URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

29. April 2004 *

In der Rechtssache C-159/01

Königreich der Niederlande, vertreten durch J. van Bakel als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Triantafyllou und H. van Vliet als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Entscheidung 2001/371/EG der Kommission vom 21. Dezember 2000 bezüglich der von den Niederlanden geplanten Befreiung von der Mineralstoffabgabe nach dem Güllegesetz (ABl. 2001, L 130, S. 42)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Richters P. Jann in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter A. Rosas und S. von Bahr (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 29. Januar 2003, in der das Königreich der Niederlande durch C. M. Wissels als Bevollmächtigte und die Kommission durch H. van Vliet vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. Juni 2003

folgendes

Urteil

1 Das Königreich der Niederlande hat mit am 11. April 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangener Klageschrift gemäß Artikel 230 EG die teilweise Nichtigerklärung der Entscheidung 2001/371/EG der Kommission vom 21. Dezember 2000 bezüglich der von den Niederlanden geplanten Befreiung von der Mineralstoffabgabe nach dem Güllegesetz (ABl. 2001, L 130, S. 42, im Folgenden: angefochtene Entscheidung) beantragt.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsregelung

2 Artikel 87 Absatz 1 EG bestimmt:

„Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

3 Die Mitteilung 98/C 384/03 der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmenssteuerung (ABl. C 384, S. 3, im Folgenden: Mitteilung über staatliche Beihilfen im Bereich der direkten Besteuerung) hat nach ihrer Nummer 2 Klarstellungen bezüglich der Einstufung als Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG im Fall steuerlicher Maßnahmen zum Gegenstand.

4 Nach Nummer 16 der Mitteilung über staatliche Beihilfen im Bereich der direkten Besteuerung ist „[w]esentlich für die Anwendung des Artikels [87] Absatz 1 [EG] auf eine steuerliche Maßnahme ... vor allem, dass diese Maßnahme eine Ausnahme von der Anwendung des allgemein geltenden Steuersystems zugunsten bestimmter Unternehmen eines Mitgliedstaats darstellt. Demnach muss also zuerst festgestellt werden, welche allgemeine Regelung gilt. Anschließend muss geprüft werden, ob die Ausnahme oder die systeminternen Differenzierungen ‚durch die Natur oder den inneren Aufbau' des Steuersystems gerechtfertigt sind, das heißt, ob sie sich also unmittelbar aus den Grund- oder Leitprinzipien des Steuersystems des betreffenden Mitgliedstaats ergeben. Ist dies nicht der Fall, so handelt es sich um eine staatliche Beihilfe."

5 Nach Nummer 23 der Mitteilung ist „[d]ie differenzierende Natur bestimmter Maßnahmen ... nicht unbedingt ein Grund, diese als staatliche Beihilfen anzusehen. Dies gilt z. B. für Maßnahmen, die ‚aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen für die Leistungsfähigkeit des Systems erforderlich sind'. Es obliegt dem betreffenden Mitgliedstaat, hierfür den Nachweis zu erbringen."

6 In Nummer 5.5.1 ihrer Mitteilung „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor" vom 1. Februar 2000 (ABl. C 28, S. 2), berichtigt am 12. August 2000 (ABl. C 232, S. 17) (im Folgenden: Gemeinschaftsrahmen), erklärt die Kommission:

„Es ist bestehende Politik der Kommission, in der Regel keine Betriebsbeihilfen zu genehmigen, die die Unternehmen, einschließlich landwirtschaftliche Unternehmen, von den Kosten ihrer umweltverschmutzenden oder -belastenden Tätigkeiten befreien würden. Die Kommission wird nur in bestimmten Fällen von diesem Grundsatz abweichen, sofern die Umstände dies eindeutig rechtfertigen."

7 In Anhang III der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375, S. 1, im Folgenden: Nitratrichtlinie), der festlegt, welche Maßnahmen in bestimmte Aktionsprogramme aufzunehmen sind, heißt es:

„...

2. Mit diesen Maßnahmen wird sichergestellt, dass bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, eine bestimmte Menge pro Jahr und Hektar nicht überschreitet.

Als Höchstmenge pro Hektar gilt die Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthält. Jedoch

a) können die Mitgliedstaaten für das erste Vierjahresprogramm eine Dungmenge zulassen, die bis zu 210 kg Stickstoff enthält;

b) können die Mitgliedstaaten während und nach dem ersten Vierjahresprogramm andere als die oben genannten Mengen zulassen. Diese Mengen müssen so festgelegt werden, dass sie die Erreichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht beeinträchtigen; sie sind anhand objektiver Kriterien zu begründen ...

...

Lässt ein Mitgliedstaat nach Maßgabe des vorliegenden Buchstabens b) eine andere Menge zu, so unterrichtet er davon die Kommission, die die Begründung nach dem in Artikel 9 festgelegten Verfahren prüft.

..."

Nationale Regelung

8 Die Verwendung von Düngemitteln ist durch ein System der Besteuerung von Mineralstoffen geregelt, das so genannte „Mineralenaangiftesysteem" (Mineralstofferklärungssystem, im Folgenden: MINAS-System). Die Rechte und Pflichten nach dem MINAS-System ergeben sich aus den Artikeln 14 bis 54 der Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzaken het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (Gesetz über den Düngemittelhandel und die Entsorgung überschüssigen Düngers, Stbl. 1986, Nr. 590) in der Fassung des Gesetzes vom 16. September 1999 (Stbl. 1999, Nr. 406, im Folgenden: Meststoffenwet).

9 Das MINAS-System sieht eine Steuerung des Düngemitteleinsatzes durch die Anwendung von „Verlustnormen" vor. Es soll die Stickstoff- und Phosphatverluste aus landwirtschaftlichen Betrieben in die Umwelt verringern. Zu diesem Zweck sollen die Landwirte veranlasst werden, keine umweltschädlichen Stickstoff- oder Phosphatverluste zu verursachen.

10 Das MINAS-System beruht auf dem Grundsatz einer ausgeglichenen Verwendung von Stickstoff und Phosphaten durch die Landwirte. Die Stickstoff- und Phosphatausbringung in einem landwirtschaftlichen Betrieb darf nicht höher sein als die vom Betrieb entsorgte Menge dieser Mineralstoffe zuzüglich einer Verlusttoleranz. Die „Verlusttoleranz" ergibt sich aus den in der Meststoffenwet enthaltenen Stickstoff- und Phosphatverlustnormen, die unter Umweltschutzgesichtspunkten festgelegt worden sind. Die Betriebsinhaber müssen nach Kapitel IV der Meststoffenwet eine Abgabe entrichten, wenn die Stickstoff- und Phosphatausbringung in ihrem Betrieb die entsorgte Menge dieser Mineralstoffe um mehr als die durch dieses Gesetz zugelassenen Verlustgrenzen überschreitet.

11 Die niederländischen Behörden führten mit der Regeling van 12 januari 1999 van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Verordnung des Ministers für Landwirtschaft, Umwelt und Fischerei vom 12. Januar 1999, Stbl. 1999, Nr. 9, im Folgenden: Befreiungsverordnung) die Möglichkeit einer Befreiung ein.

12 Nach Artikel 2 der Befreiungsverordnung sind Kleinbetriebe mit extensiver Tierhaltung, die so genannten „Hobbybetriebe", von Abgaben völlig befreit.

13 Nach den Artikeln 3 bis 9 der Befreiungsverordnung sind Gartenbaubetriebe, die Kulturpflanzen im Treibhaus oder auf Kultursubstrat anbauen, bis zu einer abgabenpflichtigen Menge Düngemittel von 460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff pro Hektar der im Kalenderjahr vom Betrieb für diese Formen des Anbaus durchschnittlich tatsächlich genutzten Fläche Kultursubstrats oder Bodens von der Abgabe befreit.

14 Nach Artikel 11b der Befreiungsverordnung gilt für Gärtnereien, die zugleich Gartenbau im Treibhaus oder auf Kultursubstrat betreiben, bei Phosphaten dieselbe teilweise Befreiung wie nach Artikel 3 dieser Verordnung für die in der vorstehenden Randnummer genannten Gartenbaubetriebe.

15 Diese Befreiungen gelten nach Artikel 13 der Befreiungsverordnung rückwirkend ab 1. Januar 1998, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der durch Kapitel IV der Meststoffenwet eingeführten Abgabenregelung.

Sachverhalt

16 Das Königreich der Niederlande teilte der Kommission mit Schreiben vom 7. Oktober 1999, eingegangen am 13. Oktober 1999, bestimmte Befreiungen von den durch die Meststoffenwet eingeführten Mineralstoffabgaben mit. Mit Schreiben vom 10. Januar 2000 übermittelte es weitere Informationen.

17 Erstens seien Hobbybetriebe von den Mineralstoffabgaben befreit worden. Zweitens seien Gartenbaubetriebe, die Kulturpflanzen im Treibhaus oder auf Kultursubstrat anbauten, teilweise von den Abgaben befreit worden. Drittens sei für Gärtnereien eine Befreiung vorgesehen worden.

18 Die niederländischen Behörden machten geltend, dass die betreffenden Abgabenbefreiungen durch „die Natur oder den inneren Aufbau des Systems" im Sinne der Mitteilung über staatliche Beihilfen im Bereich der direkten Besteuerung gerechtfertigt seien und deshalb keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstellten.

19 Was Gartenbaubetriebe und Gartenbau betreibende Gärtnereien betreffe, so stützten sich die für diese Unternehmen vorgesehenen Pauschalwerte von 460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff auf die Daten einer Untersuchung der Proefstation voor de Bloemisterij en Glasgroenten (Versuchsanstalt für Blumenzucht und Gewächshausgemüse) bezüglich der Phosphat- und Stickstoffaufnahme von im Unterglasanbau gezogenen Pflanzen. Aus diesen Daten habe sich ergeben, dass unter Glas angebaute Pflanzen im Durchschnitt 460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff jährlich pro Hektar aufnähmen. Die Aufnahme sei also viel höher als bei Pflanzen im Freilandanbau. Das beruhe darauf, dass die Produktivität im Unterglasanbau achtmal so hoch sei wie im Freilandanbau. Dies sei der Grund dafür, dass diese Pauschalwerte höher lägen als die für landwirtschaftliche Betriebe und die Normen der Nitratrichtlinie.

20 Die Kommission teilte dem Königreich der Niederlande mit Schreiben vom 20. März 2000 ihren Beschluss mit, bezüglich der geplanten Befreiungen das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

21 In Bezug auf die Befreiung für den Gartenbau stellte die Kommission fest, dass es im Hinblick auf „die Natur und den inneren Aufbau des Systems" angebracht scheine, den Boden oder das Kultursubstrat im Betriebsgebäude mit landwirtschaftlicher Nutzfläche gleichzustellen und dann dieselben Grenzwerte für die Einbringung von Mineralstoffen anzuwenden. Bei normaler Anwendung des An- und Abtransportsystems wäre dann eine gleiche Behandlung sichergestellt, und es läge keine staatliche Beihilfe vor. Die Mengen, die eingebracht werden dürften, schienen aber viel größer zu sein (460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff pro Hektar). Daher dürfte es keinen systembedingten Grund geben, die vorgeschlagene Befreiung für den Gartenbau zu gewähren.

22 In Bezug auf die Befreiung für Gärtnereien, die selbst Gartenbau betrieben, scheine es jedoch, falls für bodengebundenen Gartenbau dieselbe Regelung gelte wie für nicht bodengebundenen Gartenbau, ebenfalls keinen Grund zu geben, die vorgeschlagene Befreiung zu gewähren.

23 Schließlich erklärte die Kommission, dass sie Zweifel an der Vereinbarkeit der Meststoffenwet und der Befreiungsverordnung mit der Nitratrichtlinie hege.

24 Insbesondere liege die zulässige Menge an Stickstoff für Gärtnereien und Gartenbaubetriebe weit über den Grenzwerten der Nitratrichtlinie (170 kg Stickstoff pro Hektar — für einen Zeitraum von vier Jahren sei ausnahmsweise eine Höchstmenge von 210 kg zugelassen). Ohne weitere Daten zur Auswaschung von Nitraten in Gewässer und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die zulässige Menge an Stickstoff weit über den Grenzwerten der Nitratrichtlinie liege, habe sie Bedenken hinsichtlich der möglichen Auswirkungen der vorgesehenen Befreiungen auf die Umwelt.

25 Die Kommission leitete daher das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG ein und forderte die Beteiligten auf, sich zu der geplanten Beihilfemaßnahme zu äußern.

26 Mit Schreiben an die Kommission vom 17. Mai 2000 äußerte sich das Königreich der Niederlande zur Einleitung des Verfahrens. Es machte geltend, dass die betreffende Maßnahme angesichts ihres Inhalts und ihres Zieles nicht als steuerliche Maßnahme angesehen werden könne, bezüglich deren eine Befreiung eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 EG wäre. Ferner dürften die Einwände der Kommission im Zusammenhang mit der Nitratrichtlinie nicht im Rahmen eines Beihilfeverfahrens behandelt werden.

Die angefochtene Entscheidung

27 Die Kommission stellt in der 34. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung fest, dass mangels weiterer Angaben die Zweifel hinsichtlich der vom Königreich der Niederlande vorgeschlagenen Befreiungen blieben.

28 In der 36. Begründungserwägung der Entscheidung erklärt die Kommission, dass mit der betreffenden Regelung ein Mitgliedstaat eine Beihilfe an bestimmte Betriebe leiste, da diese von bestimmten Abgaben befreit würden.

29 In der 38. Begründungserwägung der Entscheidung führt sie aus, dass die niederländischen Behörden bezüglich der Gärtnereien und Gartenbaubetriebe keine neuen Argumente angeführt hätten.

30 In der 39. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung bleibt die Kommission deshalb bei ihren Bedenken gegen die teilweise Befreiung von Gartenbaubetrieben und Gärtnereien, die gleichzeitig Gartenbau betreiben. Bezüglich der Befreiung für Gartenbaubetriebe entspreche es der Natur und dem inneren Aufbau des Systems, den Boden oder das Kultursubstrat im Betriebsgebäude mit landwirtschaftlicher Nutzfläche gleichzustellen und dann dieselben Einbringungsgrenzwerte anzuwenden. Im vorliegenden Fall seien die Mengen, die eingebracht werden dürften, jedoch viel größer (460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff pro Hektar). Abgaben würden nur fällig, wenn diese Mengen überschritten würden. Daher gebe es keinen systembedingten Grund, die vorgeschlagene Befreiung für den Gartenbau zu gewähren, und die niederländischen Behörden hätten auch keinen solchen Grund angeführt.

31 In der 40. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Befreiungen alle Kriterien der Nummern 9 und 10 der Mitteilung über staatliche Beihilfen im Bereich der direkten Besteuerung erfüllten, auf die in Analogie verwiesen werden könne. Die betreffende Maßnahme verschaffe dem Begünstigten einen Vorteil, durch den die normalerweise von ihm zu tragenden Lasten verringert würden; der Vorteil werde vom Staat gewährt (Einnahmeverlust); die Maßnahme könne den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, was der Fall sei, wenn das begünstigte Unternehmen einer Wirtschaftstätigkeit nachgehe, die Gegenstand eines Handels zwischen den Mitgliedstaaten sei, und schließlich sei die betreffende Maßnahme spezifisch oder selektiv.

32 In der 41. Begründungserwägung der Entscheidung erklärt die Kommission, dass eine solche Beihilfe als Betriebsbeihilfe anzusehen sei. Sie laufe ausschließlich auf eine Verringerung der normalen Betriebskosten für den Marktteilnehmer hinaus, biete dem Begünstigten lediglich einen zeitlich beschränkten wirtschaftlichen Vorteil, der ende, sobald die Zahlungen eingestellt würden, und könne insbesondere den Wettbewerb verzerren.

33 In der 42. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung stellt die Kommission unter Bezugnahme auf Nummer 5.5.1 des Gemeinschaftsrahmens

fest, dass Betriebsbeihilfen normalerweise unstatthaft seien. Eine solche Beihilfe könne nur dann gewährt werden, wenn sie sowohl vorübergehender als auch degressiver Art sei, was hier nicht zutreffe.

34 In der 43. Begründungserwägung der Entscheidung führt die Kommission aus, dass die Untersuchung aufgrund der Artikel 87 bis 89 EG eine Prüfung der Vereinbarkeit mit anderen Gemeinschaftsvorschriften umfasse. Ein Beihilfeverfahren dürfe niemals zu einem Ergebnis führen, das im Widerspruch zu speziellen Bestimmungen des Vertrages, im vorliegenden Fall Artikel 174 EG, oder zu den darauf beruhenden Gemeinschaftsvorschriften stehe. Jedenfalls sei der fragliche Vorteil unabhängig davon, ob die niederländische Regelung mit der Nitratrichtlinie vereinbar sei, als reine Betriebsbeihilfe anzusehen.

35 Aufgrund dieser Erwägungen kommt die Kommission in der 44. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung zu dem Schluss, dass die vorgeschlagenen Abgabenbefreiungen für Hobbybetriebe, Gartenbaubetriebe und Gärtnereien, die gleichzeitig Gartenbau betreiben, nicht als im Gemeinschaftsinteresse liegend anzusehen seien und deshalb nicht für die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c EG in Frage kämen.

36 Die Artikel 1 bis 3 der angefochtenen Entscheidung lauten:

„*Artikel 1*

Die Abgabenbefreiungen im Rahmen der MINAS-Regelung, die die Niederlande Kleinbetrieben (Hobbybetrieben), Gartenbaubetrieben und Gärtnereien, die gleichzeitig Gartenbau betreiben, gewähren wollen, sind mit dem Binnenmarkt unvereinbar. Daher wird die Beihilfe nicht genehmigt.

Artikel 2

Die Niederlande teilen der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach der Bekanntgabe dieser Entscheidung die Maßnahmen mit, die sie ergriffen haben, um der Entscheidung nachzukommen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet."

Die Klage beim Gerichtshof

37 Das Königreich der Niederlande beantragt, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit sie die Befreiung für Gartenbaubetriebe und Gärtnereien betrifft, die Kulturpflanzen im Treibhaus oder auf Kultursubstrat anbauen.

38 Zur Begründung seiner Klage trägt es vor, dass die Kommission gegen die Artikel 87 EG und 253 EG verstoßen habe, als sie festgestellt habe, dass die fragliche Befreiung eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfe darstelle. Das Königreich der Niederlande macht insbesondere geltend, dass die Befreiung für den Anbau im Treibhaus oder auf Kultursubstrat deshalb keine unzulässige staatliche Beihilfe darstelle, weil sie durch den inneren Aufbau und die Natur des MINAS-Systems gerechtfertigt sei.

39 Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen und dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 87 Absatz 1 EG

Zum ersten Teil: Existenz eines Vorteils, der die Lasten der Betriebe verringere, die Kulturpflanzen im Treibhaus oder auf Kultursubstrat anbauten

40 Die niederländische Regierung macht geltend, dass die teilweise Befreiung von der Mineralstoffabgabe den Betrieben, die Kulturpflanzen im Treibhaus oder auf Kultursubstrat anbauten, keinerlei Vorteil verschaffe, sondern der Natur des MINAS-Systems Rechnung tragen solle. Entsprechend der Natur dieses Systems müssten die Betriebe keine Abgaben auf die von den Pflanzen aufgenommenen Mengen an Stickstoff und Phosphaten zahlen, da diese Mengen beim Abtransport der Pflanzen den Betrieb verließen. Im Treibhaus oder auf Kultursubstrat angebaute Pflanzen nähmen achtmal so viel Stickstoff und Phosphate auf wie im Freiland gezogene Pflanzen. Das beruhe darauf, dass der Anbau im Treibhaus oder auf Kultursubstrat sehr viel intensiver sei als der Freilandanbau und außerdem jahreszeitenunabhängig. Es sei daher gerechtfertigt, dass Gartenbaubetrieben, die Kulturpflanzen im Treibhaus oder auf Kultursubstrat anbauten, erlaubt werde, eine jährliche Menge von 460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff pro Hektar abgabenfrei auf dem Boden auszubringen, d. h. wesentlich größere Mengen, als sie für den Freilandanbau zulässig seien. Diese Argumente habe die niederländische Regierung der Kommission im Verwaltungsverfahren immer wieder vorgetragen. Die Kommission habe jedoch ihre Vorbehalte gegen die Befreiung für den Anbau im Treibhaus oder auf Kultursubstrat nie genau erläutert.

41 Die Kommission bestreitet die letztgenannte Behauptung. Sie habe gleich zu Beginn verlangt, dass das Königreich der Niederlande begründe, weshalb die Werte für Gartenbaubetriebe viel großzügiger seien als für traditionelle Landwirtschaftsbetriebe. Sie habe ihre Zweifel hinsichtlich dieser Begründung in ihrer Entscheidung über die Verfahrenseinleitung wiederholt. In dieser Entscheidung habe sie ferner verlangt, dass das Königreich der Niederlande ihr alle Informationen mitteile, die für die Beurteilung der fraglichen Befreiung von Nutzen sein könnten. Das Königreich der Niederlande habe aber nicht dargetan, dass die den Gartenbaubetrieben gewährte Befreiung tatsächlich dadurch gerechtfertigt sei, dass in solchen Betrieben erzeugte Pflanzen höhere Mengen an Stickstoff und Phosphat aufnähmen. Die Jahresmengen von 460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff beruhten auf einer Vereinbarung zwischen den niederländischen Behörden und den Betrieben, was nicht zwangsläufig bedeute, dass die Werte nach rein wissenschaftlichen Maßstäben festgesetzt worden seien.

42 Hierzu ist festzustellen, dass der Begriff der Beihilfe vom Gerichtshof zwar so ausgelegt worden ist, dass er solche Maßnahmen nicht erfasst, die eine Differenzierung zwischen Unternehmen im Bereich von Belastungen vornehmen, wenn diese Differenzierung aus der Natur oder dem inneren Aufbau der fraglichen Lastenregelung folgt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, Randnr. 33, vom 17. März 1993 in den Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, Sloman Neptun, Slg. 1993, I-887, Randnr. 21, vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-390/98, Banks, Slg. 2001, I-6117, Randnr. 33, und vom 26. September 2002 in der Rechtssache C-351/98, Spanien/Kommission, Slg. 2002, I-8031, Randnr. 42).

43 Es obliegt aber dem Mitgliedstaat, der eine derartige Differenzierung zwischen Unternehmen im Bereich von Belastungen vorgenommen hat, darzutun, dass sie tatsächlich durch die Natur und den inneren Aufbau des fraglichen Systems gerechtfertigt ist.

44 Im vorliegenden Fall ist, wie der Generalanwalt in den Nummern 68 und 69 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, festzustellen, dass zwar plausibel erscheint, dass auf einer vergleichbaren Produktionsfläche Kulturpflanzen, die im Treibhaus oder auf Kultursubstrat angebaut werden, auf das Jahr gerechnet mehr Phosphat und

Stickstoff aufnehmen können als die im Freiland angebauten Kulturpflanzen, dass die Ausführungen der Niederlande jedoch nicht zeigen, dass die Aufnahme achtmal so hoch ist wie diejenige von Pflanzen in Freilandanbau und durchschnittlichen Jahresmengen von 460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff pro Hektar entspricht.

45 Nach den Verfahrensakten hat die Kommission der niederländischen Regierung im Verwaltungsverfahren immer wieder mitgeteilt, dass sie von dem Argument, die Befreiung sei durch die in der vorstehenden Randnummer erwähnte deutlich höhere Stickstoff- und Phosphataufnahme von im Treibhaus oder auf Kultursubstrat angebauten Pflanzen gerechtfertigt, nicht überzeugt sei.

46 Unter diesen Umständen hätten die niederländischen Behörden, um darzutun, dass die streitige Befreiung durch die Natur und den inneren Aufbau des fraglichen Systems gerechtfertigt ist, wissenschaftliche Beweise hierfür vorlegen müssen. Dies haben sie jedoch nicht getan.

47 Daher ist festzustellen, dass die Kommission in der 39. und der 40. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung zu Recht zu dem Schluss gelangt ist, dass die streitige Befreiung nicht durch die Natur und den inneren Aufbau des MINAS-Systems gerechtfertigt ist, sondern dem Begünstigten einen Vorteil verschafft, durch den die normalerweise von ihm zu tragenden Lasten verringert werden.

48 Der erste Teil des ersten Klagegrundes ist folglich zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil: Vorliegen einer staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfe

49 Die niederländische Regierung macht geltend, dass die Kommission den Charakter des MINAS-Systems in der angefochtenen Entscheidung verkenne. Die Regelung über die Befreiung für den Anbau im Treibhaus oder auf Kultursubstrat sei ihrer Art nach kein staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gewährter Vorteil. Sie solle auch keine Steuereinnahmen für den Staat schaffen, sondern das Verhalten der Landwirtschaftsbetriebe regeln, genauer, sie dazu veranlassen, Maßnahmen zur Verringerung ihres Düngemittelverbrauchs und zur Reduzierung der Umweltbelastung auf ein annehmbares Maß zu treffen. Das MINAS-System sei als Instrument zur Erhaltung des Naturerbes anzusehen, das mit Geldbußen und Geldstrafen vergleichbar sei. Soweit der Staat aufgrund dieser Befreiung auf Abgabeneinnahmen verzichte, handele es sich um Abgaben, die in keinem Zusammenhang zur tatsächlichen Bodenverunreinigung stünden.

50 Erstens hat der Gerichtshof in Randnummer 47 dieses Urteils bereits festgestellt, dass die Kommission zu Recht zu dem Schluss gelangt ist, dass die streitige Befreiung für den Anbau von Kulturpflanzen im Treibhaus oder auf Kultursubstrat einen Vorteil darstellt, durch den die Lasten der Betriebe, die auf diese Weise anbauen, verringert werden.

51 Zweitens ist festzustellen, dass das Vorbringen der niederländischen Regierung, das MINAS-System solle keine Steuereinnahmen schaffen, nicht genügt, um die streitige Befreiung von vornherein von der Einordnung als Beihilfe im Sinne von Artikel 87 EG auszunehmen. Artikel 87 Absatz 1 EG unterscheidet nämlich nicht nach den Gründen oder Zielen der staatlichen Maßnahmen, sondern beschreibt diese nach ihren Wirkungen (Urteile vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-56/93, Belgien/Kommission, Slg. 1996, I-723, Randnr. 79, vom 26. September 1996 in der Rechtssache C-241/94, Frankreich/Kommission, Slg. 1996, I-4551, Randnr. 20, und vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-75/97, Belgien/Kommission, Slg. 1999, I-3671, Randnr. 25).

52 Im vorliegenden Fall bestreitet die niederländische Regierung nicht, dass die streitige Befreiung zu einem Verlust an Einnahmen führt, die dem Staatshaushalt hätten zugeführt werden müssen. Sie macht lediglich geltend, dass diese Befreiung dem Begünstigten nicht erlaube, den Boden stärker zu verunreinigen als ein traditioneller Landwirt, der der Mineralstoffabgabe uneingeschränkt unterliege.

53 Das Vorbringen, dass die Befreiung für den Anbau im Treibhaus oder auf Kultursubstrat nicht bedeute, dass der Boden stärker verunreinigt werden dürfe als bei traditioneller Landwirtschaft, weil die im Treibhaus oder auf Kultursubstrat angebauten Pflanzen deutlich mehr Phosphat und Stickstoff aufnähmen als im Freiland angebaute Pflanzen, ist vom Gerichtshof im Rahmen des ersten Teils des ersten Klagegrundes zurückgewiesen worden.

54 Der zweite Teil des ersten Klagegrundes ist demnach zurückzuweisen.

Zum dritten Teil: Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

55 Die niederländische Regierung macht geltend, dass der Handel nur beeinträchtigt oder der Wettbewerb nur verfälscht wäre, wenn die Betriebe, die auf diese Weise in den Niederlanden anbauten, das Recht hätten, mehr Dünger auf dem Boden auszubringen als andere landwirtschaftliche Betriebe. Das sei hier nicht der Fall, weil die streitige Befreiung die Menge an Mineralstoffen in den eingebrachten Düngemitteln betreffe, die anschließend durch den Abtransport der erzeugten Pflanzen den Betrieb verließen und somit nicht den Boden verunreinigten.

56 Zunächst ist, wie der Generalanwalt in Nummer 88 seiner Schlussanträge ausführt, darauf hinzuweisen, dass das Vorbringen der niederländischen Regierung auf der Prämisse beruht, dass die streitige Befreiung durch die Natur und den inneren Aufbau des MINAS-Systems gerechtfertigt sei, da sie den Mineralstoffmengen entspreche, die die Pflanzen aufnähmen, die vom Betrieb abtransportiert würden, ohne den Boden zu verunreinigen. Der Gerichtshof hat dieses Vorbringen jedoch bereits im Rahmen der Prüfung des ersten Teils dieses Klagegrundes zurückgewiesen.

57 Die niederländische Regierung trägt keine weiteren Gründe vor, um die Stichhaltigkeit der Feststellungen der Kommission in der 40. und der 41. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung anzugreifen, dass die streitige Befreiung den — umfassenden, grenzüberschreitenden — Handel mit Gartenbauerzeugnissen beeinträchtigen könne und dass sie, da sie die normalen Betriebskosten für den Begünstigten verringere, den Wettbewerb verzerren könne.

58 Der dritte Teil des ersten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Vereinbarkeit der streitigen Befreiung mit der Nitratrichtlinie

59 Die niederländische Regierung macht geltend, dass die Kommission die angefochtene Entscheidung auf einen Verstoß gegen die Nitratrichtlinie stütze. Die Kommission könne aber eine Entscheidung im Bereich staatlicher Beihilfen nicht auf einen Verstoß gegen diese Richtlinie stützen.

60 Hierzu ist festzustellen, dass sich die Kommission auf das Vorliegen einer gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren staatlichen Beihilfe gestützt hat. Im Rahmen ihrer Beurteilung hat die Kommission in der 41. und der 42. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung festgestellt, dass die streitige Befreiung als Betriebsbeihilfe anzusehen sei, die auf eine Verringerung der normalen Betriebskosten für die betreffenden Betriebe gerichtet sei und nicht die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach Artikel 87 Absatz 3 EG oder dem Gemeinschaftsrahmen erfülle.

61 Zwar hat die Kommission sodann in der 43. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung an die Rechtsprechung erinnert, wonach ein Beihilfeverfahren niemals zu einem Ergebnis führen darf, das im Widerspruch zu speziellen Bestimmungen des Vertrags steht (Urteil vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91, Matra/Kommission, Slg. 1993, I-3203, Randnr. 41), doch ist sie zu dem Schluss gelangt, dass der Vorteil unabhängig davon, ob die nationale Regelung mit der Nitratrichtlinie vereinbar sei, als reine Betriebsbeihilfe anzusehen sei.

62 Die Kommission hat daher die angefochtene Entscheidung nicht auf einen Verstoß gegen die Nitratrichtlinie gestützt.

63 Der zweite Klagegrund ist somit als unbegründet zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

64 Die niederländische Regierung wirft der Kommission vor, sie habe nicht erklärt, aus welchen Gründen sie die jährlichen Befreiungen bis zu einer Menge von 460 kg Phosphat und 800 kg Stickstoff pro Hektar für den Anbau in Treibhäusern oder auf Kultursubstrat für zu hoch halte.

65 Insoweit ist daran zu erinnern, dass es sich bei der Begründungspflicht um ein wesentliches Formerfordernis handelt, das von der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört. Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Artikel 253 EG vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. insbesondere Urteile vom 13. März 1985 in den Rechtssachen 296/82 und 318/82, Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek/Kommission, Slg. 1985, 809, Randnr. 19, vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 15, vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-56/93, Belgien/Kommission, Slg. 1996, I-723, Randnr. 86, und vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P, Kommission/Sytraval und Brink's France, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 63).

66 Im vorliegenden Fall hat die Kommission insbesondere in der 34., der 38. und der 39. Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung festgestellt, dass es mangels weiterer Angaben und neuer Argumente der niederländischen Behörden der Natur und dem inneren Aufbau des Systems entspreche, den Boden oder das Kultursubstrat im Betriebsgebäude mit landwirtschaftlicher Nutzfläche gleichzustellen und dann dieselben Einbringungsgrenzwerte anzuwenden.

67 Diese Begründung ist der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst und bringt die Überlegungen der Kommission so klar und eindeutig zum Ausdruck, dass das Königreich der Niederlande ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann.

68 Der dritte Klagegrund ist deshalb ebenfalls zurückzuweisen.

69 Da keiner der von der niederländischen Regierung vorgebrachten Klagegründe begründet ist, ist die Klage abzuweisen.

Kosten

70 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat und das Königreich der Niederlande mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.**

Jann Rosas von Bahr

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. April 2004.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris