DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 29 april 2004 *

I mål C-159/01,

Konungariket Nederländerna, företrätt av J. van Bakel, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Triantafyllou och H. van Vliet, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2001/371/EG av den 21 december 2000 om den befrielse från mineralavgifter enligt lagen om gödselmedel som Nederländerna avser att bevilja (EGT L 130, 2001, s. 42),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av domarna P. Jann, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, A. Rosas och S. von Bahr (referent),

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden avgivits vid förhandlingen den 29 januari 2003 av Konungariket Nederländerna, företrätt av C.M. Wissels, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av H. van Vliet,

efter att den 12 juni 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Nederländerna har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 11 april 2001, med stöd av artikel 230 EG väckt talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2001/371/EEG av den 21 december 2000 om den befrielse från mineralavgifter enligt lagen om gödselmedel som Nederländerna avser att bevilja (EGT L 130, 2001, s. 42) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 I artikel 87.1 EG föreskrivs följande:

"Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

3 I punkt 2 i meddelande 98/C 384/03 om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag (EGT C 384, 1998, s. 3) anges att meddelandet syftar till att klargöra vilka skatteåtgärder som skall kvalificeras som stöd enligt artikel 87.1 EG.

4 Enligt punkt 16 i meddelandet om statligt stöd på området för direkt beskattning är det "mest relevant[a] vid tillämpningen av artikel [87].1 på en skatteåtgärd ... att det genom denna åtgärd införs ett undantag från tillämpningen av skattesystemet till förmån för vissa företag i medlemsstaten. Det är alltså nödvändigt att först fastställa vilken generell ordning som är tillämplig. Därefter måste det undersökas om undantag från eller avvikelser inom denna ordning är motiverade 'av skattesystemets art eller funktion', dvs. om de är en direkt följd av grundprinciperna i eller riktlinjerna för skattesystemet i den berörda medlemsstaten. Om så inte är fallet är det fråga om ett statligt stöd."

5 I punkt 23 i meddelandet preciseras att den omständigheten att "vissa åtgärder är av särskiljande art ... inte nödvändigtvis [måste] innebära att de skall betraktas som statligt stöd. Så är fallet om de är 'nödvändiga eller ändamålsenliga på grund av att de är ekonomiskt rationella med hänsyn till skattesystemets effektivitet'. Det ankommer emellertid på medlemsstaterna att motivera detta."

6 I punkt 5.5.1 i meddelandet "Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn" av den 1 februari 2000 (EGT C 28, s. 2), i dess lydelse efter rättelse av den 12 augusti 2000 (EGT C 232, s. 17) (nedan kallade riktlinjerna), anges att kommissionen

"normalt inte [godkänner] driftstöd som befriar företag, inklusive jordbruksproducenter, från kostnader till följd av den förorening eller de olägenheter de förorsakar. Kommissionen kommer bara att göra undantag från denna princip i väl motiverade fall."

7 I bilaga 3 till rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192) (nedan kallat nitratdirektivet), i vilken de åtgärder som skall ingå i vissa åtgärdsprogram preciseras, anges följande:

"...

2. Dessa åtgärder skall säkerställa att den mängd stallgödsel som för varje gård eller djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider en viss mängd per hektar.

Den fastställda mängden per hektar skall vara den mängd gödsel som innehåller 170 kg N. Dock får medlemsstaterna

a) under det första fyraåriga åtgärdsprogrammet tillåta en mängd gödsel som innehåller högst 210 kg N,

b) under och efter det första fyraåriga åtgärdsprogrammet fastställa andra mängder än de ovan angivna. Dessa mängder skall fastställas på ett sådant sätt att det inte inverkar på möjligheten att uppnå de syften som anges i artikel 1 och skall bestämmas med utgångspunkt från objektiva kriterier. ...

...

Om en medlemsstat tillåter en annan mängd enligt b, skall den underrätta kommissionen, som skall granska om åtgärde[n] är berättigad enligt det förfarande som anges i artikel 9.

..."

De nationella bestämmelserna

8 Systemet för användning av gödselmedel, Mineralenaangiftesysteem, är ett system med avgifter på mineraler (nedan kallat MINAS). De rättigheter och skyldigheter som gäller enligt MINAS regleras i artiklarna 14–54 i Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (lag av den 27 november 1986 med bestämmelser om handel med gödselmedel och om bortskaffande av överskott av gödselmedel) (Stbl. 1986, s. 590), i dess lydelse enligt lagen av den 16 september 1999 (Stbl. 1999, s. 406) (nedan kallad Meststoffenwet).

9 MINAS reglerar gödselanvändningen genom tillämpning av "förlustnormer". Systemet har till syfte att minska de förluster av kväve och fosfater som, genom läckage till miljön, uppstår i jordbruksrörelser. För att uppnå detta syfte förbjuds jordbrukare att förorsaka kväve- och fosfatförluster som är skadliga för miljön.

10 MINAS grundar sig på idén att kväve och fosfater skall användas på ett balanserat sätt av jordbrukarna. Tillförseln av kväve och fosfater före produktionen får inte överstiga bortskaffandet av dessa mineraler efter produktionen, plus en tolererad förlust. Den "tolererade förlusten" fastställs i bestämmelserna om kväve- och fosfatförluster i Meststoffenwet. Dessa bestämmelser har utfärdats för att skydda miljön. Varje jordbrukare är skyldig att betala en avgift när tillförseln av kväve och fosfater i jordbrukarens rörelse är så mycket större än den bortskaffade mängden av dessa mineraler att de förlustnormer som föreskrivs i lagen överskrids.

11 De nederländska myndigheterna har i regeling van 14 januari 1999 van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (förordning av den 14 januari 1999 av ministern för jordbruk, naturvård och fiske) (Stbl. 1999, nr 9) skapat en möjlighet att göra undantag från de aktuella avgifterna (nedan kallad undantagsförordningen).

12 Enligt artikel 2 i undantagsförordningen är små företag, så kallade "hobbyföretag", helt avgiftsbefriade.

13 Enligt artiklarna 3–9 i undantagsförordningen är företag inom trädgårdsnäringen som odlar i växthus eller på odlingssubstrat befriade från avgifter på gödsel motsvarande högst 460 kilo fosfater och 800 kilo kväve i genomsnitt per hektar jordbruksmark eller per hektar mark som verkligen har använts för sådan odling under kalenderåret.

14 Enligt artikel 11 b i undantagsförordningen åtnjuter plantskolor som odlar i växthus eller på substrat också det delvisa undantag från skyldigheten att erlägga avgifter för fosfater som gäller för de ovannämnda företagen inom trädgårdsnäringen.

15 Enligt artikel 13 i undantagsförordningen är de aktuella undantagen retroaktivt tillämpliga från och med den 1 januari 1998, vilket är datumet för ikraftträdandet av det avgiftssystem för mineraler som inrättades genom kapitel IV i Meststoffenwet.

Bakgrund till tvisten

16 Genom en skrivelse av den 7 oktober 1999 underrättade Konungariket Nederländerna kommissionen om att vissa undantag från skyldigheten att erlägga avgifter på mineraler hade införts genom Meststoffenwet. Skrivelsen registrerades den 13 oktober 1999. I en skrivelse av den 10 januari 2000 lämnade Konungariket Nederländerna kompletterande uppgifter till kommissionen.

17 För det första hade små företag med extensiv djurhållning, så kallade hobbyföretag, befriats från skyldigheten att erlägga avgifter för mineraler. För det andra hade företag inom trädgårdsnäringen som odlar i växthus eller på odlingssubstrat delvis befriats från skyldigheten att erlägga sådana avgifter. För det tredje hade avgiftsfrihet införts för plantskolor.

18 De nederländska myndigheterna gjorde gällande att de aktuella undantagen motiverades "av systemets art eller funktion", i den mening som avses i meddelandet om statligt stöd på området för direkt beskattning och att avgiftsbefrielsen därmed inte utgjorde statligt stöd, i den mening som avses i artikel 87.1 EG.

19 Vad gäller företag inom trädgårdsnäringen och plantskolor som utför trädgårdsarbeten betonade de nederländska myndigheterna att de schablonmässiga undantagen på 460 kilo fosfater och 800 kilo kväve för sådana företag grundades på forskningsuppgifter från en forskningsenhet för växthusgrödor beträffande växthusgrödors fosfat- och kväveupptag. Uppgifterna visar att växthusgrödor i genomsnitt tar upp 460 kilo fosfater och 800 kilo kväve per år. Upptaget är alltså mycket högre än när grödorna odlas på friland. Detta är också logiskt med tanke på att produktionen i växthus är åtta gånger större än den på friland. Detta är också orsaken till att dessa schabloner ligger högre än de schabloner som gäller för jordbruksföretag och högre än normerna enligt nitratdirektivet.

20 Genom en skrivelse av den 20 mars 2000 underrättade kommissionen Konungariket Nederländerna om beslutet att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG beträffande de planerade undantagen.

21 Vad avser det planerade undantaget till förmån för trädgårdsnäringen konstaterade kommissionen att det med tanke på "systemets art eller funktion" var lämpligt att jämställa den brukade jorden eller odlingssubstratet med jordbruksmark och tillämpa samma tillförselnormer beträffande mineraler. En normal tillämpning av systemet med tillförsel och bortskaffande skulle då garantera lika behandling och det skulle inte röra sig om statligt stöd. Kommissionen konstaterade att de mängder som kunde tillföras verkade vara betydligt större (460 kilo fosfater och 800 kilo kväve per hektar). Av denna anledning bedömde kommissionen att det saknades skäl att godkänna det föreslagna undantaget för trädgårdsnäringen.

22 Avseende avgiftsbefrielsen för plantskolor som utför trädgårdsarbeten anförde kommissionen att det inte tycktes finnas någon anledning att godkänna den föreslagna befrielsen i den mån som samma system skulle tillämpas för jordbunden och icke jordbunden trädgårdsodling.

23 Avslutningsvis anförde kommissionen att den var tveksam till om Meststoffenwet och systemet med befrielse från mineralavgifter var förenliga med nitratdirektivet.

24 Kommissionen anförde bland annat att den tillåtna mängden kväve för plantskolor och företag inom trädgårdsnäringen ligger mycket högre än normerna enligt nitratdirektivet (170 kg kväve per hektar — för en period på fyra år tillåts undantagsvis en mängd på 210 kg). Kommissionen uppgav att den var tveksam när det gällde vilka konsekvenser de föreslagna undantagen skulle få för miljön eftersom det saknades uppgifter om utsläpp av nitrater i vatten och med hänsyn till att den tillåtna mängden kväve ligger långt över normerna enligt nitratdirektivet.

25 Kommissionen inledde därför förfarandet enligt artikel 88.2 EG och uppmanade de berörda att inkomma med synpunkter avseende det planerade stödet.

26 I en skrivelse av den 17 maj 2000 delgav Konungariket Nederländerna kommissionen sina synpunkter på inledandet av förfarandet. Enligt Konungariket Nederländerna utgör den förslagna åtgärden, med beaktande av dess innehåll och syfte, inte en skatteåtgärd från vilken ett undantag skall jämställas med statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 i fördraget. De nederländska myndigheterna anförde också att kommissionens invändningar med stöd av nitratdirektivet inte borde beaktas inom ramen för ett förfarande avseende statligt stöd.

Det ifrågasatta beslutet

27 I punkt 34 i det ifrågasatta beslutet konstaterade kommissionen att tvivlen avseende de undantag som hade föreslagits av Konungariket Nederländerna kvarstod, eftersom inte några ytterligare uppgifter hade framkommit.

28 I punkt 36 i beslutet uppgav kommissionen att vissa företag inom ramen för det aktuella systemet erhåller stöd från en medlemsstat i och med att de befrias från vissa avgifter.

29 Kommissionen konstaterade i punkt 38 i beslutet att de nederländska myndigheterna inte hade framfört några nya argument beträffande plantskolor och företag inom trädgårdsnäringen.

30 Därmed höll kommissionen, i punkt 39 i det ifrågasatta beslutet, fast vid sina invändningar mot den föreslagna delvisa avgiftsbefrielsen för företag inom trädgårdsnäringen och för plantskolor som utför trädgårdsarbeten. Vad gäller avgiftsbefrielsen för trädgårdsarbeten är det med tanke på systemets art och allmänna funktion normalt att likställa den brukade jorden eller odlingssubstratet med jordbruksmark och tillämpa samma tillförselnormer som för denna mark. I det aktuella fallet är de tillåtna kvantiteterna emellertid mycket större (460 kilo fosfater och 800 kilo kväve per hektar). Avgifter tas endast ut om dessa gränsvärden överskrids. Därmed är systemet sådant att det saknas anledning att godkänna den föreslagna befrielsen för trädgårdsnäringen, och de nederländska myndigheterna har inte heller framfört några argument till stöd för en sådan befrielse.

31 I punkt 40 i det ifrågasatta beslutet uppgav kommissionen att undantagen uppfyllde alla villkor i punkterna 9 och 10 i meddelandet om statligt stöd på området för direkta skatter, vilket är analogt tillämpligt. Den aktuella åtgärden innebär för mottagaren en fördel i och med att det normala skattetrycket minskar, fördelen ges av staten (inkomstförlust), åtgärden kan ha en negativ inverkan på handeln mellan medlemsstaterna, vilket är fallet när mottagaren utövar en ekonomisk aktivitet som omfattar sådan handel, och åtgärden är avslutningsvis specifik eller selektiv.

32 I punkt 41 i beslutet konstaterade kommissionen att stöd av denna typ skall betraktas som driftsstöd. Ett sådant stöd, som uteslutande går ut på att minska aktörens normala driftskostnader, ger endast mottagaren en tidsbegränsad ekonomisk fördel som upphör så snart betalningarna ställs in och kan i synnerhet snedvrida konkurrensen.

33 I punkt 42 i det ifrågasatta beslutet konstaterade kommissionen, med hänvisning till punkt 5.5.1 i riktlinjerna, att driftsstöd normalt inte godkänns. Sådant stöd

kan endast godkännas om det är tillfälligt och gradvis minskande, vilket inte är fallet med förevarande stöd.

34 I punkt 43 i beslutet anförde kommissionen att undersökningen med stöd av artiklarna 87 EG–89 EG bland annat avser förenligheten med annan gemenskapslagstiftning. Enligt kommissionen får ett förfarande beträffande statligt stöd aldrig leda till ett resultat som strider mot de särskilda bestämmelserna i EG-fördraget, i förevarande fall artikel 174 EG, eller den gemenskapslagstiftning som grundar sig på dessa bestämmelser. Enligt kommissionen skall den aktuella förmånen under alla omständigheter ses som ett rent driftsstöd, oavsett om det nederländska systemet är förenligt med nitratdirektivet eller ej.

35 Mot bakgrund av dessa överväganden drog kommissionen i punkt 44 i det ifrågasatta beslutet slutsatsen att den föreslagna avgiftsbefrielsen för små företag (hobbyföretag), företag inom trädgårdsnäringen samt för plantskolor som utför trädgårdsarbeten inte kunde anses vara i gemenskapens intresse och därför inte omfattades av undantagen enligt artikel 87.3 c EG.

36 Artiklarna 1–3 i det ifrågasatta beslutet har följande lydelse:

"*Artikel 1*

De avgiftsbefrielser inom ramen för mineralavgiftssystemet som Nederländerna har för avsikt att bevilja små företag (hobbyföretag), företag inom trädgårdsnäringen samt plantskolor som utför trädgårdsarbeten är oförenliga med den gemensamma marknaden. Stödordningen får därför inte genomföras.

Artikel 2

Nederländerna skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Konungariket Nederländerna."

Talan vid domstolen

37 Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i den mån som det avser avgiftsbefrielse för företag inom trädgårdsnäringen och för plantskolor som odlar i växthus eller på odlingssubstrat.

38 Konungariket Nederländerna har till stöd för sin talan gjort gällande att kommissionen åsidosatte såväl artikel 87 EG som artikel 253 EG genom att fastställa att undantaget i fråga utgör statligt stöd i strid med den gemensamma marknaden. Konungariket Nederländerna har bland annat betonat att undantaget avseende odlingar i växthus och på odlingssubstrat inte utgör otillåtet statligt stöd eftersom det är motiverat av mineralavgiftssystemets funktion och art.

39 Kommissionen har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 87.1 EG

Den första delgrunden: Förekomsten av avgiftslättnader för företag som odlar i växthus eller på odlingssubstrat

40 Den nederländska regeringen har gjort gällande att den delvisa befrielsen från mineralavgifter inte medför några fördelar för företag som odlar i växthus eller på odlingssubstrat. Befrielsen motiveras av mineralavgiftssystemets art. Den nederländska regeringen har uppgett att jordbrukare i enlighet med systemets art inte är avgiftsskyldiga för kväve och fosfater som tagits upp av de odlade grödorna eftersom sådant kväve och fosfater bortskaffas från odlingen när grödorna tas upp. Enligt den nederländska regeringen tar grödor som odlas i växthus eller på odlingssubstrat upp åtta gånger mer kväve och fosfater än grödor som odlas på friland. Den nederländska regeringen har gjort gällande att detta dels är en följd av att odling i växthus eller på odlingssubstrat är betydligt intensivare än odling på friland, dels av att de förstnämnda typerna av odling är oberoende av årstider. Under dessa omständigheter är det motiverat att låta företag inom trädgårdsnäringen som odlar i växthus eller på odlingssubstrat avgiftsfritt använda 460 kilo fosfater och 800 kilo kväve per hektar och år. Dessa kvantiteter överstiger avsevärt de kvantiteter som tillåts vid odling på friland. Den nederländska regeringen har uppgett att den framförde dessa synpunkter till kommissionen flera gånger under det administrativa förfarandet. Kommissionen redogjorde emellertid aldrig i detalj för sina invändningar mot undantaget avseende odlingar i växthus och på odlingssubstrat.

41 Kommissionen har bestridit den nederländska regeringens sistnämnda påstående. Kommissionen har gjort gällande att den omedelbart bad Konungariket Nederländerna motivera den omständigheten att normerna var betydligt flexiblare för företag inom trädgårdsnäringen än för traditionella jordbrukare. Enligt kommissionen upprepades tvivlen avseende motiveringen i beslutet att inleda förfarandet. I nämnda beslut uppmanade kommissionen dessutom Konungariket Nederländerna att inkomma med alla de upplysningar som skulle kunna vara användbara vid utvärderingen av undantaget i fråga. Konungariket Nederländerna visade emellertid enligt kommissionen aldrig att undantaget för företag inom trädgårdsnäringen verkligen motiverades av att större mängder kväve och fosfater tas upp av grödorna vid denna typ av odling. Enligt kommissionen grundas de årliga kvantiteterna om 460 och 800 kilo på en överenskommelse mellan de nederländska myndigheterna och jordbrukarna, vilket inte nödvändigtvis innebär att normerna uteslutande vilar på vetenskaplig grund.

42 Domstolen erinrar om att den har tolkat begreppet stöd så att det inte omfattar åtgärder som medför att företag behandlas olika i fråga om avgifter när denna skillnad följer av det aktuella avgiftssystemets art och funktion (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 33, svensk specialutgåva, volym 2, s. 321, av den 17 mars 1993 i de förenade målen C-72/91 och C-73/91, Sloman Neptun, REG 1993, s. I-887, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-47, av den 20 september 2001 i mål C-390/98, Banks, REG 2001, s. I-6117, punkt 33, och av den 26 september 2002 i mål C-351/98, Spanien mot kommissionen, REG 2002, s. I-8031, punkt 43).

43 Det ankommer på den medlemsstat som har infört bestämmelser som medför att företag behandlas olika i fråga om avgifter att visa att dessa bestämmelser verkligen motiveras av det aktuella systemets art och funktion.

44 I förevarande fall konstaterar domstolen, precis som generaladvokaten i punkterna 68 och 69 i förslaget till avgörande, att även om det förefaller rimligt att grödor odlade i växthus eller på odlingssubstrat årligen tar upp mer fosfater och kväve än vad grödor odlade på friland gör, när fråga är om en jämförbar

produktionsyta, så har inte den nederländska regeringen visat att grödor odlade i växthus eller på odlingssubstrat i genomsnitt tar upp åtta gånger mer gödselmedel än vad grödor odlade på friland gör. Den kan inte heller anses ha visat att detta upptag motsvarar de genomsnittliga årsmängderna på 460 kilo fosfater och 800 kilo kväve per hektar.

45 Det framgår av handlingarna i målet att kommissionen under det administrativa förfarandet kontinuerligt informerade den nederländska regeringen om att den inte ansåg att motiveringen för det omtvistade undantaget var övertygande. Motiveringen grundades på uppgiften i föregående punkt om att grödor som odlas i växthus eller på odlingssubstrat tar upp betydligt mer kväve och fosfater.

46 Under dessa omständigheter borde de nederländska myndigheterna ha tillhandahållit vetenskapliga bevis för denna uppgift och på så sätt ha visat att det omtvistade undantaget motiverades av det aktuella systemets art och funktion. De nederländska myndigheterna tillhandahöll emellertid inte några sådana bevis.

47 Domstolen konstaterar därmed att det var med rätta som kommissionen i punkterna 39 och 40 i det ifrågasatta beslutet slog fast att det omtvistade undantaget inte motiverades av mineralavgiftssystemets art och funktion, utan för mottagaren innebar en fördel i och med att det normala skattetrycket minskade.

48 Talan kan därmed inte vinna bifall på den första delgrunden.

Den andra delgrunden: Förekomsten av stöd vilket ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

49 Den nederländska regeringen har gjort gällande att kommissionen i det ifrågasatta beslutet felbedömde avgiftssystemet för mineraler. Undantaget för odlingar i växthus och på odlingssubstrat är inte av sådan natur att det utgör en fördel som ges av medlemsstaten eller med hjälp av statliga medel. Nämnda system syftar inte heller till att skapa skatteintäkter för staten, utan till att reglera jordbrukarnas verksamhet och, närmare bestämt, till att förmå dessa att vidta åtgärder för att minska gödselanvändningen och belastningen på naturen till en acceptabel nivå. Avgiftssystemet för mineraler bör ses som ett instrument för naturvård vilket kan jämställas med administrativa avgifter och böter. Den nederländska regeringen har hävdat att i den mån som staten genom detta undantag avstår från intäkter från avgifter rör det sig om avgifter vilka saknar koppling till den faktiska föroreningen av marken.

50 Domstolen har redan, i punkt 63 i förevarande dom, konstaterat att kommissionen med rätta drog slutsatsen att det omtvistade undantaget för odlingar i växthus och på odlingssubstrat utgör en avgiftslättnad för företag som ägnar sig åt sådan odling.

51 Domstolen konstaterar vidare att den nederländska regeringens argument att avgiftssystemet för mineraler inte syftar till att skapa skatteintäkter, inte är tillräckligt för att undantaget skall undgå att betecknas som statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG. I artikel 87.1 EG görs nämligen inte någon åtskillnad mellan statliga åtgärder med hänsyn till deras orsaker eller syften, utan de definieras i stället med utgångspunkt i vilka verkningar de har (dom av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, punkt 79, av den 26 september 1996 i mål C-241/94, Frankrike mot kommissionen, REG 1996, s. I-4551, punkt 20, och av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen, REG 1999, s. I-3671, punkt 25).

52 I förevarande fall har den nederländska regeringen inte bestridit att det omtvistade undantaget resulterar i att staten går miste om en inkomst som normalt sett skulle ha ingått i dess budget. Nämnda regering har nöjt sig med att hävda att undantaget inte gör det möjligt för förmånstagaren att förorena jorden i större utsträckning än den traditionella jordbrukaren som är fullt avgiftsskyldig i fråga om mineraler.

53 Domstolen har emellertid redan vid bedömningen av den första delgrunden underkänt argumentet att undantaget för odlingar i växthus och på odlingssubstrat inte medför en mer omfattande förorening av jorden än det traditionella jordbruket, eftersom grödor som odlas i växthus och på odlingssubstrat tar upp betydligt mer fosfater och kväve än grödor som odlas på friland.

54 Talan kan därmed inte vinna bifall på den andra delgrunden.

Den tredje delgrunden: Inverkan på handeln mellan medlemsstaterna

55 Den nederländska regeringen har gjort gällande att handeln endast skulle påverkas eller konkurrensen snedvridas om företag som odlar på detta sätt i Nederländerna gavs rätt att släppa ut mer gödsel i jorden än andra jordbrukare. Så är emellertid inte fallet i förevarande fall, eftersom det omtvistade undantaget motsvarar den mängd mineraler i det tillförda gödslet som i ett senare skede bortskaffas från odlingen vid grödans upptagande. Dessa mineraler kommer därmed inte att förorena marken.

56 Domstolen påpekar, precis som generaladvokaten har gjort i punkt 88 i förslaget till avgörande, att den nederländska regeringens argument grundar sig på uppfattningen att det omtvistade undantaget är motiverat av det aktuella mineralavgiftssystemets art och funktion, eftersom undantaget skulle motsvara de kvantiteter mineraler som tas upp av de odlade grödorna och som bortskaffas från odlingen utan att förorena marken. Domstolen har emellertid underkänt detta resonemang redan vid bedömningen av den första delgrunden.

57 Den nederländska regeringen har inte med stöd av andra skäl ifrågasatt kommissionens konstateranden i punkterna 40 och 41 i det ifrågasatta beslutet. Enligt dessa kan det omtvistade undantaget ha en negativ inverkan på handeln med trädgårdsprodukter, vilka är föremål för en betydande internationell handel, och leda till att konkurrensen snedvrids då nämnda undantag medför att förmånstagarens normala driftskostnader sjunker.

58 Talan kan därmed inte vinna bifall på den tredje delgrunden.

Den andra grunden: Det omtvistade undantagets förenlighet med nitratdirektivet

59 Den nederländska regeringen har gjort gällande att kommissionen grundade det ifrågasatta beslutet på ett åsidosättande av nitratdirektivet. Institutionen saknar emellertid rätt att grunda ett beslut om statligt stöd på ett åsidosättande av nämnda direktiv.

60 Domstolen påpekar att kommissionen grundade sig på förekomsten av statligt stöd i strid med den gemensamma marknaden med stöd av artikel 87.1 EG. Vid bedömningen av den aktuella åtgärden konstaterade kommissionen, i punkterna 41 och 42 i det ifrågasatta beslutet, att det omtvistade undantaget måste betraktas som driftsstöd, med syftet att minska de berörda aktörernas normala driftskostnader, och att det inte uppfyllde villkoren för att undantas med stöd av artikel 87.3 EG eller riktlinjerna.

61 Även om det stämmer att kommissionen därefter, i punkt 43 i det ifrågasatta beslutet, erinrade om den rättspraxis enligt vilken ett förfarande beträffande statligt stöd aldrig får leda till ett resultat som strider mot de särskilda bestämmelserna i fördraget (dom av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203, punkt 41; svensk specialutgåva, volym 14, s. 213), drog kommissionen slutsatsen att oavsett om de nationella bestämmelserna överensstämmer med nitratdirektivet eller ej skall förmånen anses utgöra driftsstöd.

62 Under dessa omständigheter kan kommissionen inte anses ha grundat det ifrågasatta beslutet på ett åsidosättande av nitratdirektivet.

63 Talan kan därmed inte vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

64 Den nederländska regeringen har hävdat att kommissionen inte förklarade varför den ansåg att undantaget avseende 460 kilo fosfater och 800 kilo kväve per år och hektar för odlingar i växthus eller på odlingssubstrat var för omfattande.

65 Domstolen erinrar om att motiveringsskyldigheten utgör en väsentlig formföreskrift som skall särskiljas från frågan huruvida motiveringen är välgrundad, vilken skall hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende. Enligt fast rättspraxis skall den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt (se bland annat dom av den 13 mars 1985, i de förenade målen 296/82 och 318/82, Nederländerna och Leeuwarder Papierwarenfabriek mot kommissionen, REG 1985, s. 809, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 8, s. 103, av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkterna 15 och 16, av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, punkt 86, och av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 63).

66 I förevarande fall anförde kommissionen i punkterna 34, 38 och 39 i det ifrågasatta beslutet bland annat att det, eftersom det inte hade framkommit några ytterligare uppgifter och de nederländska myndigheterna inte hade framfört några nya argument, med tanke på systemets art och allmänna funktion var normalt att jämställa den jord eller det odlingssubstrat som nyttjades med jordbruksmark och tillämpa de normer som gäller för denna mark.

67 Domstolen konstaterar att motiveringen är anpassad till den aktuella rättsaktens beskaffenhet och att det av skälen för det ifrågasatta beslutet klart och tydligt framgår hur kommissionen har resonerat, så att Konungariket Nederländerna kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt.

68 Talan kan därmed inte heller vinna bifall på den tredje grunden.

69 Eftersom talan inte kan vinna bifall på någon av de grunder som åberopats av den nederländska regeringen skall talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

70 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Jann Rosas von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 april 2004.

R. Grass

Justitiesekreterare

V. Skouris

Ordförande