DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. oktober 2004 *

I sag C-173/02,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF,

anlagt den 13. maj 2002,

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

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J.L. Buendía Sierra, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann (refererende dommer), og dommerne A. Rosas og S. von Bahr,

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

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. januar 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2002/411/EF af 12. marts 2002 om statsstøtte ydet af Spanien til fordel for komælksproducenter, der anses for at være prioriterede (EFT L 144, s. 49) (herefter den »anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

2 Det bestemmes i artikel 36 EF:

»Bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler finder kun anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette [...]«

3 Artikel 23 i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I s. 169) fastsætter:

»Med mindre andet er bestemt i denne forordning er traktatens artikler 92 - 94 [nu artikel 87 til 89] anvendelige på fremstilling af og handel med de i artikel 1 nævnte varer.«

4 Artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1) fastsætter:

»Inden for de mængder, der er omhandlet i artikel 3, kan medlemsstaten foretage overførsler til den nationale reserve på baggrund af en lineær reduktion af samtlige individuelle referencemængder, således at der kan tildeles bestemte producenter yderligere eller specifikke mængder efter objektive kriterier, der fastsættes efter aftale med Kommissionen.

De referencemængder, som producenter, der ikke har afsat mælk eller andre mejeriprodukter i en tolvmånedersperiode, råder over, jf. dog artikel 6, stk. 1, overgår til den nationale reserve og vil kunne genuddeles i overensstemmelse med stk. 1. Såfremt producenten genoptager produktionen af mælk eller andre mejeriprodukter, inden for en frist, der fastsættes af medlemsstaten, får han senest den 1. april, som følger efter datoen for anmodningen, tildelt en referencemængde i henhold til artikel 4, stk. 1.«

5 Det fremgår af næstsidste betragtning til forordning nr. 3950/92, at med henblik på at fortsætte omstruktureringen af mælkeproduktionen og forbedre miljøet bør medlemsstaterne bemyndiges til at bevare muligheden for at gennemføre nationale omstruktureringsprogrammer og indføre en vis mobilitet for referencemængder inden for et bestemt geografisk område og på grundlag af objektive kriterier.

6 Artikel 8 i forordning nr. 3950/92 bestemmer med henblik herpå:

»For at gennemføre omstruktureringen af mælkeproduktionen på nationalt plan, i regionerne eller i indsamlingsområderne eller for at forbedre miljøet kan medlemsstaterne iværksætte en eller flere af følgende bestemmelser efter nærmere regler, som de fastsætter under hensyntagen til parternes legitime interesser:

— yde de producenter, der forpligter sig til definitivt at opgive hele deres mælkeproduktion eller en del af den, en godtgørelse, der udbetales i én eller flere årsrater, og overføre de således frigivne referencemængder til den nationale reserve

— på grundlag af objektive kriterier fastsætte, på hvilke betingelser producenterne ved begyndelsen af en tolvmånedersperiode, mod forudbetaling, fra den kompetente myndighed eller det af den udpegede organ kan opnå en ekstratildeling af de referencemængder, der ved udgangen af den foregående tolvmånedersperiode er endeligt frigivet af andre producenter mod ydelse i en eller flere årlige rater af en godtgørelse svarende til ovennævnte betaling

[...]«

De faktiske omstændigheder, den anfægtede beslutning og retsforhandlingerne ved Domstolen

7 I mælkeproduktionsåret 1998/1999 havde myndighederne i den selvstyrende region Asturien (Spanien) ydet støtte til erhvervelse af mælkekvoter (herefter den »anfægtede støtte«). Formålet med denne støtte var at gøre det nemmere for komælksproducenter, der i overensstemmelse med Real Decreto nr. 1888/1991 af 30. december 1991 (BOE nr. 2 af 2.1.1992, s. 84) anses for at have prioritet i forhold til andre producenter, at erhverve referencemængder. Støtten bestod i en rentenedsættelse på lån, der var optaget for at finansiere disse erhvervelser.

8 Efter at have modtaget en klage over denne støtte vedtog Kommissionen den 12. marts 2002 den anfægtede beslutning, hvori den forbyder den nævnte støtte med den begrundelse, at den er uforenelig med fællesmarkedet. Ifølge den anfægtede beslutning var den omtvistede støtte ikke i overensstemmelse med forordning nr. 3950/92, og artikel 87, stk. 2 og 3, EF finder ikke anvendelse.

9 Kongeriget Spanien har i sit annullationssøgsmål nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse, og om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om søgsmålet

11 Kongeriget Spanien har til støtte for søgsmålet nærmere bestemt gjort to anbringender gældende.

Det første anbringende

Parternes argumenter

12 Kongeriget Spanien har med det første anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning er uforenelig med forordning nr. 3950/92, idet beslutningen forbyder en støtte, som er i overensstemmelse med formålene med nævnte forordning og med de væsentlige fællesskabsregler og -principper.

13 Det er ifølge Spanien ikke en nødvendig betingelse for godkendelse af støtten, at den udtrykkelig er tilladt i henhold til forordning nr. 3950/92. Det er tilstrækkeligt at påvise, at den er i overensstemmelse med de formål, som ligger til grund for denne forordning, og at støtten ikke tilsidesætter andre regler eller grundlæggende fællesskabsprincipper (dom af 26.6.1979, sag 177/78, Mc Carren, Sml. s. 2161, præmis 14, af 23.2.1988, sag 216/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 793, præmis 18 og 19, af 14.7.1988, sag 90/86, Zoni, Sml. s. 4285, præmis 26, og af 6.11.1990, sag C-86/89, Sml. I, s. 3891, præmis 19). Den anfægtede støtte opfylder ifølge sagsøgeren alle disse betingelser.

14 Under alle omstændigheder har medlemsstaterne ifølge sagsøgeren en skønsbeføjelse, der gør dem i stand til at supplere de muligheder, som er nævnt i forordningens artikel 8.

15 Heroverfor har Kommissionen anført, at den ikke ser nogen holdepunkter i Domstolens retspraksis, der kan støtte den spanske regerings synspunkt, hvorefter den støtte, som er nævnt i den anfægtede beslutning, er forenelig med forordning nr. 3950/92, selv om den ikke udtrykkeligt er nævnt i forordningen.

Domstolens bemærkninger

16 Det følger af førnævnte dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 18, at mejeriprodukter er omfattet af en fælles markedsordning.

17 Hvad angår støtte i denne sektor fremgår det af artikel 23 i forordning nr. 804/68, sammenholdt med artikel 36 EF, at artikel 87 EF, 88 EF og 89 EF kun finder anvendelse på produktion af og handel med mejeriprodukter, i det omfang en sådan anvendelse er fastsat i reglerne for den fælles markedsordning.

18 I den forbindelse fastsættes det i artikel 5 og 8 i forordning nr. 3950/92 bl.a., at medlemsstaterne på visse betingelser kan tildele støtte til producenter af mejeriprodukter.

19 Det følger af fast retspraksis, at når Fællesskabet har indført en fælles markedsordning i en bestemt sektor, påhviler det Fællesskabet at søge en løsning på de problemer, der opstår inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Medlemsstaterne er derfor forpligtet til at afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning på dette område, uanset om den måtte fremme Fællesskabets politik (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 18, dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 19, og Zoni-dommen, præmis 26).

20 I forbindelse med den fælles markedsordning for mejeriprodukter er kun de former for statsstøtte lovlige, som udtrykkeligt er tilladt i henhold til forordning nr. 3950/92, særligt i forordningens artikel 5 og 8.

21 Den spanske regerings argumentation, hvorefter det skulle fremgå af dommen i sagen Mulligan m.fl. af 20. juni 2002 (sag C-313/99, Sml. I, s. 5719), at det ikke er nødvendigt, at en støtte udtrykkeligt er omhandlet i forordning nr. 3950/92, kan ikke tiltrædes. Som generaladvokaten med rette har understreget i punkt 40 i forslaget til afgørelse i denne sag, fastslog Domstolen, at den irske ordning kun var lovlig, fordi den faldt ind under de foranstaltninger, der var tilladt i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 (jf. dommen i sagen Mulligan m.fl., præmis 29).

22 I den foreliggende sag er den omtvistede støtte, der består i en rentenedsættelse for lån, der er optaget med henblik på erhvervelse af andre producenters referencemængder, hverken tilladt udtrykkeligt i artikel 5 eller i artikel 8 i forordning nr. 3950/92.

23 Således kommer de referencemængder, til hvis erhvervelse støtten blev tildelt, ikke fra den nationale reserve, de er ikke blevet overført på baggrund af en lineær reduktion af samtlige individuelle referencemængder, og de svarer ikke til de referencemængder, som producenter, der ikke har afsat mælk eller andre mejeriprodukter i en tolvmånedersperiode, råder over, jf. artikel 5 i forordning nr. 3950/92.

24 Da den anfægtede støtte desuden er en rentenedsættelse, udgør den ikke en godtgørelse som omhandlet i artikel 8, første led, i forordning nr. 3950/92.

25 Den falder heller ikke inden for anvendelsesområdet for artikel 8, andet led, idet de referencemængder, til hvis erhvervelse støtten blev tildelt, ikke hidrører fra den nationale reserve.

26 Desuden giver henvisningen til »en eller flere af følgende bestemmelser« i artikel 8 i forordning nr. 3950/50 medlemsstaterne mulighed for, således som generaladvokaten med rette har bemærket i punkt 44 i forslaget til afgørelse, at iværksætte en eller flere af de nævnte foranstaltninger, enkeltvis eller samlet, men medlemsstaterne har ikke bemyndigelse til at vedtage nye former for foranstaltninger på dette område. De bestemmelser, som medlemsstaterne kan iværksætte, skal fremme gennemførelsen af en eller flere af de nævnte foranstaltninger.

27 Det følger heraf, at det første anbringende skal forkastes.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

28 Den spanske regering har med det andet anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning strider mod forordning nr. 3950/92, idet den forbyder en støtte, der ikke har til følge, at reglerne for funktionen af markedet for mælk og mejeriprodukter fordrejes.

29 Ifølge den spanske regering er en støtte, som ikke fordrejer reglerne for mælkemarkedets funktion, forenelig med fællesmarkedet, og er derfor ikke ulovlig.

30 Kommissionen har gjort gældende, at såfremt Domstolen måtte finde, at forordning nr. 3950/92 ikke er til hinder for at iværksætte andre omstruktureringsbestemmelser end udtrykkeligt fastsat, er den anfægtede støtte egnet til at medføre væsentlige fordrejninger på markedet og er derfor uforenelig med den fælles markedsordning.

Domstolens bemærkninger

31 Som det er fremhævet ovenfor i præmis 20, er kun støtte, som udtrykkeligt er tilladt i henhold til forordning nr. 3950/92, lovlig. Denne lovlighed afhænger ikke af de mulige følger, som denne støtte kan have på funktionen af markedet for mælk og mejeriprodukter. Når en sådan støtte ikke udtrykkeligt er tilladt i henhold til den nævnte forordning, er den derfor ulovlig, selv om den ikke er egnet til at fordreje det nævnte markeds funktion.

32 I den foreliggende sag er den anfægtede støtte ikke udtrykkeligt tilladt i henhold til forordning nr. 3950/92.

33 Det andet anbringende skal derfor ligeledes forkastes.

34 Det følger af det foregående, at Kommissionen bør frifindes.

Sagens omkostninger

35 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 (Første Afdeling):

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter.