DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

29. april 2004 *

I sag C-159/01,

Kongeriget Nederlandene ved J. van Bakel, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Triantafyllou og H. van Vliet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

angående delvis annullation af Kommissionens beslutning 2001/371/EF af 21. december 2000 om den fritagelse for mineralafgifter efter gødningsloven, som Nederlandene påtænker at indrømme (EFT 2001 L 130, s. 42),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af dommerne P. Jann, som fungerende formand for Femte Afdeling, A. Rosas og S. von Bahr (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger,
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. januar 2003, hvorunder Kongeriget Nederlandene var repræsenteret ved C.M. Wissels, som befuldmægtiget, og Kommissionen af H. van Vliet,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juni 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 11. april 2001 har Kongeriget Nederlandene i henhold til artikel 230 EF anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2001/371/EF af 21. december 2000 om den fritagelse for mineralafgifter efter gødningsloven, som Nederlandene påtænker at indrømme (EFT 2001 L 130, s. 42, herefter »den anfægtede beslutning«).

Relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelser

2 Artikel 87, stk. 1, EF bestemmer følgende:

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

3 I Kommissionens meddelelse 98/C 384/03 om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne (EFT C 384, s. 3, herefter »meddelelsen om statsstøtte på området for direkte beskatning«) hedder det i punkt 2, at den har til formål at præcisere, hvad der i artikel 87, stk. 1, EF forstås ved støtte for skatteforanstaltningers vedkommende.

4 Ifølge punkt 16 i meddelelsen om statsstøtte på området for direkte beskatning er »det mest relevante for anvendelsen af artikel [87], stk. 1, EF på en skatteforanstaltning [...] dog, at der med foranstaltningen indføres en undtagelse i skattesystemet til fordel for visse af medlemsstatens virksomheder. Det bør derfor først fastlægges, hvorledes det gældende almindelige system er udformet. Dernæst skal det undersøges, hvorvidt undtagelsen fra eller differentieringen inden for dette system kan berettiges »ved dette systems karakter eller forvaltning«, dvs. om den er direkte afledt af grundprincipperne eller hovedlinjerne i den pågældende medlemsstats skattesystem. Er dette ikke tilfældet, er der tale om statsstøtte«.

5 I samme meddelelses punkt 23 præciseres det, at »den differentiering, der er forbundet med visse foranstaltninger, betyder ikke nødvendigvis, at de må betragtes som statsstøtte. Dette er tilfældet bl.a. ved foranstaltninger, hvis økonomiske begrundelser gør dem »nødvendige eller funktionelle i forhold til skattesystemet effektivitet«. Medlemsstaten skal imidlertid kunne give en sådan begrundelse«.

6 I punkt 5.5.1 i Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte i landbrugssektoren af 1. februar 2000 (EFT C 28, s. 2), som berigtiget den 12. august 2000 (EFT C 232, s. 17, herefter »rammebestemmelserne«), udtaler Kommissionen, at den:

»[...] som regel ikke [har] tilladt driftsstøtte, hvormed udgifterne som følge af virksomheders, herunder landbrugsproducenters, miljøbelastende eller forurenende aktiviteter godtgøres. Kommissionen vil kun i velbegrundede tilfælde fravige dette princip«.

7 Ifølge bilag III til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1, herefter »nitratdirektivet«), som bestemmer, hvilke foranstaltninger der skal indgå i visse handlingsprogrammer, gælder følgende:

»[...]

2. Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden for hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. ha for hver bedrift eller hvert husdyrbrug.

Denne fastsatte mængde pr. ha skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. Dog kan medlemsstaterne:

a) under det første fireårige handlingsprogram tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg N

b) under og efter det første fireårige handlingsprogram fastsætte andre mængder end dem, der er fastsat ovenfor. Disse mængder skal fastsættes således, at de ikke hindrer opfyldelsen af de formål, der er angivet i artikel 1, og der skal ligge objektive kriterier til grund for dem [...]

[...]

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til dette litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger medlemsstatens begrundelse herfor efter fremgangsmåden i artikel 9.

[...]«

De nationale bestemmelser

8 Ordningen for brug af gødning er en ordning for afgifter på mineraler, der benævnes »Mineralenaangiftesysteem« (mineralafgiftsordning, herefter »MINAS-ordningen«). De rettigheder og pligter, der gælder i henhold til MINAS-ordningen, er reguleret ved artikel 14-54 i Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (lov af 27.11.1986 om regulering af handelen med gødning og om bortskaffelse af overskydende gødning, Stbl. 1986, s. 590), som ændret ved lov af 16. september 1999 (Stbl. 1999, s. 406, herefter »Meststoffenwet«).

9 MINAS-ordningen regulerer brugen af gødning gennem anvendelse af »tabsnormer«. Ordningen har til formål at nedbringe tabet af kvælstof og fosfater i landsbrugsbedrifter gennem nedsivning i miljøet. For at nå dette mål forpligter ordningen landbrugere til ikke at forårsage kvælstofs- og fosfattab, som er skadelige for miljøet.

10 MINAS-ordningen er baseret på den grundtanke, at der skal være ligevægt i landbrugernes anvendelse af kvælstof og fosfat. Tilførslen af kvælstof og fosfater i en landbrugsbedrift må ikke overstige den mængde af kvælstof og fosfater, der bortskaffes ved produktionens afslutning, plus et tilladt tab. Det »tilladte tab« fremgår af de tabsnormer, der for kvælstof og fosfater er fastsat i Meststoffenwet, og som er fastlagt ud fra miljøbeskyttelseshensyn. Alle landbrugere skal i henhold til lovens kapitel IV betale en afgift, når tilførslen af kvælstof og fosfat i landbrugsbedriften overstiger den bortskaffede mængde af disse mineraler med mere end de i loven fastsatte tabsnormer.

11 De nederlandske myndigheder har indført en mulighed for afgiftsfritagelse i henhold til regeling van 12 januari 1999 van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (bestemmelser udstedt den 12.1.1999 af det nederlandske ministerium for landbrug, naturforvaltning og fiskeri, *Staatscourant* 1999, nr. 9, herefter »fritagelsesbestemmelserne«).

12 I henhold til artikel 2 i fritagelsesbestemmelserne er små bedrifter med ekstensivt husdyrbrug, såkaldte »hobbylandbrug«, helt fritaget.

13 I henhold til fritagelsesbestemmelsernes artikel 3-9 er gartneribrug, der dyrker afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium, fritaget for afgiften svarende til en maksimal afgiftspligtig gødningsmængde på 460 kg fosfat og 800 kg kvælstof pr. ha af den gennemsnitlige overflade af det vækstmedium eller jordareal, der reelt anvendes i bedriften til disse dyrkningsformer i kalenderårets løb.

14 Ifølge fritagelsesbestemmelsernes artikel 11, litra b), er havecentre, som ligeledes driver virksomhed i væksthuse eller på vækstmedium, omfattet af samme delvise fritagelse med hensyn til fosfater som den, der er fastsat i artikel 3 i disse bestemmelser for de i foregående præmis nævnte gartnerier.

15 Ifølge fritagelsesbestemmelsernes artikel 13 gælder disse fritagelser med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1998, hvilket svarer til ikrafttrædelsesdatoen for den afgiftsordning, der blev indført ved Meststoffenwets kapitel IV.

Sagens faktiske omstændigheder

16 Ved skrivelse af 7. oktober 1999, registreret den 13. oktober 1999, har Kongeriget Nederlandene underrettet Kommissionen om visse fritagelser for mineralafgifter, som var indført ved Meststoffenwet. Det har ligeledes givet Kommissionen yderligere oplysninger ved skrivelse af 10. januar 2000.

17 For det første er hobbylandbrug fritaget for mineralafgifter. For det andet er gartneribrug, der dyrker afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium, delvis fritaget for disse afgifter. For det tredje er der fastsat en fritagelse for havecentre.

18 De nederlandske myndigheder har gjort gældende, at de pågældende afgiftsfritagelser var begrundet i »systemets karakter eller forvaltning« i den betydning, der forudsættes i meddelelsen om statsstøttereglerne på området for direkte beskatning, og at de følgelig ikke var statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

19 Med hensyn til gartneribrug og havecentre, der udøver gartnerivirksomhed, har de nederlandske myndigheder anført, at de faste fritagelser på 460 kg fosfat og 800 kg kvælstof, der er fastsat for de pågældende virksomheder, er beregnet på grundlag af oplysninger fra et forskningscenter for blomsterdyrkning og vækst-husdyrkning af grøntsager vedrørende væksthusafgrøders fosfat- og kvælstof-optagelse. Ifølge de nederlandske myndigheder fremgår det af disse oplysninger, at væksthusafgrøders optagelse af fosfat og kvælstof i gennemsnit var ca. 460 kg fosfat og 800 kg kvælstof om året pr. ha. Optagelsen er altså meget større, end når afgrøderne dyrkes på friland. Forklaringen herpå er, at produktionen ved væksthusdyrkning er otte gange så stor som ved dyrkning på friland. Dette er grunden til, at disse normer er højere end dem, der er fastsat for jordbrugs-bedrifter, og højere end normerne i nitratdirektivet.

20 Ved skrivelse af 20. marts 2000 underrettede Kommissionen Kongeriget Nederlandene om sin beslutning om at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF med hensyn til de påtænkte fritagelser.

21 Med hensyn til fritagelsen for gartnerier fastslog Kommissionen, at i betragtning af »systemets karakter eller forvaltning« måtte det anvendte areal eller vækstmedium sidestilles med landbrugsjord, og de samme normer for tilførsel af mineraler måtte anvendes. Som led i en normal anvendelse af ordningen for tilførsel og fraførsel sikres der således ligebehandling, og der er ikke tale om statsstøtte. Kommissionen har fastslået, at den mulige tilførsel syntes langt højere (460 kg fosfat pr. ha og 800 kg kvælstof pr. ha). Ifølge Kommissionen var der således tilsyneladende ingen begrundelse i ordningen for at give gartnerier den påtænkte fritagelse.

22 Med hensyn til fritagelsen til fordel for havecentre, som selv udøver gartnerivirksomhed, har Kommissionen anført, at der imidlertid ikke syntes at være nogen grund til at give den fastsatte fritagelse, da de samme bestemmelser også gjaldt for gartnerivirksomhed i tilknytning til jord og gartnerivirksomhed uden tilknytning til jord.

23 Endelig har Kommissionen påpeget, at den nærede tvivl om, hvorvidt Meststoffenwet og fritagelsesbestemmelserne var forenelige med nitratdirektivet.

24 Kommissionen har bl.a. anført, at den mængde kvælstof, der er tilladt for havecentre og gartneribrug, er betydeligt højere end normerne i nitratdirektivet (170 kg kvælstof pr. ha — for en periode på fire år, idet en maksimal mængde på 210 kg undtagelsesvis tillades). Kommissionen har anført, at i mangel af oplysninger om udledning af nitrater i vandet og i betragtning af, at den tilladte mængde kvælstof er langt højere end normerne i det nævnte nitratdirektiv, var den betænkelig ved de følger, som de fastsatte fritagelser kunne have for miljøet.

25 Derfor indledte Kommissionen proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF. Den opfordrede de berørte til at fremsætte deres bemærkninger om den påtænkte støtteforanstaltning.

26 Ved skrivelse rettet til Kommissionen den 17. maj 2000 har Kongeriget Nederlandene fremsat sine bemærkninger som svar på indledningen af proceduren. Det har anført, at i betragtning af den pågældende foranstaltnings indhold og formål kan denne ikke anses for en skatte- og afgiftsmæssig foranstaltning, fra hvilken fritagelse udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 87 EF. De nederlandske myndigheder har ligeledes påpeget, at Kommissionens indsigelser, som støttes på nitratdirektivet, ikke bør behandles i sammenhæng med en procedure vedrørende statsstøtte.

Den anfægtede beslutning

27 I den anfægtede beslutnings betragtning 34 fastslår Kommissionen, at da der ikke er forelagt yderligere oplysninger, består dens tvivl med hensyn til de af Kongeriget Nederlandene påtænkte fritagelser fortsat.

28 Kommissionen har i beslutningens betragtning 36 anført, at en medlemsstat i det foreliggende tilfælde yder støtte til bestemte bedrifter, fordi de bliver fritaget for visse afgifter.

29 I samme beslutnings betragtning 38 nævner Kommissionen, at de nederlandske myndigheder ikke har fremsat nye argumenter for så vidt angår havecentre og gartneribrug.

30 Kommissionen fastholder derfor i den anfægtede beslutnings betragtning 39 de indsigelser, den har fremsat mod den delvise fritagelse af gartneribrug og havecentre, der driver gartneribrug. Med hensyn til fritagelsen af gartneribrug er det i tråd med systemets karakter eller forvaltning at sidestille jord eller vækstmedium i driftsbygningen med landbrugsjord og så anvende de samme inputnormer. I det foreliggende tilfælde tillades der imidlertid meget større mængder (460 kg fosfat og 800 kg kvælstof pr. ha). Der skal først erlægges afgifter, når disse mængder overskrides. Derfor er der ingen grund til at indrømme gartneribrug den foreslåede fritagelse, og de nederlandske myndigheder har heller ikke givet en sådan begrundelse.

31 Ifølge Kommissionens udtalelser i den anfægtede beslutnings betragtning 40 var fritagelserne derimod i overensstemmelse med alle betingelserne i betragtning 9 og 10 i meddelelsen om statsstøtte i forbindelse med direkte beskatning, som finder anvendelse analogt. Foranstaltningen giver ifølge Kommissionen modtagerne en fordel, som mindsker de byrder, der normalt belaster deres budget; fordelen ydes af staten (tab af skatteprovenu), foranstaltningen kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilket er tilfældet, når modtageren udøver en økonomisk aktivitet, der er genstand for samhandel mellem medlemsstaterne, og endelig er foranstaltningen specifik eller selektiv.

32 I samme beslutnings betragtning 41 anfører Kommissionen, at denne form for støtte må betragtes som driftsstøtte. Støtten, der udelukkende går ud på at reducere de erhvervsdrivendes normale driftsomkostninger, giver kun modtagerne en tidsbegrænset økonomisk fordel, der ophører, så snart betalingerne indstilles, og som især kan fordreje konkurrencevilkårene.

33 Kommissionen anfører i den anfægtede beslutnings betragtning 42 under henvisning til punkt 5.5.1 i rammebestemmelserne, at driftsstøtte normalt ikke

tillades. En sådan støtte kan kun tillades, hvis den er midlertidig og degressiv, hvilket ikke er tilfældet her.

34 I samme beslutnings betragtning 43 fastslår Kommissionen, at undersøgelsen i henhold til artikel 87 EF — 89 EF omfatter en undersøgelse af foreneligheden med anden EF-lovgivning. Ifølge Kommissionen må en procedure vedrørende statsstøtte aldrig føre til resultater, der er i strid med EF-traktatens særlige bestemmelser, i det foreliggende tilfælde artikel 174 EF, eller med den EF-lovgivning, som vedtages på grundlag af disse bestemmelser. Under alle omstændigheder finder Kommissionen, at uanset om de nederlandske bestemmelser er forenelige med nitratdirektivet, må den pågældende fordel betragtes som en ren driftsstøtte.

35 På baggrund af disse betragtninger konkluderer Kommissionen i den anfægtede beslutnings betragtning 44, at de påtænkte afgiftsfritagelser for hobbylandbrug, gartneribrug og havecentre, der driver gartneribrug, ikke er i Fællesskabets interesse og derfor ikke kan falde ind under undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

36 Den anfægtede beslutnings artikel 1-3 lyder således:

»*Artikel 1*

De afgiftsfritagelser, som Nederlandene i henhold til MINAS-ordningen påtænker at indrømme små bedrifter (hobbylandbrug), gartneribrug og havecentre, der driver gartneribrug, er uforenelige med fællesmarkedet. Støtteordningen må derfor ikke gennemføres.

Artikel 2

Nederlandene underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Nederlandene.«

Sagen for Domstolen

37 Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning, for så vidt den angår fritagelsen for gartneribrug og havecentre, der dyrker afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium.

38 Til støtte for søgsmålet har det gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 87 EF og artikel 253 EF ved at fastslå, at fritagelsen er statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet. Kongeriget Nederlandene har bl.a. anført, at fritagelsen for dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium ikke er en forbudt statsstøtte, da den er berettiget af MINAS-ordningens forvaltning og karakter.

39 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF

Anbringendets første led om en fordel, der letter de byrder, der påhviler bedrifter, som dyrker afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium

40 Den nederlandske regering har gjort gældende, at den delvise fritagelse for mineralafgiften ikke giver de erhvervsdrivende, der dyrker afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium, nogen fordel, men har til formål at tage hensyn til MINAS-ordningens karakter. Regeringen har anført, at i overensstemmelse med ordningens karakter skal de erhvervsdrivende ikke betale afgifter for de mængder kvælstof og fosfat, som optages af de dyrkede planter, da disse mængder fraføres bedriften, når planterne fjernes fra denne. Ifølge regeringen optager planter dyrket i væksthus eller på vækstmedium otte gange mere kvælstof og fosfater end planter, der dyrkes på friland. Den gør gældende, at dette på den ene side skyldes, at dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium er langt mere intensiv end dyrkning på friland, og på den anden side den omstændighed, at dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium er uafhængig af årstiderne. Under disse omstændigheder er det berettiget at tillade gartneribrug, der dyrker afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium, uden at skulle betale afgifter, at udlede årlige mængder på 460 kg fosfat og 800 kg kvælstof pr. ha på jorden, hvilket er langt større mængder end dem, som er tilladt for dyrkning på friland. Den nederlandske regering har gjort gældende, at den har fremført disse argumenter for Kommissionen under hele den administrative procedure. Kommissionen har imidlertid aldrig klart redegjort for sine præcise klagepunkter mod afgiftsfritagelsen for dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium.

41 Kommissionen har bestridt den sidstnævnte udtalelse. Den har gjort gældende, at den fra begyndelsen har anmodet Kongeriget Nederlandene om at begrunde, at normerne var langt mildere for gartneribrug end for traditionelle landbrug. Den har gentaget sine tvivl med hensyn til, om dette kan begrundes, i sin beslutning om at indlede proceduren. I den sidstnævnte beslutning har den ligeledes anmodet Kongeriget Nederlandene om at meddele den alle oplysninger, der kan være nyttige ved vurderingen af fritagelsen. Kongeriget Nederlandene har imidlertid ikke godtgjort, at fritagelsen for gartneribrug faktisk kan begrundes med, at planter dyrket i gartneribrug optager større mængder kvælstof og fosfat. Ifølge Kommissionen er de årlige mængder på 460 kg fosfat og 800 kg kvælstof baseret på en aftale indgået mellem de nederlandske myndigheder og de erhvervsdrivende, hvilket ikke nødvendigvis indebærer normer, som er fastsat ud fra et rent videnskabeligt synspunkt.

42 I denne forbindelse bemærkes, at det står fast, at begrebet støtte er blevet fortolket således af Domstolen, at det ikke omfatter foranstaltninger, der indfører en differentiering mellem virksomheder med hensyn til byrder, når denne differentiering følger af den pågældende byrdeordnings karakter eller forvaltning (jf. hertil dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 33, af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, præmis 21, af 20.9.2001, sag C-390/98, Banks, Sml. I, s. 6117, præmis 3, og af 26.9.2002, sag C-351/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8031, præmis 43).

43 Det påhviler den medlemsstat, som har indført en sådan differentiering mellem virksomheder med hensyn til byrder, at godtgøre, at den faktisk er berettiget på grund af den pågældende ordnings karakter eller forvaltning.

44 Med hensyn til det foreliggende tilfælde bemærkes, som generaladvokaten har påpeget i punkt 68 og 69 i sit forslag til afgørelse, at skønt det forekommer plausibelt, at dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium på et tilsvarende produktionsareal giver mulighed for, at planterne årligt optager en

større mængde fosfater og kvælstof end landbrug på friland, følger det ikke af den nederlandske regerings argumenter, at denne optagelse er otte gange større end optagelsen for planter, der dyrkes på friland, og at den svarer til gennemsnitlige årlige mængder på 460 kg fosfat og 800 kg kvælstof pr. ha.

45 Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen under hele den administrative procedure gjorde det klart for den nederlandske regering, at den ikke var overbevist af den i foregående præmis nævnte begrundelse for den omtvistede fritagelse, nemlig at planter dyrket i væksthuse eller på vækstmedium optager langt mere kvælstof og fosfat.

46 Under disse omstændigheder skulle de nederlandske myndigheder, for at godtgøre, at den omtvistede fritagelse var berettiget på grund af den pågældende ordnings karakter og forvaltning, have fremlagt videnskabelige beviser herfor. De har imidlertid ikke fremlagt beviser af denne art.

47 Det må derfor nødvendigvis fastslås, at Kommissionen med rette kunne konkludere i den anfægtede beslutnings betragtning 39 og 40, at den omtvistede fritagelse ikke var begrundet i MINAS-ordningens karakter eller forvaltning, men gav den begunstigede en fordel, som reducerede de byrder, som han normalt skulle bære.

48 Det følger heraf, at det første anbringendes første led må forkastes.

Det andet led om en støtte ydet af staten eller ved hjælp af statsmidler

49 Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen har set bort fra MINAS-ordningens karakter i den anfægtede beslutning. Fritagelsesordningen for dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium er efter sin art ikke en fordel, der ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler. Ordningen har heller ikke til formål at skabe skatte- og afgiftsprovenu til staten, men at regulere landmændenes adfærd, nærmere bestemt at få dem til at træffe foranstaltninger til at nedsætte deres forbrug af gødning og nedbringe belastningen af miljøet til et acceptabelt niveau. MINAS-ordningen skal anses for et naturbeskyttelsesinstrument af lignende art som administrative og strafferetlige bøder. Den nederlandske regering har anført, at i det omfang staten giver afkald på afgiftsprovenu på grund af denne fritagelse, er der tale om afgifter, som ikke står i forbindelse med den faktiske forurening af jorden.

50 For det første bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået i nærværende doms præmis 47, at Kommissionen med rette kunne konkludere, at den omtvistede fritagelse for dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium er en fordel, som letter byrderne for de erhvervsdrivende, der anvender denne dyrkningsform.

51 Dernæst bemærkes, at den nederlandske regerings argument om, at MINAS-ordningen ikke har til formål at skabe skatte- og afgiftsprovenu, ikke er tilstrækkeligt til, at den omtvistede fritagelse uden videre kan falde uden for begrebet støtte i artikel 87 EF. I denne artikels stk. 1 sondres der nemlig ikke efter grundene til eller hensigten med de statslige interventioner, men bestemmelsen definerer dem alene efter deres virkninger (jf. dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 79, af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 20, og af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 25).

52 I denne sag har den nederlandske regering ikke bestridt, at den omtvistede fritagelse fører til et tab af midler, som skulle have været tilført statens budget. Den har blot anført, at denne fritagelse ikke gør det muligt for den, der er omfattet af fritagelsen, at forurene jorden i større omfang end en traditionel landmand, som er fuldt ud omfattet af mineralafgiften.

53 Argumentationen om, at fritagelsen for dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium ikke giver mulighed for en større forurening af jorden end ved traditionelt landbrug, fordi planter dyrket i væksthuse eller på vækstmedium optager langt mere fosfat og kvælstof end planter dyrket på friland, er imidlertid blevet forkastet af Domstolen som led i behandlingen af dette første anbringendes første led.

54 Det følger heraf, at det første anbringendes andet led må forkastes.

Det tredje led om påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstater

55 Den nederlandske regering har gjort gældende, at samhandelen kun bliver påvirket, eller konkurrencen kun ville blive fordrejet, såfremt de bedrifter, der anvender den pågældende dyrkningsform i Nederlandene, fik ret til at udlede mere gødning på jorden end andre landbrugere. Dette er ifølge den nederlandske regering ikke tilfældet her, fordi den omtvistede fritagelse tager sigte på mængden af mineraler i den tilførte gødning, som dernæst forlader bedriften i og med, at de vegetabilske produkter fraføres, og gødningen forurener således ikke jorden.

56 For det første bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 88 i sit forslag til afgørelse, at den nederlandske regerings argumentation er baseret på den forudsætning, at den omtvistede fritagelse er begrundet med MINAS-ordningens karakter og forvaltning, idet den svarer til de mængder mineraler, som optages af de dyrkede planter, og som fraføres bedriften uden at forurene jorden. Domstolen har imidlertid allerede forkastet denne argumentation som led i sin stillingtagen til dette anbringendes første led.

57 Den nederlandske regering har ikke søgt af andre grunde at rejse tvivl om det berettigede i Kommissionens konstateringer i den anfægtede beslutnings betragtning 40 og 41, hvorefter den omtvistede fritagelse kan have en ugunstig virkning på samhandelen med gartneriprodukter, som er genstand for en betydelig international handel, og hvorefter den omtvistede fritagelse, som mindsker den begunstigedes normale driftsomkostninger, kan fordreje konkurrencen.

58 Det første anbringendes tredje led må derfor forkastes.

Det andet anbringende om den omtvistede fritagelses forenelighed med nitratdirektivet

59 Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen har baseret den anfægtede beslutning på en tilsidesættelse af nitratdirektivet. Kommissionen kan imidlertid ikke basere en beslutning om statsstøtte på en tilsidesættelse af dette direktiv.

60 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen har lagt til grund, at der foreligger en statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 1, EF. Som led i sin vurdering har Kommissionen i den anfægtede beslutnings betragtning 41 og 42 fastslået, at den omtvistede fritagelse måtte betragtes som driftsstøtte, der havde til formål at reducere de pågældende erhvervsdrivendes normale driftsomkostninger, og som ikke opfyldte betingelserne for at være omfattet af en undtagelse i henhold til artikel 87, stk. 3, EF eller i henhold til rammebestemmelserne.

61 Skønt Kommissionen ganske vist derefter i den anfægtede beslutnings betragtning 43 har henvist til retspraksis, hvorefter en procedure vedrørende statsstøtte aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens særlige bestemmelser (dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 41), har den konkluderet, at uanset om ordningen er forenelig med nitratdirektivet, må denne fordel betragtes som ren driftsstøtte.

62 Under disse omstændigheder har Kommissionen ikke baseret den anfægtede beslutning på en tilsidesættelse af nitratdirektivet.

63 Det andet anbringende må derfor forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

64 Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke har angivet grundene til, at den finder, at de årlige fritagelser for 460 kg fosfat og 800 kg kvælstof pr. ha for dyrkning af afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium var for høje.

65 Hertil bemærkes, at begrundelsespligten er et væsentligt formkrav, som må holdes adskilt fra spørgsmålet om begrundelsens rigtighed, idet dette henhører under den omtvistede retsakts materielle lovlighed. Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. bl.a. dom af 13.3.1985, forende sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 19, af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15, af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 86, og af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63).

66 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen bl.a. præciseret i den anfægtede beslutnings betragtning 34, 38 og 39, at da der ikke er forelagt yderligere oplysninger, og da de nederlandske myndigheder ikke har fremsat nye argumenter, var det i tråd med systemets karakter og forvaltning at sidestille jord eller vækstmedium med landbrugsjord og anvende de samme normer som for landbrugsjord.

67 Det bemærkes, at denne begrundelse er tilpasset karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angiver Kommissionens betragtninger, således at Kongeriget Nederlandene kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret.

68 Under disse omstændigheder må det tredje anbringende ligeledes forkastes.

69 Da ingen af den nederlandske regerings anbringender er begrundet, må Kommissionen følgelig frifindes.

Sagens omkostninger

70 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og da Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, dømmes sidstnævnte til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Jann Rosas von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. april 2004.

R. Grass

Justitssekretær

V. Skouris

Præsident