ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

19 september 2002 *

In zaak C-114/00,

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

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking 2000/240/EG van de Commissie van 22 december 1999 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling voor de financiering van bedrijfskapitaal in de landbouwsector van Extremadura (PB 2000, L 76, blz. 16),

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet en C. W. A. Timmermans (rapporteur), rechters,

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

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 januari 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 27 maart 2000, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 230, eerste alinea, EG verzocht om nietigverklaring van beschikking 2000/240/EG van de Commissie van 22 december 1999 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling voor de financiering van bedrijfskapitaal in de landbouwsector van Extremadura (PB 2000, L 76, blz. 16; hierna: „bestreden beschikking").

Toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht

Het EG-Verdrag

2 Artikel 87, lid 1, EG luidt:

„Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."

3 Artikel 87, lid 3, sub a en c, EG preciseert:

„Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd:

a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst,

[...]

c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad."

4 Artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG bepaalt:

„Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 87 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn."

5 Ten slotte bepaalt artikel 88, lid 3, EG:

„De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 87 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid."

De mededeling inzake steunmaatregelen van de Staten in de vorm van kortlopend krediet met rentesubsidie in de landbouw („beheerskredieten")

6 In het kader van de toepassing van de bepalingen van het EG-Verdrag inzake staatssteun, heeft de Commissie mededeling 96/C 44/02 inzake steunmaatregelen

van de Staten in de vorm van kortlopend krediet met rentesubsidie in de landbouw („beheerskredieten") goedgekeurd, die is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 16 februari 1996 (PB C 44, blz. 2; hierna: „mededeling inzake beheerskredieten"). Deze mededeling heeft tot doel de voorwaarden te preciseren waaronder dergelijke steun in de landbouwsector mag worden toegekend. In punt A van de mededeling erkent de Commissie dat deze sector in een nadelige positie kan verkeren ten opzichte van de ondernemingen in andere bedrijfstakken, zowel wat betreft de behoefte aan kortlopend krediet als de mogelijkheid om dergelijk krediet terug te betalen.

7 Om te beginnen bepaalt punt B van de mededeling inzake beheerskredieten dat de steun zonder onderscheid aan alle landbouwondernemingen moet worden verleend, ongeacht de aard van de landbouwactiviteit of -activiteiten waarvoor de onderneming kortlopende kredieten nodig heeft. De Commissie preciseert echter dat zij staatssteun voor kortlopende kredieten waarvan bepaalde activiteiten en/of ondernemingen door de betrokken lidstaat zijn uitgesloten, zal aanvaarden, op voorwaarde dat de lidstaat kan aantonen dat elk van deze uitsluitingen gerechtvaardigd zijn omdat de problemen om kortlopend krediet te krijgen voor de uitgeslotenen wezenlijk geringer zijn dan in de rest van de landbouwsector.

8 Vervolgens bepaalt punt C, eerste alinea, van de mededeling dat het subsidie-element van om het even welk programma beperkt moet blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de nadelen van de landbouwsector te compenseren, en dat de lidstaat die kredietsubsidies wil verstrekken, deze nadelen, die in geen geval meer bedragen dan het verschil tussen de rente die aan een typische ondernemer in de landbouwsector wordt aangerekend en de rente die in de andere bedrijfstakken in de betrokken lidstaat wordt betaald voor niet voor investeringen bestemd kortlopend krediet voor een vergelijkbaar bedrag per ondernemer, moet kwantificeren.

9 Ten slotte preciseert punt C, tweede alinea, van de mededeling dat de kredietsubsidies voor een begunstigde niet meer mogen bedragen dan het bedrag aan kasmiddelen dat nodig is om de productiekosten te dekken die ontstaan

voordat hij inkomsten uit de verkoop van de betrokken producten ontvangt. De Commissie aanvaardt dat dit bedrag forfaitair wordt vastgesteld, maar voegt eraan toe dat de steun in geen geval verband mag houden met specifieke afzet of productie.

10 De mededeling inzake beheerskredieten werd toegepast vanaf 1 januari 1996, maar vervolgens van juli 1997 tot juni 1998 geschorst, nadat er uitleggingsproblemen waren gerezen in verband met de toepassing van punt C door bepaalde lidstaten. Bij brief van 19 december 1997 liet de Commissie de lidstaten weten dat de in de mededeling neergelegde regeling opnieuw zou worden toegepast vanaf 30 juni 1998.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

11 Ter uitvoering van wet 4/1992 van 26 november 1992 inzake de financiering van de landbouwsector van Extremadura, die vooral tot doel heeft de gevolgen van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor deze sector te compenseren, heeft de Junta de Extremadura (gewestregering Extremadura) op 13 april 1993 decreet 35/1993 inzake de financiering van bedrijfskapitaal in de landbouwsector van Extremadura vastgesteld (*Diario Oficial de Extremadura* nr. 45 van 15 april 1993, blz. 1027).

12 Decreet 35/1993 heeft, overeenkomstig artikel 1 ervan, tot doel algemene en preferentiële kredietlijnen te openen om telkens voor niet langer dan één verkoopseizoen het kapitaal te financieren dat nodig is voor de ontwikkeling van de landbouw- en agrovoedingssector van Extremadura.

13 Volgens artikel 2 van decreet 35/1993 zijn de begunstigden van deze financieringen respectievelijk de landbouwbedrijfshoofden in Extremadura (artikel 2, lid 1), de landbouwcoöperaties en de overige landbouwverenigingen (artikel 2, lid 2), en de industriële landbouwondernemingen in Extremadura die in het handelsregister voor de landbouw zijn ingeschreven en die met akkerbouw- en veeteeltbedrijven in Extremadura door het ministerie van Landbouw gehomologeerde contracten hebben gesloten voor de afname van voor industriële verwerking bestemde grondstoffen (artikel 2, lid 3).

14 Artikel 3 van decreet 35/1993 preciseert dat de steun wordt toegekend, voor leningen voor een verkoopseizoen met een looptijd van minder dan een jaar, in de vorm van een rentesubsidie waarvan de hoogte varieert van 0,5 tot 5 punten naar gelang van de begunstigde.

15 Wat ten eerste de landbouwbedrijfshoofden in Extremadura betreft, bepaalt artikel 3, lid 1, van decreet 35/1993 dat de rentesubsidie voor de leningen ten hoogste 5 punten bedraagt voor landbouwers met landbouw als hoofdactiviteit en ten hoogste 4 punten voor de overige landbouwers, onder voorbehoud dat, in geval van cofinanciering door de Gemeenschap of de Staat, de begunstigde van de subsidie ten minste 4 of 6 % rente betaalt, naar gelang hij landbouw als hoofdactiviteit heeft of niet.

16 Wat vervolgens de landbouwcoöperaties en de overige landbouwverenigingen betreft, bepaalt artikel 3, lid 2, van decreet 35/1993 dat de rentesubsidie voor de leningen ten hoogste 1 punt bedraagt voor de investering in productiemiddelen — verhoogd met 0,5 punt voor de aankoop van gecertificeerde planten en zaden en met nog eens 0,5 punt voor de aankoop van enkelvoudige meststoffen — en ten hoogste 5 punten voor leningen ten behoeve van het nodige bedrijfskapitaal voor de betalingen voor het verkoopseizoen aan de aangesloten landbouwers.

17 Wat ten slotte de industriële landbouwondernemingen in Extremadura betreft, bepaalt artikel 3, lid 3, van decreet 35/1993 dat de rentesubsidie voor de leningen ten hoogste 5 punten bedraagt voor leningen ten behoeve van de afname van grondstoffen in het kader van gehomologeerde contracten met landbouwbedrijfshoofden in de jaarlijks bij besluit van de Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura (departement voor landbouw en handel van de gewestregering van Extremadura) vastgestelde sectoren (artikel 3, lid 3, sub a), en voor leningen ten behoeve van de financiering van bedrijfskapitaal in het algemeen, eveneens in de jaarlijks bij besluit van dezelfde autoriteit vastgestelde sectoren (artikel 3, lid 3, sub b).

18 Bovendien is de in decreet 35/1993 voorziene steun aan steunplafonds onderworpen. Deze bestaan, voor landbouwbedrijfshoofden in Extremadura, uit maximale bedragen per hectare, per product en per dier (artikel 4, lid 1), voor landbouwcoöperaties en de overige landbouwverenigingen uit de gemiddelde waarde van de investeringen in productiemiddelen over de laatste drie jaar, vermeerderd met 10 % (artikel 4, lid 2), en voor de industriële landbouwondernemingen in Extremadura uit het bedrag van de lening, afhankelijk van de mate waarin de gehomologeerde contracten ten uitvoer zijn gelegd (artikel 4, lid 3).

19 Op 29 september 1998 heeft de Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura een besluit vastgesteld waarin, voor het verkoopseizoen 1997/1998, is bepaald hoe decreet 35/1993 moet worden toegepast (*Diario Oficial de Extremadura* nr. 114 van 6 oktober 1998, blz. 7412; hierna: „besluit van 1998"). Daarin zijn de producten opgesomd waarvan de afname voor verwerking door industriële landbouwondernemingen in Extremadura recht geeft op de in decreet 35/1993 bedoelde rentesubsidie.

20 Volgens artikel 1, lid 1, van het besluit van 1998 kan de in artikel 3, lid 3, sub a, van decreet 35/1993 bedoelde steun met name worden verleend aan de industriële landbouwondernemingen in Extremadura die volgende producten met het oog op

verwerking aankopen: gedroogde vijgen en vijgenpasta's, paprika's voor de bereiding van poeder, varkens van het Iberische ras, olijven voor de productie van olijfolie en tomaten, bestemd om gedroogd te worden, behalve tomatenpoeder.

21 Artikel 2 van het besluit van 1998 preciseert dat de steun uit een rentesubsidie van ten hoogste 5 punten bestaat, onder voorbehoud dat deze subsidie enkel wordt toegepast op het bedrag van de leningen die, afhankelijk van de mate waarin de gehomologeerde contracten ten uitvoer zijn gelegd, aan de industriële landbouwondernemingen van Extremadura zijn toegekend.

22 Ten slotte bepaalt artikel 3, lid 1, van het besluit van 1998 dat een rentesubsidie enkel kan worden toegekend voor leningen met een looptijd van ten hoogste een jaar.

De feiten en de bestreden beschikking

23 Nadat het besluit van 1998 was vastgesteld, heeft de Commissie, die niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 3, EG) een aanmelding van de in dit besluit en in decreet 35/1993 vervatte steunregeling had ontvangen, de Spaanse autoriteiten bij brief van 8 februari 1999 verzocht het bestaan en de tenuitvoerlegging van dergelijke steunregeling te bevestigen.

24 Bij brief van 26 februari 1999 heeft de permanente vertegenwoordiging van Spanje bij de Europese Unie de Commissie de gevraagde inlichtingen verstrekt. Bij deze brief waren met name decreet 35/1993, het besluit van 1998 en een technische fiche met een beschrijving van de wezenlijke kenmerken van de

steunregeling gevoegd. Uit deze fiche bleek onder meer dat de regeling tot doel had de economische ontwikkeling van Extremadura te bevorderen, door de betrekkingen tussen producenten en verwerkers van landbouwproducten te verstevigen. Voor genoemde regeling, die van onbepaalde duur was, werd jaarlijks 107 miljoen ESP op de begroting uitgetrokken.

25 Van mening dat, gelet op deze inlichtingen, kon worden betwijfeld of deze steunregeling verenigbaar was met de regels van het Verdrag, en met name met de artikelen 28 EG, 29 EG en 87 EG, heeft de Commissie bij brief van 4 juni 1999 het Koninkrijk Spanje in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden. Zij heeft deze lidstaat en de overige belanghebbenden dus uitgenodigd binnen een termijn van één maand te rekenen, respectievelijk, vanaf de ontvangst van de brief van 4 juni 1999 en de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, hun eventuele opmerkingen over genoemde regeling kenbaar te maken.

26 Alleen het Koninkrijk Spanje diende opmerkingen in over de betrokken steunregeling, bij brief van 19 juli 1999.

27 Enerzijds betoogde het dat de door decreet 35/1993 ingestelde steunregeling een algemene kaderregeling is voor steun in de vorm van rentesubsidie ten behoeve van kredieten voor een bepaald verkoopseizoen, die zonder onderscheid van toepassing is op de gehele landbouwsector van Extremadura. De regeling wordt jaarlijks toegepast door middel van een besluit waarbij de achtergestelde sectoren worden gekozen en waarbij de steun afhankelijk wordt gesteld van de sluiting door verkoper en koper van een door het ministerie van Landbouw gehomologeerd contract dat de producenten een hogere minimumprijs dan de marktprijs garandeert, en de verwerkende industrie de levering waarborgt van grondstoffen die aan bepaalde minimale kwaliteitseisen voldoen.

28 Anderzijds betoogde de Spaanse regering dat in casu voorrang werd verleend aan de sectoren waarvan de productie in plaatselijk of regionaal opzicht typerend is, of specifieke eigenschappen bezit in verband met de productie- of verwerkingsmethoden, zodat de steun geen nadelige invloed kon uitoefenen op de vrije mededinging met andere producten in de communautaire handel, aangezien de maatregel slechts een regionaal bereik had.

29 De Spaanse regering preciseerde echter dat de toepassing van decreet 35/1993 was geschorst in afwachting van de intrekking van het decreet en de vervanging ervan door een decreet dat meer in overeenstemming is met de mededeling inzake beheerskredieten.

30 De uitleg van de Spaanse regering heeft de Commissie niet overtuigd. In de bestreden beschikking overwoog zij namelijk dat de in decreet 35/1993 en in het besluit van 1998 bedoelde steun niet overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG was aangemeld, en dus onrechtmatig was toegekend, en bovendien onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt, zij het met uitzondering van, enerzijds, de steun die vóór 30 juni 1998 was toegekend aan de landbouwbedrijfshoofden in Extremadura en aan de landbouwcoöperaties en de overige landbouwverenigingen, en, anderzijds, de steun voor andere dan voor de zetmeelproductie bestemde aardappelen, voor paardenvlees, honing, koffie, alcohol uit landbouwproducten, alcoholazijn en kurk, die producten van bijlage I bij het EG-Verdrag betreft die niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen.

31 Dienaangaande oordeelde de Commissie enerzijds in de punten 21 tot en met 27 van de bestreden beschikking, dat wegens de aanzienlijke omvang en waarde van de handel tussen Spanje en de overige lidstaten, de betrokken steun de handel tussen de lidstaten in landbouwproducten ongunstig kon beïnvloeden, aangezien dit steeds het geval is wanneer marktdeelnemers in een bepaalde lidstaat, vergeleken met die in de overige lidstaten, door steun worden bevoordeeld. De Commissie merkte met name op dat de maatregelen in kwestie een rechtstreeks en

onmiddellijk effect hadden op de productiekosten van de bedrijven die zich bezighouden met de teelt en verwerkingen van landbouwproducten in Spanje, en hun daardoor een economisch voordeel opleverden ten opzichte van de bedrijven in andere lidstaten die geen vergelijkbare steun ontvingen. Op grond daarvan concludeerde zij dat de betrokken steunregeling binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG viel.

32 Anderzijds overwoog de Commissie in de punten 30 tot en met 54 van de bestreden beschikking, dat de betrokken steunregeling voor geen enkele van de bij artikel 87, lid 3, EG bedoelde afwijkingen in aanmerking kwam. Dienaangaande voerde zij drie verschillende argumenten aan.

33 In de punten 31 tot en met 50 van de bestreden beschikking overwoog de Commissie dat de betrokken steun niet was bedoeld als regionale steun voor nieuwe investeringen of voor het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen, noch als steun ter compensatie van nadelen op infrastructuurgebied voor alle bedrijven van de regio, maar wel als steun voor de bedrijfsvoering in de landbouwsector, die als zodanig onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt, ten eerste omdat een dergelijke steun geen enkel duurzaam effect heeft op de ontwikkeling van de betrokken sector, aangezien het onmiddellijke effect ervan met de maatregel zelf verdwijnt, en ten tweede omdat dergelijke steun als rechtstreeks gevolg heeft dat de productie- en afzetmogelijkheden waarover de betrokken marktdeelnemers voor deze producten beschikken, gunstiger zijn dan die voor de marktdeelnemers in eigen land én in de overige lidstaten die geen vergelijkbare steun ontvangen.

34 In de punten 40 en 41 van de bestreden beschikking heeft de Commissie echter gepreciseerd, dat de steun die vóór 30 juni 1998 was toegekend aan de landbouwbedrijfshoofden in Extremadura en aan de landbouwcoöperaties en de overige landbouwverenigingen, wellicht in aanmerking kwam voor de bij artikel 87, lid 3, sub c, EG bedoelde afwijking, aangezien hij voldeed aan de criteria die de Commissie voor dergelijke steun hanteert.

35 Deze mogelijkheid moest daarentegen in ieder geval worden uitgesloten voor de periode na 30 juni 1998, aangezien de betrokken steun niet voldeed aan de in de mededeling inzake beheerskredieten neergelegde criteria (punten 43 tot en met 49 van de bestreden beschikking).

36 De Commissie overwoog immers, ten eerste, dat de steun niet zonder onderscheid aan alle landbouwondernemingen was toegekend, aangezien de betrokken steunregeling jaarlijks ten uitvoer werd gelegd door middel van een besluit waarbij werd bepaald welke achtergestelde landbouwsectoren voor steun in aanmerking kwamen.

37 Ten tweede merkte de Commissie op dat de steun niet beperkt bleef tot het bedrag dat strikt noodzakelijk was voor het compenseren van het nadeel voor de landbouw in Extremadura, aangezien de rentesubsidie voor leningen voor een bepaald verkoopseizoen, die varieert van 0,5 tot 5 %, bij decreet 35/1993 discretionair werd vastgesteld naar gelang van de begunstigde.

38 Ten derde beklemtoonde de Commissie dat de steunregeling in geen enkel middel voorzag om na te gaan of het gesubsidieerde krediet voor een begunstigde niet meer bedraagt dan het bedrag aan kasmiddelen dat nodig is om de productiekosten te dekken die ontstaan voordat hij inkomsten uit de verkoop van de betrokken producten ontvangt.

39 In punt 51 van de bestreden beschikking herinnerde de Commissie er vervolgens aan, dat de in decreet 35/1993 en het besluit van 1998 voorziene steun — behalve die voor de producten zoals bedoeld in punt 30 van het onderhavige arrest — producten betrof die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, en dat

de bevoegdheid van de lidstaten om in de werking van een dergelijke ordening tussen te komen duidelijk begrensd is, aangezien de gemeenschappelijke marktordeningen moeten worden beschouwd als volledige en uitputtende regelingen die elke bevoegdheid van de lidstaten uitsluiten om maatregelen te nemen die ervan afwijken of er afbreuk aan doen.

40 Ten slotte stelde de Commissie, in de punten 42, 48 en 52 van de bestreden beschikking, dat de aan de industriële landbouwondernemingen in Extremadura toegekende steun in ieder geval een daadwerkelijke beperking van het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten inhield, omdat deze ondernemingen voor deze steun slechts in aanmerking kwamen indien zij gehomologeerde contracten voor de afname van grondstoffen sloten met akkerbouw- en veeteeltbedrijven in Extremadura. Deze verplichting hield volgens de Commissie in strijd met artikel 28 EG een beperking in van de invoer van dergelijke grondstoffen uit andere lidstaten.

41 Onder deze omstandigheden besliste de Commissie dat het Koninkrijk Spanje de betrokken steunregeling, behalve de steun die vóór 30 juni 1998 was toegekend aan de landbouwbedrijfshoofden in Extremadura en aan de landbouwcoöperaties en de overige landbouwverenigingen, moest intrekken, en alle nodige maatregelen moest nemen om de onwettig toegekende steun van de begunstigden terug te vorderen.

Het beroep

42 Het Koninkrijk Spanje voert vier middelen aan tot staving van zijn beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking. Het eerste middel is ontleend aan een kennelijke beoordelingsfout van de Commissie, doordat deze een deel van de

steun dat niet was gestort, onverenigbaar heeft verklaard. Het tweede middel is ontleend aan schending van de artikelen 87, lid 1, EG en 253 EG, het derde aan schending van de artikelen 87, lid 3, sub a, EG en 253 EG, en het vierde aan schending van artikel 87, lid 3, sub c, EG.

Het tweede middel

43 Met haar tweede middel, dat eerst moet worden onderzocht, stelt de Spaanse regering primair dat de bestreden beschikking de artikelen 87, lid 1, EG en 253 EG schendt, omdat, enerzijds, de betrokken steun het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig beïnvloedt, en, anderzijds, de Commissie de vaststelling dat het handelsverkeer is beïnvloed, onvoldoende heeft gemotiveerd.

Tweede middel, eerste onderdeel: geen invloed op het handelsverkeer tussen de staten

44 Met het eerste onderdeel van het tweede middel, betoogt de Spaanse regering dat de betrokken steunregeling het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig beïnvloedt, ten eerste omdat het totale steunbedrag, dat bovendien wordt verdeeld over talrijke begunstigden, gering is, ten tweede omdat de betrokken steun de landbouwproductie of de verwerking ervan slechts indirect ten goede komt, aangezien decreet 35/1993 en het besluit van 1998 niet zozeer tot doel hebben deze productie of verwerking aan te moedigen, maar veeleer beogen de stabiliteit van de betrekkingen tussen producenten en verwerkers te garanderen, en ten derde omdat, behalve het Koninkrijk Spanje zelf, geen enkele staat, onderneming of beroepsvereniging tijdens de procedure die de Commissie heeft ingeleid tegen de in de bestreden beschikking bedoelde steun, over die steun opmerkingen heeft gemaakt.

45 Dienaangaande stelt de Spaanse regering meer bepaald, dat in totaal een steunbedrag van 83 miljoen ESP is uitgegeven, aan minder dan 50 begunstigden. Volgens haar blijkt uit deze cijfers dat de betrokken steun geen rechtstreeks effect had op de productiekosten in de betrokken sector. Zij maakt daarbij de vergelijking met de steunbedragen die niet vooraf bij de Commissie behoeven te worden aangemeld, zoals genoemd in de communautaire de minimis-clausules, en met name het bedrag waarvan is uitgegaan in mededeling 94/C 368/05 van de Commissie, genaamd „Communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden", die is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 23 december 1994 (PB C 368, blz. 12; hierna: „kaderregeling betreffende ondernemingen in moeilijkheden").

46 Wat in de eerste plaats het argument betreft dat de Spaanse regering ontleent aan de omstandigheid dat het totale bedrag van de steun in kwestie gering is en wordt verdeeld over talrijke begunstigden, zodat deze elk een steunbedrag ontvangen dat op communautair niveau weinig voorstelt, zij herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de betrekkelijk geringe omvang van een steun of de betrekkelijk geringe omvang van de begunstigde onderneming niet bij voorbaat de mogelijkheid uitsluit, dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (zie met name arresten van 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse", C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43; 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92-C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 42, en 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 86). Andere elementen kunnen immers beslissend zijn voor de beoordeling van het effect van een steunmaatregel op de handelsbetrekkingen, met name het cumulatieve karakter van de steun en de omstandigheid dat de begunstigde ondernemingen werkzaam zijn in een sector met een bijzonder intense mededinging.

47 Vastgesteld moet worden dat de landbouwsector in deze laatste categorie valt, en dat er in deze sector een intense mededinging bestaat tussen de producenten van de lidstaten wier producten binnen de Gemeenschap worden verhandeld. De Spaanse producenten nemen volop deel aan deze mededinging en voeren aanzienlijke hoeveelheden landbouwproducten uit naar andere lidstaten.

48 Bovendien zij eraan herinnerd dat de Raad voor de meeste van de in bijlage I bij het EG-Verdrag bedoelde producten verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten heeft vastgesteld. Dergelijke verordeningen hebben juist tot doel de mededinging in de landbouwsector te regelen, door het handelsverkeer eerlijker te doen verlopen en de markt doorzichtiger te maken in het kader van de intracommunautaire handel.

49 Onder dergelijke omstandigheden kunnen zelfs geringe steunbedragen het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.

50 Zoals de Commissie zelf heeft erkend in haar kaderregeling betreffende ondernemingen in moeilijkheden en in haar mededeling 96/C 68/06 inzake *de minimis*-steun, bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 6 maart 1996 (PB C 68, blz. 9; hierna: „mededeling inzake de minimis-steun"), die gold ten tijde van de feiten van de onderhavige zaak, is het evenwel mogelijk dat bepaalde zeer geringe steunbedragen geen aanmerkelijke invloed op het handelsverkeer en op de mededinging tussen de lidstaten hebben, zodat zij niet vooraf bij de Commissie behoeven te worden aangemeld.

51 Uit punt 2.3 van de kaderregeling betreffende ondernemingen in moeilijkheden en uit de vierde alinea van de mededeling inzake de minimis-steun blijkt echter, dat de de minimis-regel niet geldt voor sectoren waarvoor bijzondere communautaire regels inzake staatssteun gelden, met name de sectoren landbouw en visserij. De Spaanse regering kan er zich dus in het onderhavige geval niet op beroepen.

52 Op grond van al deze overwegingen moet het argument van de Spaanse regering, dat de betrokken steun te verwaarlozen is, dus worden afgewezen.

53 In de tweede plaats kan ook het argument van de Spaanse regering dat de betrokken steun de landbouwproductie of de verwerking ervan slechts indirect ten goede komt, niet worden aanvaard, aangezien deze steun in ieder geval tot een verlaging van de productiekosten leidt, zowel voor de landbouwbedrijfshoofden in Extremadura als voor de verwerkende industrie in deze regio die met genoemde bedrijfshoofden gehomologeerde contracten voor de afname van grondstoffen sluit, en dus het handelsverkeer in landbouwproducten ongunstig kan beïnvloeden.

54 Wat ten slotte het argument van de Spaanse regering betreft, dat er geen opmerkingen van derden zijn geweest betreffende de steun die onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, moet worden vastgesteld dat deze omstandigheid niet kan afdoen aan de geldigheid van de bestreden beschikking.

55 Weliswaar moet de Commissie ingevolge artikel 88, lid 2, EG de belanghebbenden vragen of zij opmerkingen hebben alvorens zij haar beschikking vaststelt, maar dit belet niet dat deze instelling, wanneer geen opmerkingen zijn ingediend, kan besluiten dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Die omstandigheid sluit immers op zich niet uit dat deze steunmaatregel het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

56 Op grond van voorgaande overwegingen moet het eerste onderdeel van het tweede middel dus in zijn geheel worden afgewezen.

Tweede middel, tweede onderdeel: ontoereikende motivering omtrent de vaststelling dat de steun het handelsverkeer tussen de staten heeft beïnvloed

57 Met het tweede onderdeel van het tweede middel betoogt de Spaanse regering in wezen dat, zelfs gesteld dat de betrokken steun het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloedt, de bestreden beschikking in ieder geval niet de vereiste minimale motivering op dit punt bevat. Volgens de Spaanse regering heeft de Commissie ten bewijze dat de steun dit handelsverkeer heeft beïnvloed slechts één argument aangevoerd, met name in punt 25 van de bestreden beschikking, waarin zij de cijfers geeft betreffende de totale omvang en waarde van de handel tussen Spanje en de overige lidstaten. Een dergelijke motivering is duidelijk ontoereikend, omdat de Commissie niet heeft gepreciseerd welke producten onder deze handel vielen en welke markt door de betrokken steun zou zijn beïnvloed.

58 De Spaanse regering meent enerzijds dat, indien de cijfers van de Commissie betrekking hebben op landbouwproducten in het algemeen, de Commissie de markt die door de betrokken steun zou zijn beïnvloed onjuist heeft omschreven, aangezien de steun aan de verwerkende industrie in Extremadura slechts bepaalde landbouwproducten betreft die jaarlijks bij ministerieel besluit — zoals het besluit van 1998 voor het verkoopseizoen 1997/1998 — worden bepaald.

59 Anderzijds voert zij aan dat de Commissie in de bestreden beschikking evenmin vermeldt wat het aandeel van de productie in Extremadura is in de nationale en in de communautaire markt, en dat de Commissie ten onrechte het gehele Spaanse grondgebied als de relevante geografische markt beschouwt.

60 Volgens de Spaanse regering staat vast dat de Commissie, door uit te gaan van een grotere relevante markt dan die waaronder de betrokken producten vallen, heeft gepoogd de irrelevantie van de betrokken steunregeling voor de Gemeenschap te verdoezelen, uitsluitend om de toepassing van artikel 87, lid 1, EG op het onderhavige geval te rechtvaardigen.

61 De Spaanse regering stelt dienaangaande dat een loutere verwijzing naar het feit dat een lidstaat producten, die bovendien niet nader zijn omschreven, in- en uitvoert, alleszins niet volstaat als bewijs van een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten. In het onderhavige geval is deze motivering des te meer ontoereikend omdat het slechts om indirecte steun aan de landbouwers en de verwerkende industrie in Extremadura gaat: in casu waren decreet 35/1993 en het besluit van 1998 niet zozeer bedoeld om de landbouwproductie of de verwerking ervan aan te moedigen, maar veeleer om de stabiliteit van de betrekkingen tussen producenten en verwerkers te verzekeren door de bevoorrading van de verwerkende industrie te garanderen.

62 In dit verband zij er om te beginnen aan herinnerd, dat de motiveringsplicht van artikel 253 EG een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag van de juistheid van de motivering, die de materiële wettigheid van de bestreden handeling betreft. Gelet hierop moet de door artikel 253 EG verlangde motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie in het bijzonder arrest van 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, C-17/99, Jurispr. blz. I-2481, punt 35, en arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 48).

63 Of aan dit vereiste is voldaan, moet bovendien worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving, en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting

kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de eisen van artikel 253 EG voldoet, niet alleen moet worden gelet op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie reeds aangehaalde arresten Frankrijk/Commissie, punt 36, en Italië/Commissie, punt 48).

64 Vanuit het oogpunt van deze rechtspraak, blijkt niet dat de Commissie in casu zou hebben verzaakt aan haar verplichting om de vaststelling, in de bestreden beschikking, dat de betrokken steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt, toereikend te motiveren.

65 Om te beginnen geeft de Commissie in punt 25 van de bestreden beschikking het cijfermateriaal weer met betrekking tot de omvang en waarde van de handel tussen Spanje en de overige lidstaten. Uit deze gegevens blijkt duidelijk dat een aanzienlijk deel van de Spaanse landbouwproducten naar de overige lidstaten is uitgevoerd. De Commissie heeft weliswaar geen gedetailleerde cijfers gegeven met betrekking tot de uitvoer van die producten waarvoor de betrokken steunregeling geldt — met name met betrekking tot de uitvoer van de in artikel 1 van het besluit van 1998 bedoelde producten —, maar zij heeft wél gepreciseerd dat deze regeling moet worden gezien in de algemene context van een intense handel in landbouwproducten tussen lidstaten.

66 Vervolgens vermeldt de Commissie in punt 26 van de beschikking het rechtstreekse en onmiddellijke effect van de betrokken steunmaatregelen op de productiekosten van de bedrijven die in Spanje landbouwproducten produceren en verwerken en het economische voordeel dat zij voor die bedrijven opleveren ten opzichte van de bedrijven in andere lidstaten die geen vergelijkbare steun kunnen ontvangen.

67 Bovendien verwijst de Commissie in de punten 21 tot en met 23 van de bestreden beschikking uitdrukkelijk naar artikel 36 EG en naar de gemeenschappelijke marktordeningen die voor de meerderheid van de in bijlage I bij het Verdrag bedoelde landbouwproducten zijn vastgesteld. De Spaanse regering moest dus weten dat de beoordeling door de Commissie van de betrokken steunregeling noodzakelijkerwijze was te zien in de context van voorschriften die zowel het handelsverkeer van de onder de gemeenschappelijke marktordeningen vallende producten bevorderen als de ontwikkeling en het behoud van een daadwerkelijke mededinging voor deze producten op communautair niveau beogen.

68 Ten slotte zij eraan herinnerd, dat de Commissie weliswaar in de considerans van haar beschikking ten minste de omstandigheden moet aanduiden waaronder de steun werd verleend, wanneer daarmee kan worden aangetoond dat de steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden (arrest van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie, 248/84, Jurispr. blz. 4013, punt 18), maar dat zij de werkelijke invloed van de reeds verleende steun niet hoeft aan te tonen. Anders zouden de lidstaten die steun verlenen zonder zich te houden aan de aanmeldingsplicht van artikel 88, lid 3, EG worden bevoordeeld ten opzichte van lidstaten die hun steunvoornemens wél aanmelden (zie in die zin met name arrest van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, „Boussac", C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 33).

69 Bijgevolg moet ook het tweede onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.

70 Het tweede middel van de Spaanse regering kan dus niet slagen.

Het derde en het vierde middel

71 Met haar derde middel, dat als tweede moet worden onderzocht, betoogt de Spaanse regering dat de bestreden beschikking de artikelen 87, lid 3, sub a, EG en 253 EG schendt.

72 Enerzijds stelt zij dat de Commissie eraan voorbij is gegaan dat voor de betrokken steun de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, EG kon gelden, aangezien hij precies tot doel had de economische ontwikkeling te bevorderen van een streek — Extremadura — met een abnormaal lage levensstandaard en een ernstig gebrek aan werkgelegenheid. Volgens de Spaanse regering volstonden deze omstandigheden voor de Commissie om deze steun verenigbaar met het Verdrag te verklaren, aangezien in dit geval, anders dan in dat van de afwijking van artikel 87, lid 3, sub c, EG, niet vereist is dat de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. In deze context verwijt de Spaanse regering de Commissie meer bepaald de bij artikel 87, lid 3, sub a, EG bedoelde afwijking niet te hebben toegepast vanwege het feit dat het om steun voor de bedrijfsvoering in de landbouwsector ging, ofschoon dergelijke steun, en met name steun voor de afzet, uitdrukkelijk is toegestaan door mededeling 88/C 212/02 van de Commissie inzake de wijze van toepassing van artikel [87], lid 3, sub a en c, op regionale steunmaatregelen, die is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 12 augustus 1988 (PB C 212, blz. 2; hierna: „mededeling inzake regionale steun").

73 Anderzijds verwijt de Spaanse regering de Commissie dat zij de krachtens artikel 253 EG op haar rustende motiveringsplicht niet is nagekomen, doordat zij haar weigering de betrokken steun op grond van artikel 87, lid 3, sub a, EG goed te keuren, niet met redenen heeft omkleed, hoewel deze steun — met name de aan de industriële landbouwondernemingen in Extremadura toegekende steun — blijkens decreet 35/1993 en het besluit van 1998 een duidelijk sociaal doel had.

74 Met haar vierde — subsidiaire — middel voert de Spaanse regering schending aan van artikel 87, lid 3, sub c, EG, nu de Commissie geen rekening heeft gehouden met het feit dat, indien artikel 87, lid 3, sub a, EG niet van toepassing was, voor de betrokken steun in ieder geval de afwijking van artikel 87, lid 3, sub c, EG kon gelden. Dienaangaande merkt zij op dat, anders dan de Commissie in de bestreden beschikking stelt, in casu aan de in de mededeling inzake beheerskredieten neergelegde criteria was voldaan.

75 Aangezien de Commissie voor haar weigering om de afwijkingen van, respectievelijk, artikel 87, lid 3, sub a, EG, en artikel 87, lid 3, sub c, EG op de betrokken steun toe te passen, nagenoeg dezelfde redenen heeft aangehaald, moeten het derde en het vierde middel van de Spaanse regering tezamen worden onderzocht.

76 Wat, ten eerste, het argument van de Spaanse regering betreft, dat de Commissie is voorbijgegaan aan de sociale doelstellingen van de betrokken steunregeling, en haar weigering om de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, EG toe te passen niet heeft gemotiveerd, kan worden volstaan met vast te stellen dat de Commissie, in de punten 30 tot en met 54 van de bestreden beschikking, in bijzonderheden heeft uiteengezet waarom die regeling niet voor de afwijkingen van artikel 87, lid 3, sub a, EG en artikel 87, lid 3, sub c, EG in aanmerking kwam.

77 Dit onderdeel van het derde middel moet dus worden afgewezen.

78 Wat in de tweede plaats de argumenten van de Spaanse regering betreft, dat de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, EG of, in ieder geval, deze van artikel 87, lid 3, sub c, EG op de betrokken steunregeling kon worden toegepast, zij er om te

beginnen aan herinnerd dat het Hof reeds meermaals heeft geoordeeld dat voor een regionaal steunprogramma onder bepaalde omstandigheden een van de bij artikel 87, lid 3, sub a en c, EG toegestane afwijkingen kan gelden.

79 Het Hof heeft dienaangaande gepreciseerd, dat uit het gebruik van de begrippen „abnormaal" en „ernstig" in artikel 87, lid 3, sub a, blijkt dat deze afwijking enkel streken betreft waar de economische situatie, vergeleken met die van de gehele Gemeenschap, bijzonder ongunstig is. Daarentegen is de afwijking sub c van dezelfde bepaling ruimer, doordat zij de ontwikkeling van bepaalde streken mogelijk maakt die niet het nationale gemiddelde halen, doch zonder dat aan de sub a geformuleerde economische voorwaarden moet zijn voldaan, mits door bedoelde steun „de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt [...] niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad" (zie met name arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 19, arrest van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 15, en arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 77).

80 Omgekeerd betekent het feit dat laatstgenoemde voorwaarde in de afwijking sub a ontbreekt, dat er meer ruimte is voor steun aan ondernemingen die zijn gevestigd in streken die inderdaad voldoen aan de criteria van de sub a bedoelde afwijking (zie arrest van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 16).

81 Het verschil in formulering tussen artikel 87, lid 3, sub a, EG en artikel 87, lid 3, sub c, EG betekent echter niet, dat de Commissie bij de toepassing van eerstgenoemde bepaling op geen enkele manier rekening moet houden met het gemeenschappelijk belang, en zich ertoe moet beperken de regionale specificiteit van de onderzochte maatregelen na te gaan zonder hun invloed op de betrokken markt of markten in de gehele Gemeenschap te beoordelen. In een dergelijk geval moet de Commissie immers niet alleen nagaan dat deze maatregelen inderdaad

bijdragen tot de economische ontwikkeling van de betrokken streken, maar moet zij tevens het effect van deze steun op het handelsverkeer tussen de lidstaten beoordelen, en met name onderzoeken welke gevolgen zij op communautair niveau voor de betrokken sectoren kunnen hebben. Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, verleent artikel 87, lid 3, EG de Commissie een discretionaire bevoegdheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale factoren impliceert die dient te geschieden in een communautair kader (zie met name arresten van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 24; 24 februari 1987, Deufil/Commissie, 310/85, Jurispr. blz. 901, punt 18, en 14 januari 1997, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 18).

82 In casu blijkt niet dat de Commissie, waar zij heeft verklaard dat de betrokken steunregeling voor geen enkele van de in artikel 87, leden 2 en 3, EG bedoelde afwijkingen in aanmerking kwam, de grenzen van deze discretionaire bevoegdheid zou hebben overschreden.

83 Zo heeft de Commissie, waar zij eerst heeft overwogen dat de betrokken steun niet was bedoeld als regionale steun voor het totstandbrengen van nieuwe investeringen of voor het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, noch als steun ter compensatie van nadelen op infrastructuurgebied voor alle bedrijven van de regio, maar als steun voor de bedrijfsvoering in de landbouwsector, deze steun niet verkeerd gekwalificeerd. De steun die wordt toegekend op basis van de hoeveelheden landbouwproducten die door de verwerkende industrie in Extremadura werden aangekocht bij de landbouwers in deze streek, vermindert immers de productiekosten voor de landbouwers én de verwerkende industrie in deze streek, en stelt hen daardoor in de gelegenheid kosten te ontlopen die zij in het kader van hun gewone bedrijfsvoering normaliter zouden moeten dragen.

84 Aangezien de Spaanse regering geenszins heeft bewezen dat de betrokken steun door zijn aard daadwerkelijk en op duurzame wijze kon bijdragen tot de economische ontwikkeling van Extremadura, heeft de Commissie de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid niet overschreden waar zij de betrokken steun

om die reden onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard. Dienaangaande zij opgemerkt dat het Hof, in een zaak betreffende een steunregeling voor de Italiaanse wijnbouwsector, reeds heeft geoordeeld dat de Commissie had aangetoond dat de steun in kwestie, waaraan geen specifieke voorwaarden waren verbonden en die uitsluitend naar gelang van de gebruikte hoeveelheden werd verleend, als een vorm van steun voor de bedrijfsvoering moest worden beschouwd en aldus de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig veranderde dat het gemeenschappelijk belang erdoor werd geschaad (arrest van 6 november 1990, Italië/Commissie, C-86/89, Jurispr. blz. I-3891, punt 18).

85 Steun voor de bedrijfsvoering kan weliswaar, zoals de Spaanse regering in haar beroep terecht heeft opgemerkt, in welbepaalde omstandigheden worden goedgekeurd, met name, overeenkomstig de mededeling inzake regionale steun, om in de minst begoede streken van de Gemeenschap zeer kleine ondernemingen te steunen die in traditionele sectoren actief zijn en op hulp van buitenaf zijn aangewezen.

86 Deze mededeling gold echter niet meer toen het besluit van 1998 werd vastgesteld, aangezien zij op 10 maart 1998 werd vervangen door mededeling 98/C 74/06 van de Commissie, genaamd „Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen", die is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 10 maart 1998 (PB C 74, blz. 9), en in punt 2 uitdrukkelijk bepaalt dat de landbouwsector niet binnen haar werkingssfeer valt. Het verzet van de Spaanse regering tegen de onverenigbaarverklaring van de steun die na 30 juni 1998 werd toegekend, vindt dus geen steun in de in de mededeling inzake regionale steun bedoelde afwijking voor steun voor de bedrijfsvoering.

87 Wat de steun betreft die vóór deze datum aan de verwerkende industrie in Extremadura werd toegekend, zij eraan herinnerd dat deze steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard op de enkele grond dat hij een beperking van het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten inhield,

aangezien voor deze steun slechts industriële ondernemingen in Extremadura in aanmerking kwamen die gehomologeerde contracten voor de afname van voor industriële verwerking bestemde grondstoffen sloten met akkerbouw- en veeteeltbedrijven in deze streek. Mitsdien kan de vraag of de mededeling inzake regionale steun eventueel op deze steun toepasselijk is, buiten beschouwing blijven.

88 Vervolgens zij eraan herinnerd dat de Commissie, waar zij in de punten 22, 23 en 51 van de bestreden beschikking heeft gepreciseerd dat de in decreet 35/1993 voorziene steun — behalve die voor andere dan voor de zetmeelproductie bestemde aardappelen, voor paardenvlees, honing, koffie, alcohol uit landbouwproducten, alcoholazijn en kurk — producten betrof waarvoor een gemeenschappelijke marktordening geldt, duidelijk heeft beklemtoond binnen welk kader deze steun moet worden gezien en welke de grenzen zijn van de bevoegdheid van de lidstaten om steun te verlenen.

89 Het is immers vaste rechtspraak dat de lidstaten, wanneer de Gemeenschap krachtens artikel 34 EG een regeling voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening in een bepaalde sector heeft vastgesteld, zich dienen te onthouden van elke maatregel die daarvan afwijkt of er inbreuk op maakt (zie met name in die zin arresten van 29 november 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Jurispr. blz. 2347, punt 56, en 26 juni 1979, McCarren, 177/78, Jurispr. blz. 2161, punt 14).

90 Zoals in punt 48 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft de Raad voor de meeste van de in bijlage I bij het EG-Verdrag bedoelde producten, verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten vastgesteld. Aangezien deze verordeningen een omvattende regeling bevatten waarin reeds financiële steunmaatregelen voor de betrokken sectoren zijn opgenomen, mag een lidstaat niet eenzijdig aan deze sectoren steun verlenen, zelfs indien die steun alleen zou zijn bedoeld voor de afname van bepaalde producten die voor industriële

verwerking bestemd zijn, en zelfs indien een maximumbedrag zou worden vastgesteld. Volgens vaste rechtspraak staat het immers aan de Gemeenschap om een oplossing te zoeken voor problemen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, indien zij, zoals in casu, voor een geheel van sectoren gemeenschappelijke marktordeningen tot stand heeft gebracht (zie in die zin met name arresten van 14 juli 1988, Zoni, 90/86, Jurispr. blz. 4285, punt 26, en 6 november 1990, Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 19).

91 De mededeling inzake beheerskredieten stelt, in bepaalde omstandigheden, de lidstaten in de gelegenheid steun toe te kennen aan de landbouwsector.

92 Wat betreft de in deze mededeling gestelde voorwaarde dat de steun zonder onderscheid aan alle landbouwondernemingen moet worden verleend, betoogt de Spaanse regering enerzijds dat de producten die voor steun in aanmerking komen enkel worden bepaald indien het gaat om steun aan industriële ondernemingen die contracten voor de verwerking van grondstoffen hebben gesloten, en anderzijds dat er in casu geen enkel onderscheid wordt gemaakt aangezien als dwingende voorwaarde om voor steun in aanmerking te komen, niet wordt verlangd dat men tot een bepaalde sector behoort, maar wel dat de marktdeelnemers in één van de betrokken sectoren zijn overeengekomen hun contractuele betrekkingen te laten homologeren. Elke sector met een gehomologeerd regionaal contract komt dus voor steun in aanmerking.

93 Wat betreft de overige in de mededeling inzake beheerskredieten neergelegde voorwaarden, namelijk dat, enerzijds, de steun beperkt moet blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de nadelen van de landbouwsector te compenseren en, anderzijds, de kredietsubsidies voor een begunstigde niet meer mogen bedragen dan het bedrag aan kasmiddelen dat nodig is om de productiekosten vóór verkoop te dekken, betoogt de Spaanse regering dat in casu juist aan deze voorwaarden is voldaan, aangezien decreet 35/1993 de begunstigde ertoe verplicht een minimale rente te betalen, en een maximumsteunbedrag vaststelt. De rentesubsidie is enkel bestemd voor de financiering van de aankoop van landbouwproducten op grond van gehomologeerde contracten.

94 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de Spaanse regering niet heeft aangetoond dat de voorwaarden voor toepassing van de mededeling inzake beheerskredieten in casu zijn vervuld.

95 Ten eerste zij opgemerkt dat de steun aan industriële landbouwondernemingen in Extremadura niet zonder onderscheid wordt toegekend, aangezien de rentesubsidie enkel geldt voor de sectoren die jaarlijks bij ministerieel besluit worden bepaald.

96 Zoals de Commissie in punt 35 van de bestreden beschikking zelf opmerkt, sluit de mededeling inzake beheerskredieten niet uit, dat bepaalde activiteiten en/of ondernemingen van de rentesubsidie worden uitgesloten, op voorwaarde dat de betrokken lidstaat kan aantonen dat de problemen om kortlopend krediet te krijgen voor de uitgeslotenen wezenlijk geringer zijn dan in de rest van de landbouwsector.

97 Aangezien dit in het onderhavige geval niet is aangetoond, moet worden vastgesteld dat de eerste voorwaarde voor toepassing van de mededeling niet is vervuld.

98 Ten tweede moet worden vastgesteld dat decreet 35/1993 weliswaar de begunstigde verplicht een minimale rente te betalen en daarnaast de rentesubsidie tot een maximumbedrag beperkt, maar geen enkele regeling bevat die kan garanderen dat het steunelement beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de nadelen van de landbouwsector te compenseren. Decreet 35/1993 en het besluit van 1998 voorzien niet in enige regeling om na te gaan of de toegekende

subsidie niet meer bedraagt dan het verschil tussen de rente die aan een typische ondernemer in de Spaanse landbouwsector wordt aangerekend en de rente die in de andere bedrijfstakken in deze lidstaat wordt betaald voor niet voor investeringen bestemd kortlopend krediet voor een vergelijkbaar bedrag per ondernemer.

99 Ten derde zij opgemerkt, dat de Spaanse regering niet heeft aangetoond dat de betrokken steunregeling voorschriften bevat die kunnen garanderen dat de kredietsubsidies voor een begunstigde niet meer bedragen dan de kasmiddelen die nodig zijn om de productiekosten te dekken die in het algemeen ontstaan voordat hij inkomsten uit de verkoop van de betrokken producten ontvangt.

100 Mitsdien kan de Spaanse regering zich niet beroepen op de mededeling inzake beheerskredieten.

101 Ten slotte blijkt de Commissie evenmin een vergissing te hebben begaan waar zij vaststelde dat de betrokken steunregeling het vrije verkeer van goederen daadwerkelijk beperkte en, meer in het bijzonder, in strijd was met artikel 28 EG.

102 Weliswaar staat het de industriële ondernemingen in Extremadura vrij voor verwerking bestemde grondstoffen af te nemen in andere landen of streken dan Extremadura — net zoals het de landbouwers in andere streken in de Gemeenschap vrij staat hun producten aan de verwerkende bedrijven in Extremadura te verkopen —, maar dit neemt niet weg dat decreet 35/1993 en het besluit van 1998 in die omstandigheden niet in steunverlening voorzien.

103 De betrokken steunregeling omvat dus een financiële stimulans om de grondstoffen bij de akkerbouw- en veeteeltbedrijven in Extremadura af te nemen. Bijgevolg moet zij als een door het Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking worden beschouwd (zie met name in die zin arrest van 24 november 1982, Commissie/Ierland, 249/81, Jurispr. blz. 4005, punten 20-30).

104 Gelet op alle voorgaande overwegingen, moet worden vastgesteld dat de Commissie, waar zij overwoog dat de betrokken steunregeling niet voor een van de bij artikel 87, leden 2 en 3, EG bedoelde afwijkingen in aanmerking kon komen, de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid niet heeft overschreden. Het is immers vaste rechtspraak, dat staatssteun die wegens sommige van haar modaliteiten andere verdragsbepalingen schendt, niet door de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden verklaard (zie met name arresten van 20 maart 1990, Du Pont de Nemours Italiana, C-21/88, Jurispr. blz. I-889, punt 20; 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 78, en 3 mei 2001, Portugal/Commissie, C-204/97, Jurispr. blz. I-3175, punt 41).

105 Bijgevolg moeten het derde en het vierde middel in hun geheel worden afgewezen.

Het eerste middel

106 Met haar eerste middel, dat als laatste moet worden onderzocht, betoogt de Spaanse regering ten slotte dat de terugvordering, door de Commissie, van de steun die na 30 juni 1998 is toegekend, op een kennelijke beoordelingsfout berust, aangezien na die datum geen steun is betaald. Dienaangaande beroept zij zich enerzijds op de bijzonderheden van het stelsel van decreet 35/1993, met name op de voorwaarde dat door het ministerie van Landbouw gehomologeerde

contracten worden gesloten, hetgeen volgens haar aantoont dat het besluit van 1998 alleen maar kan verwijzen naar de rechten die zijn ontstaan in 1997, dat wil zeggen vóór de uiterste datum die de Commissie in de bestreden beschikking heeft vastgesteld. Anderzijds betoogt zij dat de Junta de Extremadura de steun met betrekking tot de rechten die tijdens het verkoopseizoen 1998/1999 zijn ontstaan, en die dus verband houden met de in 1998 gesloten contracten, automatisch heeft geschorst.

107 Dienaangaande zij er allereerst aan herinnerd dat het wegnemen van onwettige steun door middel van terugvordering het logische gevolg is van de vaststelling dat de steun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Een lidstaat kan niet stellen dat een dergelijke maatregel onevenredig is ten opzichte van de doelstellingen van de verdragsbepalingen inzake staatssteun, en kan zich evenmin beroepen op het gewettigd vertrouwen van de begunstigde ondernemingen, om zich te onttrekken aan zijn verplichting de nodige maatregelen te treffen voor de uitvoering van een beschikking waarbij de Commissie hem gelast de steun terug te vorderen. Anders zouden de artikelen 87 EG en 88 EG elk nuttig effect verliezen, aangezien de nationale instanties zich dan op hun eigen onrechtmatig gedrag zouden kunnen beroepen om de door de Commissie op grond van deze verdragsbepalingen gegeven beschikkingen elke werking te ontnemen (zie met name in die zin arrest van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punten 47 en 48).

108 Anderzijds moet, volgens de rechtspraak van het Hof, de wettigheid van een beschikking van de Commissie inzake staatssteun worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (zie met name arrest van 10 juli 1986, België/Commissie, 234/84, Jurispr. blz. I-2263, punt 16).

109 In casu blijkt volstrekt niet uit het dossier dat, op het ogenblik waarop de bestreden beschikking werd gegeven, de Commissie over gegevens beschikte die erop wezen dat na 30 juni 1998 geen steun was betaald. Het besluit van 1998, waarin voor het verkoopseizoen 1997/1998 was bepaald hoe decreet 35/1993

moest worden toegepast, is zelf pas op 29 september 1998 goedgekeurd, dat wil zeggen bijna drie maanden na de door de Commissie vastgestelde datum waarop de mededeling inzake beheerskredieten opnieuw van toepassing werd. Daarnaast heeft de Spaanse regering in repliek erkend dat decreet 35/1993 nog steeds van toepassing was op 4 juni 1999, toen de procedure van artikel 88, lid 2, EG werd ingeleid.

110 Mitsdien heeft de Commissie, waar zij de terugvordering van de na 30 juni 1998 toegekende steun heeft geëist, geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt. Het was immers niet uitgesloten dat na die datum steun werd toegekend op basis van de eerder aangehaalde nationale bepalingen.

111 De Spaanse regering heeft weliswaar, in haar opmerkingen naar aanleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG, gesteld dat de toepassing van decreet 35/1993 was geschorst in afwachting van de intrekking van het decreet en de vervanging ervan door een decreet dat meer in overeenstemming is met de mededeling inzake beheerskredieten, maar heeft, zoals de Commissie in haar verweerschrift terecht opmerkt, niet in deze opmerkingen gepreciseerd wanneer die schorsing is ingegaan. De Commissie kon dus, op het ogenblik waarop zij de bestreden beschikking gaf, niet zeker weten of na 30 juni 1998 al dan niet steun was toegekend.

112 Op grond van voorgaande overwegingen moet ook het eerste middel van de Spaanse regering worden afgewezen.

113 Aangezien het Koninkrijk Spanje met betrekking tot al zijn middelen in het ongelijk is gesteld, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

114 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien de Commissie zulks heeft gevorderd en het Koninkrijk Spanje met betrekking tot al zijn middelen in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst het Koninkrijk Spanje in de kosten.**

Jann Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 september 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann