DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

19. september 2002 *

I sag C-113/00,

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Triantafyllou, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

angående en påstand om, at Kommissionens beslutning 2000/237/EF af 22. december 1999 om Spaniens støtteordning til fordel for produktion af grøntsager til industriel forarbejdning i Extremadura i produktionsåret 1997/1998 (EFT 2000 L 75, s. 54) annulleres,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne D.A.O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet og C.W.A. Timmermans (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. januar 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. marts 2000 har Kongeriget Spanien i medfør af artikel 230, stk. 1, EF nedlagt påstand om, at Kommissionens beslutning 2000/237/EF af 22. december 1999 om Spaniens støtteordning til fordel for produktion af grøntsager til industriel forarbejdning i Extremadura i produktionsåret 1997/1998 (EFT 2000 L 75, s. 54), herefter »den anfægtede beslutning«) annulleres.

2 Relevante retsregler

Artikel 87, stk. 1, EF har følgende ordlyd:

»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, uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

3 Artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF bestemmer:

»Som forenelige med fællesmarkedet kan betragtes:

a) støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse

[...]

c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.«

4 I artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF hedder det:

»Finder Kommissionen — efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger — at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 87 ikke er forenelig med fællesmarkedet, eller at denne støtte misbruges, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.«

5 Endelig bestemmes i artikel 88, stk. 3, EF:

»Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

Hovedsagens faktiske omstændigheder og den anfægtede beslutning

6 Den 8. juli 1998 udstedte myndighederne med ansvar for landbrug og handel i Extremadura (Consejeria de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura) en bekendtgørelse om fastsættelse for produktionsåret 1997/1998 af en støtteordning til fordel for produktion af grøntsager til industriel forarbejdning (*Diario Oficial de Extremadura* nr. 84 af 23.7.1998, s. 5807, herefter »bekendtgørelsen af 1998«), hvorefter Kommissionen, som ikke i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3, EF), havde modtaget underretning om denne støtteordning, den 8. februar 1999 rettede henvendelse til de spanske myndigheder og anmodede disse om at bekræfte, om en sådan støtte fandtes, og fra hvornår den skulle gælde.

7 Ved skrivelse af 26. februar 1999 meddelte Spaniens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union Kommissionen de oplysninger, den havde anmodet om. Det fremgik bl.a. af denne skrivelse og af de medfølgende bilag, at bekendtgørelsen af 1998 havde til formål for produktionsåret 1997/1998 at gennemføre dekret 84/1993 af 6. juli 1993 udstedt af Extremaduras lokalregering, hvorved

der indførtes en generel støtteordning for produktion af grøntsager til industriel forarbejdning (*Diario Oficial de Extremadura* nr. 82 af 13.7.1993, s. 2071). Bekendtgørelsen af 1998 angav med henblik herpå de støtteberettigede produkter, støttebeløbet og den samlede støtteberettigede produktionsmængde.

8 Hvad angår de støtteberettigede produkter opregnede bekendtgørelsen af 1998 således for det første spansk peber til fremstilling af stødt rød peber, med eller uden oprindelsesbetegnelse, for det andet spansk peber og grønne agurker til industriel forarbejdning og for det tredje kål, løg, broccoli, blomkål, spinat, porrer, bønner og kartofler til tørring og/eller frysning.

9 Hvad angår støttebeløbet til støtteberettigede produkter foreskrev bekendtgørelsen af 1998 en støtte på 5 ESP/kg til spansk peber til fremstilling af stødt rød peber under oprindelsesbetegnelsen »Pimentón de la Vera« og til grønne agurker til industriel forarbejdning samt en støtte på 1,5 ESP/kg til øvrige produkter til forarbejdningsindustrien.

10 Den samlede støtteberettigede produktionsmængde var fastsat til 9 500 tons for spansk peber til fremstilling af stødt rød peber under oprindelsesbetegnelsen »Pimentón de la Vera«, til 4 000 tons for spansk peber til fremstilling af stødt rød peber uden oprindelsesbetegnelse eller til industriel forarbejdning, til 250 tons for grønne agurker til industriel forarbejdning og til 15 000 tons for hver af de øvrige produkter.

11 Bekendtgørelsen af 1998 stadfæstede i denne henseende de principper, som var fastsat i dekret 84/1993 og henviste desuden til, at modtagerne af den anførte støtte var producenter af grøntsager til industriel forarbejdning i Extremadura, der havde indgået godkendte kontrakter med virksomheder, der aftog den lokale

grøntsagsproduktion i produktionsåret 1997/1998 og som skulle være optaget i handelsregisteret. I bekendtgørelsen blev det præciseret, at maksimumsstøtten pr. landmand ikke under nogen omstændigheder kunne overstige 500 000 ESP.

12 På baggrund af disse oplysninger fandt Kommissionen det tvivlsomt, om denne støtteordning var forenelig med reglerne i EF-traktaten, herunder især artikel 28 EF, 29 EF og 87 EF, og meddelte ved skrivelse af 14. juni 1999 Kongeriget Spanien, at den havde truffet beslutning om at iværksætte fremgangsmåden i artikel 88, stk. 2, EF. Som følge heraf opfordrede Kommissionen denne medlemsstat samt de øvrige interesserede parter til at fremsætte deres eventuelle bemærkninger vedrørende nævnte støtteordning inden for en måned fra henholdsvis modtagelsen af skrivelsen af 14. juni 1999 og dennes offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

13 Af de øvrige interesserede parter har kun en enkelt brancheorganisation, Den Europæiske Union for Kartoffelforarbejdningsindustrierne, efterkommet Kommissionens opfordring. Ved skrivelse af 6. september 1999 har organisationen meddelt, at den i det store og hele deler Kommissionens opfattelse, hvorefter den spanske regering bør ophæve støtten til kartoffelproduktion på grund af den risiko for konkurrencefordrejning, der kan opstå i det indre marked inden for denne industri som følge af, at medlemsstaterne yder støtte.

14 Kongeriget Spanien fremsatte sine bemærkninger ved skrivelse af 19. juli 1999.

15 Kongeriget Spanien har først gjort gældende, at etableringen og opretholdelsen af fødevareindustrien ved hjælp af et kontraktforhold mellem producenterne og

forarbejdningsindustrien udgjorde en garanti for mindstepriser og leverancer af kvalitetsråvarer og bidrog desuden til at opretholde produktionen og befolkningen i de pågældende landdistrikter.

16 Dernæst har Kongeriget Spanien anført, at udviklingen og dyrkningen af kunstvandede efterårs- og vintergrøntsager i Extremadura er et meget vigtigt samfundsøkonomisk middel til udvikling af landdistrikterne, eftersom det har gjort det muligt at opretholde balancen mellem produktionen af grøntsager til markedet for friske produkter og markedet for grøntsager til forarbejdning ved hjælp af de garanterede maksimumsmængder, som har reguleret produktions- og afsætningsmulighederne effektivt.

17 Under de givne omstændigheder har Kongeriget Spanien antaget, at støtten i henhold til bekendtgørelsen af 1998 ikke har givet de erhvervsdrivende fordele, og at den kun havde til formål at gøre det muligt at nå det opstillede strukturelle mål. Når dette var sket, ville støtteordningen være blevet ophævet, og der ville ikke have været planer om at genindføre den.

18 Kommissionen fandt ikke denne forklaring overbevisende. Således anførte Kommissionen i den anfægtede beslutning, at den støtte, som er omhandlet i bekendtgørelsen af 1998, var blevet iværksat ulovligt, eftersom Kommissionen ikke var blevet informeret om den i overensstemmelse med artikel 88, stk. 3, EF, og at støtten desuden var uforenelig med fællesmarkedet, bortset fra støtten til kartofler, som vedrørte et produkt, der er anført i bilag I til EF-traktaten, og som ikke er omfattet af nogen fælles markedsordning.

19 I den forbindelse har Kommissionen i den anfægtede beslutnings punkt 19-23 først anført, at den omhandlede støtte på grund af den betragtelige samhandel med grøntsager mellem Spanien og de øvrige medlemsstater kunne påvirke samhandelen med grøntsager mellem medlemsstaterne, eftersom denne handel

påvirkes, når der ydes støtte til erhvervsdrivende i én medlemsstat, men ikke til erhvervsdrivende i de øvrige medlemsstater. Kommissionen har især fundet, at de pågældende foranstaltninger havde en direkte indvirkning på produktionsomkostningerne for de virksomheder, der producerer og forarbejder frugter og grøntsager i Spanien, idet de herved stilles bedre økonomisk end virksomhederne i de øvrige medlemsstater, der ikke har adgang til en lignende støtte. Kommissionen har på denne baggrund fundet, at den pågældende støtte faldt ind under anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF.

20 I den anfægtede beslutnings punkt 26-37 har Kommissionen dernæst fundet, at den pågældende støtteordning ikke kunne henføres under nogen af undtagelserne i artikel 87, stk. 3, EF. Kommissionen er i den forbindelse fremkommet med tre særskilte argumenter.

21 I den anfægtede beslutnings punkt 27, 31 og 32 har Kommissionen først anført, at den pågældende støtte hverken blev ydet i form af regionalstøtte for at fremme nye investeringer og beskæftigelsen eller for at yde horisontal kompensation for infrastrukturmangler for alle virksomheder i regionen, men derimod som driftsstøtte til landbrugssektoren, der er uforenelig med fællesmarkedet, for så vidt som en sådan støtte på den ene side ikke har nogen varig indvirkning på udviklingen i den pågældende sektor, eftersom de umiddelbare virkninger ophører, når selve foranstaltningen ophæves, og på den anden side har som direkte konsekvens, at de berørte erhvervsdrivende får forbedrede muligheder for produktion og afsætning af deres produkter i forhold til andre erhvervsdrivende i det pågældende land og i de øvrige medlemsstater, der ikke modtager en lignende støtte.

22 I den anfægtede beslutnings punkt 33 har Kommissionen dernæst bemærket, at den støtte, som er fastsat i bekendtgørelsen af 1998 — bortset fra støtten til kartofler — vedrørte produkter, som er omfattet af fælles markedsordninger, og

at medlemsstaterne havde klart begrænsede muligheder for at gribe ind i anvendelsen af disse markedsordninger, idet de skal betragtes som fuldstændige og udtømmende ordninger, der udelukker medlemsstaterne fra at træffe foranstaltninger, som afviger herfra eller er i strid hermed.

23 I den anfægtede beslutnings punkt 34 og 35 har Kommissionen endelig anført, at den pågældende støtteordning udgjorde en begrænsning af de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne, for så vidt som Extremaduras producenter for at modtage støtte var forpligtede til at sælge deres produkter til regionens virksomheder. Ifølge Kommissionen betød dette, at mulighederne for at afsætte disse produkter til de øvrige medlemsstater blev indskrænket, hvilket var i modstrid med artikel 29 EF.

24 På denne baggrund besluttede Kommissionen, at Kongeriget Spanien skulle ophæve den pågældende støtteordning og træffe alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den støtte, der er udbetalt ulovligt til støttemodtagerne.

Søgsmålet

25 Kongeriget Spanien har til støtte for sin påstand om annullation af den anfægtede beslutning fremført tre anbringender. Det første anbringende er, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF og artikel 253 EF, det andet er, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra a), EF og artikel 253 EF, og det tredje er, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

Første anbringende

26 Med sit første anbringende, som falder i to led, har den spanske regering principalt gjort gældende, at den anfægtede beslutning tilsidesætter artikel 87, stk. 1, EF og artikel 253 EF.

Det første led af det første anbringende: Samhandelen mellem medlemsstaterne er ikke påvirket

27 I første led af det første anbringende gør den spanske regering gældende, at samhandelen mellem medlemsstaterne ikke er påvirket af den pågældende støtteordning, for så vidt som det samlede støttebeløb, som oven i købet er fordelt mellem adskillige landmænd, for det første er beskedent, og for det andet kun indirekte en støtte til landmændene, eftersom bekendtgørelsen af 1998 ikke så meget sigter efter at fremme produktionen af grøntsager som at sikre stabile forhold mellem producenter og forarbejdningsvirksomheder, og for det tredje ingen medlemsstat, når bortses fra Kongeriget Spanien selv, virksomhed eller brancheorganisation har fremsat bemærkninger omkring den i den anfægtede beslutning nævnte støtte på det tidspunkt, da Kommissionen indledte proceduren mod denne.

28 Den spanske regering har herved gjort gældende, at hver landmand i den foreliggende sag i gennemsnit har modtaget et kontant beløb på omkring 120 000 ESP, hvilket er langt mindre end de beløb, som fremgår af de fællesskabsretlige de minimis-regler, og navnlig mindre end det beløb, der er fastsat i Kommissionens

meddelelse 94/C 368/05 med titlen »Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder«, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 23. december 1994 (EFT C 368, s. 12, herefter »rammebestemmelserne for kriseramte virksomheder«).

29 Hvad angår de bemærkninger, som i denne sag er fremsat i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, er det den spanske regerings opfattelse, at der ikke er grund til at tage hensyn til de bemærkninger, som er fremsat af Den Europæiske Union for Kartoffelforarbejdningsindustrierne, for så vidt som disse vedrører et produkt — kartofler — som under alle omstændigheder ikke er omfattet af den anfægtede beslutning. Angivelsen i punkt 15 i denne beslutnings begrundelse af de af denne sammenslutning anførte bemærkninger samt bemærkningen i punkt 7 i samme beslutnings begrundelse om, at Kongeriget Spanien ikke har reageret på nævnte bemærkninger, har udelukkende til formål at skabe det indtryk, at tredjemand er berørt af den pågældende støtte, hvilket på ingen måde er tilfældet.

30 Med hensyn til først den spanske regerings argument om, at det samlede støttebeløb er af beskeden størrelse og fordelt mellem adskillige landmænd, som hver modtager et beløb, der på nationalt og fællesskabsplan er ubetydeligt, bemærkes, at ifølge Domstolens faste retspraksis udelukker den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket (jf. bl.a. Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, også kaldet »Tubemeuse-dommen«, Sml. I, s. 959, præmis 43, af 14.9.1994, forenede sager C-278/92 — C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 42, og af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 86). Andre faktorer kan nemlig spille en afgørende rolle ved vurderingen af, hvilken virkning en støtte har på samhandelen, herunder især om støtten er kumulativ samt den omstændighed, at de støttemodtagende virksomheder opererer inden for en sektor, som er særlig konkurrencebetonet.

31 Det må konstateres, at grøntsagssektoren tilhører denne sidste kategori, og at der inden for denne sektor er hård konkurrence mellem medlemsstaternes pro-

ducenter, hvis produkter er genstand for handel inden for Fællesskabet. De spanske producenter deltager fuldt ud i konkurrencen, idet de eksporterer betragtelige mængder af grøntsager til de øvrige medlemsstater.

32 Det skal desuden påpeges, at Rådet den 28. oktober 1996 har vedtaget forordning (EF) nr. 2200/96 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager (EFT L 297, s. 1), der, som det især fremgår af tredje betragtning hertil, har til formål at indføre en referenceramme, der bidrager til loyal samhandel og markedsgennemsigtighed for derigennem at opstille regler for konkurrencen i denne sektor.

33 I sådanne situationer kan støtte, selv med et beskedent beløb, berøre samhandelen mellem medlemsstaterne.

34 Som Kommissionen selv anerkender, navnlig i rammebestemmelserne for kriseramte virksomheder samt i meddelelse 96/C 68/06 om de minimis-støtteordninger, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 6. marts 1996 (EFT C 68, s. 9, herefter »meddelelse om de minimis-støtteordninger«), der gjaldt på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, har meget små støttebeløb ganske vist ikke altid nogen mærkbar indvirkning på samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne, således at der for disses vedkommende bør ske fritagelse for kravet om, at der skal ske forudgående underretning til Kommissionen.

35 Imidlertid fremgår det af både punkt 2.3 i rammebestemmelserne for kriseramte virksomheder og af fjerde afsnit i meddelelse om de minimis-støtteordninger, at de-minimis-reglen ikke gælder for sektorer, hvor der gælder særlige EF-regler for statsstøtte og især ikke for landbrug og fiskeri. Den spanske regering kan derfor ikke med føje påberåbe sig denne regel i den foreliggende sag.

36 Ud fra alle disse betragtninger kan Domstolen således ikke lægge den spanske regerings argument om, at den omhandlede støtte var af beskeden størrelse, til grund.

37 Hvad dernæst angår den spanske regerings argument om, at den omhandlede støtte kun indirekte er en støtte til landmændene, kan dette heller ikke lægges til grund, idet den nævnte støtte under alle omstændigheder giver sig udtryk i en mindskelse af produktionsomkostningerne for Extremaduras producenter, som afleverer deres grøntsager til den lokale industri med henblik på forarbejdning, således at støtten kan påvirke samhandelen med denne type af produkter.

38 Hvad endelig angår den spanske regerings argument om, at der ikke er fremkommet bemærkninger fra tredjemand i forbindelse med den støtte, som anses for at være uforenelig med fællesmarkedet, må det fastslås, at denne omstændighed ikke berører gyldigheden af den anfægtede beslutning.

39 Selv om artikel 88, stk. 2, EF faktisk pålægger Kommissionen at indhente de interesserede parters bemærkninger, inden den træffer beslutning, forhindrer den ikke denne institution i at konkludere, at en støtte er uforenelig med fællesmarkedet i mangel af sådanne bemærkninger, således som den spanske regering i øvrigt selv har erkendt i sin replik. En sådan omstændighed udelukker nemlig ikke i sig selv, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket af denne støtte.

40 På baggrund af ovenstående må det første led af det første anbringende derfor forkastes i sin helhed.

Andet led af det første anbringende: Manglende begrundelse hvad angår kriteriet om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne

41 I første anbringendes andet led gør den spanske regering nærmere bestemt gældende, at selv om det antages, at den omhandlede støtte påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, opfylder den anfægtede beslutning under alle omstændigheder ikke mindstekravet til en begrundelse herfor. Ifølge den spanske regering forefindes det eneste argument, hvorved Kommissionen prøver at påvise en indvirkning på samhandelen, i den anfægtede beslutnings punkt 21, hvori Kommissionen henviser til tal for den samlede produktion af grøntsager i Spanien samt til tal for samhandelen med denne type af produkter mellem Spanien og de øvrige medlemsstater i løbet af 1998. En sådan begrundelse er imidlertid utilstrækkelig, især for så vidt som Kommissionen ikke gør sig den ulejlighed nærmere præcist at angive, hvilket marked der skulle være berørt af den omhandlede støtte.

42 Den spanske regering anfører først, at Kommissionens tal i al almindelighed vedrører grønne grøntsager, herunder friske grøntsager, mens den støtte, som anses for at være ulovlig, kun vedrører ni grøntsager, der oven i købet er beregnet til industriel forarbejdning.

43 Den spanske regering gør dernæst gældende, at Kommissionen ikke i den anfægtede beslutning har anført, hvor stor en del Extremaduras produktion udgør af det samlede nationale marked samt af fællesmarkedet.

44 Endelig beklager den spanske regering, at Kommissionen ikke har sat tallene for, hvor mange tons grøntsager Spanien har importeret og eksporteret i løbet af 1998, i relation til de maksimumsmængder, der kan komme i betragtning til den omhandlede støtte.

45 Ifølge den spanske regering ligger disse udeladelser til grund for, at Kommissionen har brugt urigtige tal til at retfærdiggøre, at artikel 87, stk. 1, EF finder anvendelse på det foreliggende tilfælde.

46 Den spanske regering konkluderer vedrørende dette punkt, at en hentydning til det forhold, at en medlemsstat importerer og eksporterer støtteberettigede produkter, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at godtgøre, at handelen mellem medlemsstaterne påvirkes. Denne begrundelse er så meget mere utilstrækkelig i denne sag, som støtten til landmændene kun er indirekte. I det foreliggende tilfælde fremmer bekendtgørelsen af 1998 således ikke så meget grøntsagsproduktionen som stabiliteten i forholdet mellem producenter og forarbejdningsvirksomheder ved at sikre forsyningen af forarbejdningsindustrierne.

47 I denne forbindelse skal Domstolen indledningsvis påpege, at begrundelsespligten i artikel 253 EF udgør et væsentligt formkrav, som bør adskilles fra begrundelsens materielle indhold, der henhører under spørgsmålet om den anfægtede retsakts materielle lovlighed. I dette perspektiv 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 22.3.2001, sag C-17/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 2481, præmis 35, og dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 48).

48 Desuden må dette krav fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253

EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 36, og i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 48).

49 I henhold til denne retspraksis ses det ikke, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har tilsidesat sin forpligtelse til på tilstrækkelig vis at begrunde den anfægtede beslutning for så vidt angår dens konstatering af, at den omhandlede støtte påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

50 Allerførst fremlægger Kommissionen i punkt 21 i den anfægtede beslutnings begrundelse talmæssige oplysninger for den samlede produktion af grøntsager i Spanien og for samhandelen med denne type af produkter mellem Spanien og de øvrige medlemsstater i 1998. Det fremgår klart af disse tal, at en betragtelig del af de spanske grøntsager eksporteres til de øvrige medlemsstater. Selv om det er korrekt, at Kommissionen ikke har fremlagt detaljeret talmateriale for eksporten af den del af disse produkter, som er omfattet af den pågældende støtteordning, har den ikke desto mindre understreget, at denne ordning optræder i relation til et højt niveau af handelsstrømme mellem medlemsstaterne hvad angår de produkter, som henhører under grøntsagssektoren.

51 Dernæst henviser Kommissionen i den anfægtede beslutnings punkt 22 til de pågældende støtteforanstaltningers direkte og umiddelbare indvirkning på produktionsomkostningerne for de virksomheder, der producerer og forarbejder grøntsager i Spanien, og til den økonomiske fordel, som disse virksomheder har i kraft af støtteforanstaltningerne, i forhold til virksomheder, som ikke har adgang til en lignende støtte.

52 I anden henvisning i den anfægtede beslutning samt i punkt 19 i begrundelsen henviser Kommissionen desuden udtrykkeligt til forordning nr. 2200/96, som har

indført en fælles markedsordning for frugt og grøntsager. Den spanske regering kunne således ikke være uvidende om, at Kommissionens vurdering af den pågældende støtteordning, herunder Kommissionens konstatering af, at samhandelen mellem medlemsstaterne var påvirket af denne, nødvendigvis faldt inden for rammerne af den fælles markedsordning.

53 Det bemærkes i denne forbindelse, at den ordning, som blev indført med forordning nr. 2200/96, der indeholder et kompleks af ensartede regler vedrørende produktion, salg og konkurrence mellem de berørte virksomheder, både fremmer handelsstrømmene for frugt og grøntsager samt udvikling og bevarelse af en effektiv konkurrence på fællesskabsplan.

54 Det skal endelig påpeges, at selv om det står fast, at Kommissionen er forpligtet til i begrundelsen for sin beslutning i det mindste at anføre de omstændigheder, hvorunder en støtte er blevet ydet, når disse gør det muligt at påvise, at støtten har en sådan karakter, at den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne (dom af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 18), er Kommissionen ikke forpligtet til at godtgøre den faktiske virkning af en allerede ydet støtte. Hvis dette var tilfældet, ville dette krav nemlig føre til en begunstigelse af de medlemsstater, der yder støtte under tilsidesættelse af underretningspligten ifølge artikel 88, stk. 3, EF, på bekostning af de medlemsstater, der giver underretning om en projekteret støtte (jf. i denne retning dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, også kaldet »Boussac-dommen«, Sml. I, s. 307, præmis 33).

55 Under disse omstændigheder må det andet led af det første anbringende ligeledes forkastes.

56 Det følger heraf, at den spanske regerings første anbringende ikke kan tages til følge.

Andet og tredje anbringende

57 Med sit andet anbringende, som ligeledes opdeles i to led, har den spanske regering anført, at den anfægtede beslutning tilsidesætter artikel 87, stk. 3, litra a), EF og artikel 253 EF.

58 Den spanske regering gør først gældende, at Kommissionen ikke har været opmærksom på den omstændighed, at den pågældende støtte kunne henføres under undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF, for så vidt som denne netop var bestemt til at begunstige den økonomiske udvikling i en region — Extremadura — hvor levestandarden er usædvanlig lav, og hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse. Ifølge den spanske regering var disse forhold under alle omstændigheder nok til, at Kommissionen kunne meddele, at førnævnte støtte var forenelig med traktaten, for i modsætning til undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF kræves det ikke i dette tilfælde, at støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

59 Dernæst har den spanske regering anført, at Kommissionen med urette har tilsidesat begrundelsespligten i artikel 253 EF ved ikke at gøre rede for, hvorfor den har afvist at godkende den pågældende støtte i medfør af artikel 87, stk. 3, litra a), EF, selv om denne støtte havde et klart socialt formål, som fremgik af såvel dekret 84/1993 som bekendtgørelsen af 1998.

60 I sit tredje anbringende har den spanske regering subsidiært gjort gældende, at artikel 87, stk. 3, litra c), EF er tilsidesat, for så vidt som Kommissionen har undladt at tage hensyn til det forhold, at den pågældende støtte under alle omstændigheder måtte være omfattet af undtagelsen i denne bestemmelses litra c), i det tilfælde, hvor artikel 87, stk. 3 litra a), EF ikke fandt anvendelse.

61 Da Kommissionen har anført de samme grunde for at afvise at anvende undtagelsesbestemmelserne i henholdsvis litra a) og litra c) i artikel 87, stk. 3, EF, skal Domstolen herefter undersøge det andet og tredje anbringende, som den spanske regering har fremført, samlet.

62 Hvad først angår den spanske regerings argument om, at Kommissionen ikke har taget hensyn til den omhandlede støtteordnings sociale formål og ikke har begrundet, hvorfor den har afvist at anvende undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF, er det tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionen i punkterne 26 til 37 i den anfægtede beslutnings begrundelse har redegjort udførligt for grundene til, at nævnte ordning ikke kunne henføres under hverken undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF eller under undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), EF.

63 Det andet led af det andet anbringende må således forkastes.

64 Hvad dernæst angår den spanske regerings argumenter vedrørende muligheden for at anvende undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF på den omhandlede støtteordning eller under alle omstændigheder undtagelsesbestemmelsen i samme bestemmelses litra c) bemærkes indledningsvis, at Domstolen allerede flere gange har fastslået, at et regionalstøtteprogram under visse betingelser kan falde ind under en af undtagelsesbestemmelserne i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF.

65 Domstolen har i denne henseende præciseret, at anvendelsen af ordene »usædvanlig« og »alvorlig« i undtagelsesbestemmelsen i litra a) viser, at denne bestemmelse kun angår områder, hvor den økonomiske situation er meget dårlig i forhold til Fællesskabet som helhed. Undtagelsesbestemmelsen i litra c) har derimod en større rækkevidde, idet den indeholder hjemmel til at fremme udviklingen i bestemte områder af en medlemsstat, som er dårligere stillet end det

nationale gennemsnit, uden at de i litra a) nævnte økonomiske betingelser behøver at være opfyldt, dog forudsat at den herved ydede støtte »ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse« (se navnlig dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 19, dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 15, og dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 77).

66 Omvendt indebærer den omstændighed, at undtagelsesbestemmelsen i litra a) ikke indeholder den sidstnævnte betingelse, at der er en videre adgang til at tildele støtte til virksomheder beliggende i områder, som opfylder de kriterier, der er fastsat i denne undtagelsesbestemmelse (jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 16).

67 Den anførte forskel i formuleringen af litra a) og litra c) i artikel 87, stk. 3, EF kan dog ikke føre til den antagelse, at Kommissionen overhovedet ikke må tage hensyn til Fællesskabets interesse, når den anvender den første af disse to bestemmelser, men at den skal begrænse sig til at efterprøve, om de pågældende foranstaltninger har en særlig regional karakter uden at vurdere deres virkning på det eller de relevante markeder inden for Fællesskabet som helhed. I sådanne tilfælde har Kommissionen nemlig ikke blot pligt til at kontrollere, at foranstaltningerne er i stand til at bidrage effektivt til den økonomiske udvikling i de pågældende regioner, men også til at bedømme virkningen af disse støtteforanstaltninger på samhandelen mellem medlemsstaterne og især til at vurdere de sektorbestemte virkninger, som disse kan fremkalde på fællesskabsplan. Som Domstolen allerede har fastslået, tillægger artikel 87, stk. 3, EF Kommissionen en skønsmæssig beføjelse, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng (jf. bl.a. dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 24, af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 18, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 18).

68 I denne sag ses det ikke, at Kommissionen ved at erklære, at den omhandlede støtteordning ikke kunne henføres under nogen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 87, stk. 2 og stk. 3, EF, har overskredet grænserne for sin skønsmæssige beføjelse.

69 Ved først at antage, at den pågældende støtte hverken blev ydet i form af regionalstøtte for at fremme nye investeringer og beskæftigelsen eller for at yde horisontal kompensation for infrastrukturmangler for alle virksomheder i regionen, men derimod som driftsstøtte til landbrugssektoren har Kommissionen altså ikke fejlvurderet denne støtte. Det er således ubestridt, at støtten blev udbetalt i forhold til de bestemte mængder af grøntsager, som blev leveret til forarbejdningsindustrien i Extremadura, hvilket gjorde det muligt for landmændene i denne region at slippe for de omkostninger, som de normalt selv skulle have afholdt i forbindelse med den løbende drift.

70 Eftersom den spanske regering ikke på nogen måde har godtgjort, at den omhandlede støtte efter sin karakter på en effektiv og varig måde kunne bidrage til Extremaduras økonomiske udvikling, har Kommissionen ikke overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved af denne grund at erklære, at den omhandlede støtte var uforenelig med fællesmarkedet. I denne forbindelse bemærkes især, at Domstolen i en sag vedrørende en støtteordning til vinsektoren i Italien allerede har fastslået, at Kommissionen i den sag havde godtgjort, at den pågældende støtte, som blev ydet uden særlige betingelser og alene i forhold til de anvendte mængder, måtte betragtes som driftsstøtte til de pågældende virksomheder, og derfor som sådan ændrede samhandelsbetingelserne på en måde, som strider mod den fælles interesse (dom af 6.11.1990, sag C-86/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3891, præmis 18).

71 Denne praksis støttes i øvrigt af Kommissionens meddelelse 2000/C 28/02 med titlen »EF-rammebestemmelser for statsstøtte i landbrugssektoren«, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 1. februar 2000 (EFT C 28, s. 2). Selv om disse rammebestemmelser ikke var gældende på det tidspunkt, da den omhandlede støtte blev ydet, bekræfter de imidlertid tydeligt det principielle forbud mod driftsstøtte inden for landbrugssektoren, idet punkt 3.5 i bestemmelserne i denne forbindelse udtrykkeligt påpeger, at en støtteforanstaltning for at blive betragtet som forenelig med fællesmarkedet skal indeholde et vist incitament eller kræve en vis modydelse fra støttemodtageren, og at unilaterale

statsstøtteforanstaltninger, som blot har til formål at forbedre producenternes økonomiske situation, men som på ingen måde bidrager til sektorens udvikling, og navnlig støtte, som udelukkende ydes på grundlag af pris, mængde, produktionsenhed eller produktionsmiddelenhed, anses for driftsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, medmindre der udtrykkeligt er fastsat undtagelser i fællesskabslovgivningen eller i de nævnte rammebestemmelser.

72 Ved endelig i sin beslutning at påpege, at den støtte, som er fastsat i bekendtgørelsen af 1998, med undtagelse af støtten til kartofler, vedrørte produkter, som er omfattet af fælles markedsordninger, har Kommissionen tydeligt understreget området for støtten og de begrænsninger, som i denne henseende er fastsat med hensyn til medlemsstaternes muligheder for at gribe ind.

73 Det følger nemlig af fast retspraksis, at når Fællesskabet i medfør af artikel 34 EF har vedtaget bestemmelser om oprettelse af en fælles markedsordning inden for en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til ikke at træffe nogen forholdsregler, hvorved markedsordningen fraviges eller i øvrigt tilsidesættes (jf. især i denne retning dom af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmis 56, og af 26.6.1979, sag 177/78, McCarren, Sml. s. 2161, præmis 14).

74 Som det er anført i denne doms præmis 32, har Rådet den 28. oktober 1996 vedtaget forordning nr. 2200/96 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager. Da nævnte forordning opstiller integrerede retlige bestemmelser, som allerede omfatter forskellige former for finansiel støtte til frugt- og grøntsagssektoren, vil en medlemsstat ikke ensidigt kunne yde støtte til produktion, uanset om denne støtte er forbeholdt visse bestemte produkter til industriel forarbejdning og uanset om der er sat loft over støttebeløbet. Ifølge fast retspraksis tilkommer det nemlig Fællesskabet at søge en løsning på problemer, som kan

opstå inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, når Fællesskabet har indført en fælles markedsordning i en bestemt sektor, som det er tilfældet i denne sag (jf. navnlig i denne retning dom af 14.7.1988, sag 90/86, Zoni, Sml. s. 4285, præmis 26, og dommen af 6.11.1990 i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 19).

75 Endelig fremgår det heller ikke, at Kommissionen har begået en fejl ved at anføre, at den pågældende støtteordning udgjorde en effektiv begrænsning for de frie varebevægelser og nærmere bestemt var i strid med artikel 29 EF.

76 Selv om det faktisk er tilladt for Extremaduras landmænd at sælge deres grøntsager til forarbejdningsindustrier i andre lande eller regioner eller at afsætte dem som friske produkter — ganske som det er tilladt for landmænd fra andre regioner i Fællesskabet at sælge deres produkter til forarbejdningsindustrien i Extremadura — er forholdet ikke desto mindre det, at bekendtgørelsen af 1998 ikke giver mulighed for støtte i sådanne tilfælde.

77 Således indebærer den pågældende støtteordning et økonomisk incitament til at sælge grøntsager fra Extremadura til regionens forarbejdningsindustrier. Derfor må den anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der er forbudt i henhold til traktaten (jf. i denne retning vedrørende kvantitative indførselsrestriktioner dom af 24.11.1982, sag 249/81, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 4005, præmis 20-30).

78 Herefter må det fastslås, at Kommissionen ikke har overskredet grænserne for sin skønsmæssige beføjelse ved at lægge til grund, at den omhandlede støtteordning ikke kunne henføres under nogen af undtagelserne i artikel 87, stk. 2 og 3, EF.

Det følger nemlig af fast retspraksis, at Kommissionen ikke kan erklære statsstøtte, der ved visse af sine gennemførelsesforanstaltninger tilsidesætter andre traktatbestemmelser, for forenelig med fællesmarkedet (jf. bl.a. dom af 15.3.1990, sag C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, Sml. I, s. 889, præmis 20, af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 78, og af 3.5.2001, sag C-204/97, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 3175, præmis 41).

79 Det følger heraf, at hverken det andet eller tredje anbringende, som den spanske regering har fremført, kan tiltrædes.

80 Da Kongeriget Spanien i det hele har tabt sagen, frifindes Kommissionen.

Sagens omkostninger

81 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 om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

Jann Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. september 2002.

R. Grass

Justitssekretær

P. Jann

Formand for Femte Afdeling