des frais des opérations d'équarrissage vient en diminution du prix de revient de la production française. La taxe apparaît ainsi comme la contrepartie de l'avantage consenti par le financement public intégral de la collecte et destruction des cadavres d'animaux et des saisies d'abattoirs.

(117) En revanche, les produits commercialisés en France à partir des autres États membres supportent la taxe dans les mêmes conditions, sans distinction, mais ne bénéficient d'aucun des avantages découlant des financements du fonds. Pour ces produits, il s'agit dès lors d'une charge pécuniaire nette. En d'autres termes, si la taxe s'applique effectivement aux produits d'origine nationale et aux produits des autres États membres dans des conditions identiques quant aux règles d'assiette, de liquidation et d'exigibilité, un tel parallélisme n'existe plus du point de vue de l'affectation du produit de la taxe.

(118) La Commission a examiné, dans le cadre de ladite procédure d'infraction, la compatibilité de la taxe d'équarrissage au regard des articles 25 et 90 du traité.

(119) La Commission a alors considéré que la taxe d'équarrissage ne violait pas l'article 25 du traité et qu'elle ne peut donc pas être qualifiée de taxe d'effet équivalant à un droit de douane puisque les autorités françaises auraient démontré que la taxe n'est pas exclusivement affectée à des activités qui profitent aux produits nationaux, c'est-à-dire aux viandes françaises.

(120) Pour ce qui est de l'article 90 du traité, la Commission a conclu que la République française, en appliquant une taxe dite d'équarrissage sur les achats de viande et d'autres produits spécifiés par toute personne qui réalise des ventes au détail de ces produits, ladite taxe étant compensée, au moins partiellement, en ce qui concerne les produits français, par le financement public intégral de l'équarrissage et de la collecte de cadavres d'animaux et des saisies d'abattoirs, alors que les produits commercialisés à partir des autres États membres supportent la taxe dans les mêmes conditions mais ne bénéficient pas des avantages découlant du fond auquel la taxe est affectée, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 90 du traité.

(121) La Commission considère donc, à ce stade, que la taxe française contrevient à l'article 90 du traité parce qu'elle établit une discrimination fiscale au détriment des produits en provenance des autres États membres. Ceci concerne toutes les viandes importées ainsi que les animaux vivants dans la mesure où ceux-ci ne bénéficient pas des activités d'équarrissage. Il faut rappeler à ce point que les importations en France de viandes provenant d'autres États de l'Union européenne sont beaucoup plus importantes que celles d'animaux vivants.

(122) Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice⁽⁴⁴⁾, la Commission considère normalement que le financement d'une aide d'État par le biais de charges obligatoires peut avoir une incidence sur l'aide en ayant un effet protecteur allant au-delà de l'aide proprement dite. Les cotisations en question constituent en effet des charges obligatoires. Suivant cette même jurisprudence, la Commission considère qu'une aide ne peut être financée par des taxes parafiscales grevant également des produits importés des autres États membres.

⁽⁴⁴⁾ Affaire 47/69 du 25 juin 1970, Gouvernement de la République française contre Commission des Communautés européennes, Recueil XVI, p. 487.

(123) Tenant compte de cette jurisprudence ainsi que du fait que la taxe semble constituer une aide d'État au sens de l'article 87 du traité et qu'elle revêt un caractère discriminatoire allant à l'encontre de l'article 90 du traité dans la mesure où les produits en provenance des autres États membres doivent aussi acquitter la taxe, sans toutefois bénéficier des avantages découlant du fonds auquel celle-ci est affectée, la Commission considère, à ce stade, que le fruit de la taxe obtenu en grevant les produits importés des autres États membres en vue de financer le service public d'équarrissage pourrait constituer un financement incompatible de l'aide au regard des règles de concurrence et, par conséquent, que l'aide d'État ainsi financée pourrait être incompatible avec le traité dans une mesure identique.

2.2.2.2. Après le 31 décembre 2000

(124) Depuis cette date, le produit de la taxe est directement affecté au budget général de l'État, au lieu d'un fonds créé à l'effet. La pratique de la Commission considère que, en général, l'introduction du produit d'une taxe dans le système budgétaire national ne rendrait plus possible de tracer le lien entre ladite taxe et le financement d'un service déterminé fourni et financé par l'État. De ce fait, il ne serait plus possible d'affirmer qu'une taxe revêt un caractère discriminatoire vis-à-vis d'autres produits, parce que le produit de la taxe se confondrait avec le reste des revenus de l'État, sans que le financement des aides puisse lui être directement attribué.

(125) La procédure d'infraction a été classée par la Commission le 26 juin 2002. Toutefois, la plainte présentée auprès de la Commission avance des arguments qui méritent d'être tenus en considération dans le cadre de cette procédure. Ces arguments soulèvent des doutes importants quant à l'existence d'une véritable déconnexion entre la ressource et son utilisation.

(126) Ainsi, s'il est vrai que le nouveau système conçu par les autorités françaises consiste à affecter le produit de la taxe au budget général de l'État, il semblerait que, une fois à l'intérieur du budget, ce produit soit affecté à un chapitre précis du ministère de l'agriculture, d'où il serait par la suite versé au budget du CNASEA, qui est l'organisme chargé de la gestion financière du service d'équarrissage. Le plaignant, qui appuie ses arguments sur un rapport de l'Assemblée nationale française⁽⁴⁵⁾, attire l'attention de la Commission sur, notamment, l'adéquation entre le produit de la taxe et le financement du service d'équarrissage, laquelle s'avérerait être quasi parfaite.

(127) Les chiffres dont dispose la Commission effectivement mettent en cause ladite déconnexion. Par ailleurs, le rapport législatif cité explique que l'un des objectifs de la modification de l'article 302 bis ZD du code des impôts est d'augmenter le produit de la taxe afin de contribuer au maintien de l'équilibre financier du service public de l'équarrissage. L'augmentation des taux de la taxe permettrait «d'éviter que les surcoûts

du fonctionnement du service public de l'équarrissage en 2001 ne viennent peser . . . sur le solde budgétaire.» Les arguments avancés par le plaignant ne sauraient donc être négligés.

(128) La Commission, après un premier examen des documents législatifs français, et en attendant les explications ultérieures des autorités françaises sur ce point, s'interroge sur la prétendue déconnexion de la ressource et de son utilisation. En effet, des doutes existent quant à la vraie nature de cette déconnexion, qui pourrait revenir, dans la pratique, au même système fiscal qui a été mis en question par la Commission au titre de l'article 90 du traité, dans le cadre de la procédure d'infraction mentionnée plus haut.

(129) La Commission n'est donc pas en mesure de se prononcer, à ce stade, sur la compatibilité du système actuel avec le traité en raison, notamment, de l'existence d'un système potentiellement discriminatoire vis-à-vis des produits importés des autres États membres, lesquels se voient aussi obligés d'acquitter la taxe.

2.2.2.3. Considérations concernant les deux périodes

(130) La Commission tient à signaler que, dans la mesure où le financement d'une aide d'État serait considéré incompatible à l'égard des règles applicables de concurrence, les aides ainsi financées devront être considérées par la Commission comme étant également incompatibles aussi longtemps que l'irrégularité du financement se serait prolongée dans le temps. En effet, la régularité du financement d'une aide est une condition nécessaire à la déclaration de compatibilité de celle-ci.

3. L'ARTICLE 86, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ

(131) L'article 86, paragraphe 2, du traité prévoit que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles du traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

(132) En tout cas, toute infraction aux règles de concurrence justifiée à travers l'article 86, paragraphe 2, du traité doit se limiter aux mesures strictement nécessaires pour le fonctionnement d'un service d'intérêt économique général. Or, à ce stade, il n'a pas été démontré que la gratuité du système d'équarrissage vis-à-vis des éleveurs et des abattoirs est nécessaire pour le bon fonctionnement du système et du service d'intérêt économique général. Pareillement, la Commission ne voit pas non plus, à ce stade, comment le bon fonctionnement du service d'équarrissage nécessite des aides au fonctionnement identifiées à ce stade en ce qui concerne les entreprises non soumises à la taxe, ou vis-à-vis des entreprises d'équarrissage pour ce qui est des paiements éventuels allant au-delà du coût net de la prestation du service d'équarrissage. Finalement, et à ce stade, la Commission ne voit pas non plus en quoi la taxation des produits

⁽⁴⁵⁾ Rapport collectif budgétaire pour 2000, document n° 2775, tome II.

venant des autres États membres est nécessaire et se demande si, du fait de cette taxation, la mesure nationale n'entrave pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

- (133) L'article 86, paragraphe 2, du traité prévoit que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du traité dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.
- (134) La Commission considère, à ce stade, que l'application des règles du traité, notamment son article 90, ne semble pas faire échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière impartie au service d'équarrissage. En conséquence, la violation de l'article 90, déjà constatée par la Commission dans le cas d'espèce, ne semble pas couverte par l'article 86, paragraphe 2, du traité.
- (135) Finalement, la Commission ne peut pas exclure à ce stade que l'ensemble des effets résultant de l'organisation du système français d'équarrissage puisse affecter le développement des échanges entre États membres dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté, rendant ainsi inapplicable l'article 86, paragraphe 2, du traité. Comme décrit plus haut, ces effets pourraient concerner tant les échanges de viande que les services des abattoirs, ainsi que le secteur du commerce de détail.

IV. CONCLUSION

- (136) Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission considère à ce stade que, en ce qui concerne notamment

les mesures en faveur des éleveurs, des abattoirs, du commerce exonéré ainsi que des détenteurs de farines animales, elle ne saurait exclure que l'on soit en présence d'une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. En ce qui concerne les paiements aux équarris-seurs, elle n'est actuellement pas non plus en mesure d'exclure qu'il y ait aide d'État au sens dudit article.

- (137) La Commission n'est pas en mesure, à ce stade, de constater la compatibilité de ces mesures au regard de l'article 87 du traité ou de l'article 86, paragraphe 2.
- (138) La Commission, après avoir examiné les informations fournies par les autorités françaises, a dès lors décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité en ce qui concerne l'existence et la compatibilité des aides traitées dans la présente décision.
- (139) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite la France, dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation des mesures en question dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite les autorités françaises à transmettre immédiatement une copie de cette lettre aux bénéficiaires potentiels de l'aide.
- (140) La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire."