ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)
14 oktober 2004 *

In zaak C-173/02,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG,

ingesteld op 13 mei 2002,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. L. Buendía Sierra als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), kamerpresident, A. Rosas en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 januari 2004,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Hof om nietigverklaring van beschikking 2002/411/EG van de Commissie van 12 maart 2002 met betrekking tot de door Spanje toegekende staatssteun ten gunste van als prioritair aangemerkte producenten van koemelk (PB L 144, blz. 49, hierna: „bestreden beschikking").

Rechtskader

2 Artikel 36 EG bepaalt:

„De bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten slechts in zoverre van toepassing, als door de Raad [...] zal worden bepaald [...]"

3 Artikel 23 van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13), luidt:

„Behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening, zijn de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag [thans artikelen 87-89 EG] van toepassing op de productie van en de handel in de in artikel 1 bedoelde producten."

4 In artikel 5 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1), is bepaald:

„De lidstaten mogen binnen de in artikel 3 bedoelde totalen, hoeveelheden in de nationale reserve storten na een lineaire verlaging van alle individuele referentiehoeveelheden, teneinde op basis van met de Commissie overeengekomen objectieve criteria aan bepaalde producenten extra of specifieke hoeveelheden toe te kennen.

Onverminderd artikel 6, lid 1, worden de referentiehoeveelheden die ter beschikking staan van de producenten die gedurende een periode van twaalf maanden geen melk of andere zuivelproducten in de handel hebben gebracht, gevoegd bij de nationale reserve en kunnen deze overeenkomstig de eerste alinea opnieuw worden toegewezen. Wanneer de producent de productie van melk of andere zuivelproducten hervat binnen een door de lidstaat vast te stellen termijn, wordt hem uiterlijk op de eerste april volgende op de datum van zijn verzoek, een referentiehoeveelheid toegekend overeenkomstig artikel 4, lid 1."

5 Volgens de voorlaatste overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92 moeten de lidstaten, met het oog op de verdere herstructurering van de zuivelproductie en de verbetering van het milieu, onder meer het recht hebben om nationale herstructureringsprogramma's te kunnen blijven opzetten en om te zorgen voor een zekere mobiliteit van de referentiehoeveelheden binnen een gegeven geografisch kader en volgens objectieve criteria.

6 Hiertoe verduidelijkt artikel 8 van verordening nr. 3950/92:

„Om de herstructurering van de melkproductie op nationaal of regionaal niveau dan wel per ophaalgebied tot een goed einde te brengen of de milieusituatie te verbeteren, kunnen de lidstaten op de wijze die zij bepalen en met inachtneming van de legitieme belangen van de partijen, een of meer van de volgende maatregelen nemen:

— aan producenten die zich ertoe verbinden de melkproductie geheel of gedeeltelijk definitief te staken, een vergoeding toekennen die in een of meer jaarlijkse tránches wordt betaald, en de aldus vrijgekomen referentiehoeveelheden aan de nationale reserve toevoegen;

— aan de hand van objectieve criteria bepalen op welke voorwaarden producenten aan het begin van een tijdvak van twaalf maanden van de bevoegde autoriteit of van de door haar aangewezen instantie tegen voorafgaande betaling de herverdeling van referentiehoeveelheden kunnen verkrijgen die aan het einde van het voorgaande tijdvak van twaalf maanden definitief door andere producenten zijn vrijgemaakt tegen betaling in een of meer jaarlijkse tranches van een vergoeding die gelijk is aan de bovengenoemde betaling;

[...]"

De feiten, de bestreden beschikking en het procesverloop voor het Hof

7 Tijdens het melkprijsjaar 1998/1999 hebben de bevoegde autoriteiten van de Autonome gemeenschap van het prinsdom Asturië (Spanje) steun toegekend voor de verwerving van melkquota (hierna: „litigieuze steunmaatregel"). Deze steunmaatregel diende ter vergemakkelijking van de verwerving van referentiehoeveelheden door koemelkproducenten die overeenkomstig koninklijk besluit nr. 1888/1991 van 30 december 1991 (BOE nr. 2, van 2 januari 1992, blz. 84) als prioritair ten opzichte van andere producenten werden beschouwd. De steun bestond in een rentesubsidie op leningen die ter financiering van een dergelijke verwerving waren aangegaan.

8 Naar aanleiding van een klacht over deze steunmaatregel heeft de Commissie op 12 maart 2002 de bestreden beschikking gegeven waarbij zij de steunmaatregel wegens onverenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt heeft verboden. Volgens de bestreden beschikking was de litigieuze steunmaatregel krachtens de bepalingen van verordening nr. 3950/92 niet toegestaan en was het bepaalde in artikel 87, leden 2 en 3, EG niet van toepassing.

9 In zijn beroep tot nietigverklaring concludeert het Koninkrijk Spanje dat het het Hof behage, de bestreden beschikking nietig te verklaren en de Commissie in de kosten te veroordelen.

10 De Commissie concludeert dat het het Hof behage, het beroep te verwerpen en het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.

Het beroep

11 Tot staving van haar beroep draagt de Spaanse regering in wezen twee middelen voor.

Het eerste middel

Argumenten van partijen

12 Met haar eerste middel betoogt de Spaanse regering dat de bestreden beschikking in strijd is met verordening nr. 3950/92, omdat zij een steunmaatregel verbiedt die strookt met de doelstellingen van deze verordening en met de fundamentele regels en beginselen van gemeenschapsrecht.

13 Om te kunnen beoordelen of de steunmaatregel strookt met verordening nr. 3950/92, hoeft volgens haar namelijk niet te worden aangetoond dat de steunmaatregel uitdrukkelijk wordt toegestaan in deze verordening. Het volstaat aan te tonen, dat zij in overeenstemming is met de doelstellingen van deze verordening en dat zij niet ingaat tegen een der fundamentele regels of beginselen van gemeenschapsrecht (arresten van 26 juni 1979, Mc Carren, 177/78, Jurispr. blz. 2161, punt 14; 23 februari 1988, Commissie/Frankrijk, 216/84, Jurispr. blz. 793, punten 18 et 19; 14 juli 1988, Zoni, 90/86, Jurispr. blz. 4285, punt 26, en 6 november 1990, Italië/Commissie, C-86/89, Jurispr. blz. I-3891, punt 19). De litigieuze steunmaatregel voldoet wel degelijk aan deze voorwaarden.

14 Hoe dan ook meent de Spaanse regering, dat de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken en de keuzemogelijkheden in artikel 8 van deze verordening mogen aanvullen.

15 De Commissie brengt hiertegen in, dat de rechtspraak van het Hof geen aanknopingspunt biedt voor de juistheid van de stelling van de Spaanse regering dat de in de bestreden beschikking bedoelde steunmaatregel verenigbaar is met verordening nr. 3950/92, ondanks het feit dat zij daarin niet uitdrukkelijk is voorzien.

Beoordeling door het Hof

16 Zoals in punt 18 van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Frankrijk in herinnering is geroepen, vallen zuivelproducten onder een gemeenschappelijke marktordening.

17 Wat steunmaatregelen in deze sector betreft, vloeit uit artikel 23 van verordening nr. 804/68, bezien in samenhang met artikel 36 EG, voort dat de artikelen 87 EG, 88 EG en 89 EG slechts van toepassing zijn op de productie van en de handel in zuivelproducten voorzover zulks is voorzien in de regeling houdende instelling van de gemeenschappelijke marktordening.

18 Verordening nr. 3950/92 bepaalt in dit verband onder meer in de artikelen 5 en 8, dat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden steun kunnen toekennen aan producenten van zuivelproducten.

19 Volgens vaste rechtspraak staat het, zodra de Gemeenschap voor een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening tot stand heeft gebracht, aan de Gemeenschap om in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een oplossing voor problemen te zoeken. Hieruit volgt dat de lidstaten zich van elke eenzijdige maatregel dienen te onthouden, zelfs indien deze het gemeenschappelijk beleid van de Gemeenschap ondersteunt (zie aangehaalde arresten Commissie/ Frankrijk, punt 18; Italië/Commissie, punt 19, en Zoni, punt 26).

20 In het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markt van zuivelproducten mag enkel staatssteun worden toegekend die in verordening nr. 3950/92, met name in de artikelen 5 en 8, uitdrukkelijk wordt toegestaan.

21 Het betoog van de Spaanse regering dat uit het arrest van 20 juni 2002, Mulligan e.a. (C-313/99, Jurispr. blz. I-5719), zou volgen dat een steunmaatregel niet uitdrukkelijk in verordening nr. 3950/92 hoeft te zijn toegestaan, kan in dit verband niet worden aanvaard. Zoals de advocaat-generaal namelijk terecht opmerkt in punt 40 van zijn conclusie, was het Hof in die zaak van oordeel dat de betrokken Ierse regeling slechts rechtmatig was omdat zij tot de maatregelen behoorde die ingevolge artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 waren toegestaan (zie arrest Mulligan e.a., reeds aangehaald, punt 29).

22 In casu wordt de litigieuze steun, bestaande in een rentesubsidie op leningen die zijn aangegaan ter verwerving van referentiehoeveelheden van andere producenten, noch door artikel 5 noch door artikel 8 van verordening nr. 3950/92 uitdrukkelijk toegestaan.

23 De referentiehoeveelheden voor de aankoop waarvan steun is toegekend, komen immers niet uit de nationale reserve, zijn niet vrijgekomen na een lineaire verlaging van alle individuele referentiehoeveelheden en zijn geen referentiehoeveelheden die ter beschikking stonden van de producenten die gedurende een periode van twaalf maanden geen melk of andere zuivelproducten in de handel hadden gebracht in de zin van artikel 5 van verordening nr. 3950/92.

24 Voorts is de litigieuze steun een rentesubsidie, zodat zij geen vergoeding in de zin van artikel 8, eerste streepje, van verordening nr. 3950/92 vormt.

25 Ten slotte valt zij evenmin onder het toepassingsgebied van voornoemd artikel 8, tweede streepje, omdat de referentiehoeveelheden voor de aankoop waarvan steun is toegekend, niet uit de nationale reserve komen.

26 Zoals de advocaat-generaal bovendien in punt 44 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, stelt de verwijzing in artikel 8 van verordening nr. 3950/92 naar „een of meer van de volgende maatregelen" de lidstaten in staat om afzonderlijk of gezamenlijk een of meer van de daar genoemde maatregelen te nemen, doch niet om nieuwe soorten maatregelen op dat gebied te nemen. Ook de door de lidstaten te bepalen „wijze [waarop]" moet dienen ter uitvoering van een of meer van voornoemde maatregelen.

27 Uit het voorgaande vloeit voort dat het eerste middel moet worden afgewezen.

Het tweede middel

Argumenten van partijen

28 Met haar tweede middel stelt de Spaanse regering dat de bestreden beschikking in strijd is met verordening nr. 3950/92, omdat zij een steunmaatregel verbiedt die niet tot gevolg heeft dat de regels inzake het functioneren van de markt voor melk en zuivelproducten worden vervalst.

29 Een steunmaatregel die de regels inzake het functioneren van de markt voor zuivelproducten niet vervalst, is volgens de Spaanse regering namelijk verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en kan dus niet worden verboden.

30 De Commissie stelt dat, voorzover het Hof mocht oordelen dat verordening nr. 3950/92 een lidstaat niet belet om andere herstructureringsmaatregelen te nemen dan die welke uitdrukkelijk in deze verordening zijn voorzien, de litigieuze steunmaatregel tot merkbare verstoringen op de markt kan leiden en dus onverenigbaar is met de gemeenschappelijke marktordening.

Beoordeling door het Hof

31 Zoals in punt 20 van dit arrest is overwogen, mag alleen steun worden toegekend die in verordening nr. 3950/92 uitdrukkelijk wordt toegestaan. Of een steunmaatregel rechtmatig is, hangt niet af van de eventuele gevolgen die de steun kan hebben voor de werking van de markt voor melk en zuivelproducten. Indien dus een dergelijke steunmaatregel niet uitdrukkelijk in voornoemde verordening wordt toegestaan, is zij onrechtmatig, ook wanneer zij het functioneren van voornoemde markt niet kan vervalsen.

32 In casu wordt de litigieuze steunmaatregel niet uitdrukkelijk toegestaan in verordening nr. 3950/92.

33 Dit betekent dat ook het tweede middel moet worden afgewezen.

34 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

35 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt in de kosten verwezen.

ondertekeningen