SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 24. Januar 2002 [1]

1. In diesen beiden Rechtssachen begehrt Spanien die Nichtigerklärung zweier Kommissionsentscheidungen, die in der Rechtssache C-113/00 eine Beihilferegelung zugunsten von zur industriellen Verarbeitung in der Estremadura bestimmten Gartenbauerzeugnissen [2] und in der Rechtssache C-114/00 eine Behilferegelung zugunsten der Finanzierung von Betriebskapital für den Agrarsektor in der Estremadura [3] betrafen.

2. Da die beiden Fälle gleichartige Fragen aufwerfen und da die vorgetragenen Argumente weitgehend übereinstimmen, werde ich sie in gemeinsamen Schlussanträgen prüfen.

Rechtssache C-113/00

Hintergrund

3. Mit dem Dekret 84/1993 der Junta de Extremadura (Regierung der Region Estremadura) [4] wurde eine Beihilferegelung für zur industriellen Verarbeitung bestimmte Gartenbauerzeugnisse eingeführt. Danach sind die beihilfefähigen Gartenbauerzeugnisse, die Höhe der Beihilfen und die berücksichtigten Höchstmengen für jedes Wirtschaftsjahr durch Erlass zu bestimmen.

4. Die in der Rechtssache C-113/00 angefochtene Entscheidung betrifft den Erlass der Consejería de Agricultura Comercio de la Junta de Extremadura (Landwirtschafts- und Handelsministerium der Region Estremadura) [5] vom 8. Juli 1998, mit dem das Dekret 84/1993 durchgeführt wird und in

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Entscheidung 2000/237/EG der Kommission vom 22. Dezember 1999 über die Beihilferegelung, die Spanien im Wirtschaftsjahr 1997/98 zugunsten der zur industriellen Verarbeitung in der Estremadura bestimmten Gartenbauerzeugnisse durchgeführt hat (ABl. 2000, L 75, S. 54).

3 — Entscheidung 2000/240/EG der Kommission vom 22. Dezember 1999 über die Beihilferegelung, die Spanien zugunsten der Finanzierung von Betriebskapital für den Agrarsektor in Estremadura durchgeführt hat (ABl. 2000, L 76, S. 16).

4 — Diario Oficial de Extremadura [Amtsblatt der Region Estremadura] vom 13. Juli 1993, Nr. 82, S. 2071.

5 — Diario Oficial de Extremadura vom 23. Juli 1998, Nr. 84, S. 5807.

dem die im Wirtschaftsjahr 1997/98 für zur industriellen Verarbeitung bestimmte Gartenbauerzeugnisse zu gewährenden Beihilfen festgelegt sind.

5. Bei den durch diese Maßnahme Begünstigten handelt es sich um Erzeuger von Gartenbauerzeugnissen aus der Estremadura, die mit den industriellen Verarbeitungsunternehmen aus der Estremadura Verträge über die Lieferung zur industriellen Verarbeitung bestimmter Gartenbauerzeugnisse im Wirtschaftsjahr 1997/98 geschlossen haben.

6. In dem Erlass ist im Wesentlichen Folgendes festgelegt:

— Die Gartenbauerzeugnisse, für die eine Beihilfe gewährt werden kann (z. B. Paprika für die Herstellung von Paprikapulver, „Cornichons für industrielle Zwecke", Kohl zum Trocknen, Kartoffeln/Erdäpfel zum Gefrieren);

— den Beihilfesatz je Kilogramm für die industrielle Verarbeitung gelieferter Erzeugnisse (5 ESP je kg bei Paprika für die Herstellung von Paprikapulver — Ursprungsbezeichnung Pimentón de la Vera und bei Cornichons für industrielle Zwecke, 1,5 ESP je kg bei allen anderen Erzeugnissen);

— die beihilfefähigen Gesamthöchstmengen (z. B. 9 500 Tonnen Paprika für die Herstellung von Paprikapulver — Ursprungsbezeichnung Pimentón de la Vera, 250 Tonnen Cornichons für industrielle Zwecke) und

— die höchstmögliche Beihilfe je Erzeuger (500 000 ESP).

7. Die Kommission — bei der keine Notifizierung eingegangen war — verlangte mit Schreiben vom 8. Februar 1999 eine Bestätigung für das Vorliegen des Erlasses und für sein Inkrafttreten. Im Anschluss an einen Schriftwechsel mit den spanischen Behörden [6] und an Stellungnahmen der Europäischen Union der Kartoffelverarbeitenden Industrie erließ die Kommission am 22. Dezember 1999 die angefochtene Entscheidung.

8. In der angefochtenen Entscheidung trifft die Kommission folgende Feststellungen:

— Der Erlass erfülle die in Artikel 87 Absatz 1 EG festgelegten Kriterien und stelle somit eine staatliche Beihilfe dar;

6 — Die Entscheidung der Kommission, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG einzuleiten, ist im ABl. 1999, C 233, S. 37, veröffentlicht.

— die Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 2 EG seien zweifelsfrei nicht anwendbar;

— was Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c EG angehe, so könnten die Beihilfen die Handelsbedingungen in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe, und kämen daher für keine der Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 3 EG in Frage;

— bei Beihilfen für Kartoffeln (einem in Anhang I des Vertrages angeführten Erzeugnis, das jedoch nicht von einer gemeinsamen Marktorganisation erfasst werde) könne die Kommission gemäß Artikel 36 EG und der Verordnung Nr. 26 des Rates in der geänderten Fassung [7] der spanischen Regierung lediglich die Einstellung dieser Beihilfen empfehlen;

9. Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die Beihilfen nicht notifiziert worden seien, dass sie (mit Ausnahme der Beihilfe für Kartoffeln) rechtswidrig gewährt und mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar seien und dass sie von den Begünstigten zurückzufordern seien.

— die Beihilfen für die anderen Erzeugnisse seien nicht als Regionalbeihilfen konzipiert, sondern als Betriebsbeihilfen für den Agrarsektor, da sich ihre Höhe nach den erzeugten Mengen richte;

10. Zur Stützung ihrer Klage vom 17. März 2000 auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung macht die spanische Regierung drei Klagegründe geltend.

Erster Klagegrund: Fehlende Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel und Verstoß gegen die Begründungspflicht

— die Maßnahme verstoße auch gegen die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse und verletze Artikel 29 EG;

— Vorbringen der Parteien

11. Die spanische Regierung trägt vor, die angefochtene Entscheidung verstoße gegen

7 — Verordnung Nr. 26 des Rates vom 4. April 1962 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen (ABl. Nr. 30, S. 993) in der durch die Verordnung Nr. 49 des Rates vom 29. Juni 1962 (ABl. Nr. 53, S. 1571) geänderten Fassung.

die Artikel 253 und 87 Absatz 1 EG, da sie keine ausreichende Begründung enthalte, weshalb die Maßnahme den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtige. Dies sei von entscheidender Bedeutung, da die Maßnahme tatsächlich keine Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel habe. Das Vorbringen der spanischen Regierung lässt sich folgendermaßen zusammenfassen.

12. Nur in Randnummer 21 der angefochtenen Entscheidung seien Feststellungen zu den angeblichen Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten enthalten. In dieser Randnummer führe die Kommission jedoch lediglich aus, dass sich die spanische Gemüseerzeugung auf 115 Millionen Tonnen belaufe und dass auf Gemüse ein beträchtlicher Anteil am Handel zwischen der Gemeinschaft und Spanien entfalle. Als Beispiel verweise die Kommission auf das Jahr 1998, in dem Spanien aus den übrigen Mitgliedstaaten 3 Millionen Tonnen Gemüse ein- und 29 Millionen Tonnen Gemüse in diese Länder ausgeführt haben soll.

13. Diese Feststellungen seien unzureichend, da sie nicht die Wirklichkeit des speziell betroffenen Marktes widerspiegelten. Die Kommission

— verweise auf die Gesamtmenge in Spanien erzeugter Gemüse ohne das Referenzjahr zu nennen;

— verweise auf Angaben über Gemüse im Allgemeinen und nicht über zur industriellen Verarbeitung bestimmtes Gemüse oder über die besonderen Gemüsesorten, die von dem Erlass erfasst seien;

— verweise auf Angaben zu Spanien als Ganzes und nicht zur Estremadura und

— setze ihre Angaben nicht zu den nach dem Erlass beihilfefähigen Gesamthöchstmengen ins Verhältnis.

14. Die Bezugnahme der Kommission auf die nach Spanien ein- und von dort ausgeführten Gemüsemengen sei auch zusammenhanglos und daher verfehlt.

15. Außerdem gehe es hier nicht um einen Fall, in dem sich aus den Umständen, unter denen die Beihilfe gewährt worden sei, ergebe, dass sie geeignet sei, den Handel zu beeinträchtigen [8]. Dies ergebe sich erstens aus der geringen Gesamthöhe der Beihilfen und aus dem Umstand, dass sie auf eine große Zahl von Erzeugern, die jeder einen unbedeutenden Geldbetrag erhielten, ver-

8 — Vgl. Urteil in der Rechtssache 248/84 (Deutschland/Kommission, Slg. 1987, 4013, Randnr. 18).

teilt worden seien. Die Gesamtkosten der Maßnahme würden auf etwa 480 000 Euro geschätzt. Der Beihilfehöchstbetrag je Erzeuger — es gebe weniger als 1 000 Empfänger — liege bei etwa 3 000 Euro. Über die Hälfte der Empfänger habe weniger als 300 Euro und nur 8 % der Empfänger hätten mehr als 1 500 Euro erhalten. Dass derartig geringe Beihilfebeträge keinerlei nennenswerte Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben könnten, ergebe sich bereits aus der von der Kommission selbst verfolgten De-minimis-Politik [9]. Zweitens hätten kein Unternehmen und keine Handelsvereinigung, die beeinträchtigt sein könnten, irgendein Interesse gezeigt; lediglich die Europäische Union der Kartoffelverarbeitenden Industrie habe eine Stellungnahme abgegeben. Diese Stellungnahme habe jedoch den Beihilfen für Kartoffeln gegolten, die vom Anwendungsbereich der angefochtenen Entscheidung jedenfalls nicht erfasst würden.

16. Schließlich bestätige eine eingehende Auswertung der Rechtsprechung des Gerichtshofes [10], dass die Argumentation der Kommission in diesem Punkt unzureichend sei.

17. Die Kommission ist der Ansicht, dass die betreffende Maßnahme geeignet sei, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und dass in der angefochtenen Entscheidung ausreichende Angaben zum Nachweis dafür gemacht würden, dass dies der Fall sei.

18. Die Kommission weist erstens darauf hin, dass die angefochtene Entscheidung auf die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse [11] Bezug nehme. Aus der Existenz einer solchen gemeinsamen Organisation folge, dass der Markt für die fraglichen Gemüsesorten die gesamte Gemeinschaft sei und dass die Erzeugung und die Verarbeitung der betreffenden Gemüsesorten durch einen integrierten rechtlichen Rahmen geregelt sei, in dem Beihilfen für die Erzeugung und die Verarbeitung dieser Gemüsesorten bereits festgelegt seien.

19. Zweitens gehe aus der oben erwähnten Randnummer 21 der angefochtenen Entscheidung hervor, dass die spanische Gemüseerzeugung von beträchtlichem Umfang sei, dass ein Viertel der erzeugten Mengen in die übrigen Mitgliedstaaten ausgeführt werde und dass nur eine verhältnismäßig geringe Menge Gemüse aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werde. Die Auswirkungen einer bestimmten Beihilfe auf den innergemeinschaftlichen Handel seien besonders offenkundig, wenn das Volumen der Ausfuhren aus dem die Beihilfen gewährenden Mitgliedstaat erheblich höher sei als das Volumen der Einfuhren. Die Kommission habe daher in

9 — Die spanische Regierung bezieht sich auf die Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. 1994, C 368, S. 12).

10 — Die spanische Regierung nimmt Bezug auf und erörtert im Einzelnen die Urteile in der Rechtssache 323/82 (Intermills/Kommission, Slg. 1984, 3809, Randnrn. 38 und 39), den verbundenen Rechtssachen 296/82 und 318/82 (Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek/Kommission, Slg. 1985, 809, Randnrn. 22 bis 24), der Rechtssache 57/86 (Griechenland/Kommission, Slg. 1988, 2855, Randnrn. 14 bis 16), der Rechtssache 310/85 (Deufil/Kommission, Slg. 1987, 901, Randnrn. 9 bis 14), der Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-307, Randnrn. 32, 35, 43 und 44), der Rechtssache C-169/95 (Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnrn. 37 und 38) sowie der Rechtssache T-214/95 (Vlaams Gewest/Kommission, Slg. 1998, II-717, Randnrn. 63 bis 66) und der Rechtssache 102/87 (Kommission/Frankreich, Slg. 1988, 4067, Randnrn. 17 bis 21).

11 — Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates vom 28. Oktober 1996 (ABl. L 297, S. 1).

Randnummer 22 der angefochtenen Entscheidung zu Recht zu der Schlussfolgerung gelangen können, dass die betreffende Maßnahme den Handel mit Gemüse zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen könne.

20. Zudem müsse, auch wenn der auf die einzelnen Erzeuger entfallende Beihilfebetrag gering erscheine, der Kumulierungseffekt der Beihilfen insbesondere dort berücksichtigt werden, wo es eine gemeinsame Marktorganisation gebe. Dies sei einer der Gründe, weshalb die De-minimis-Politik der Kommission auf Beihilfen für Ausgaben im Zusammenhang mit der Landwirtschaft keine Anwendung finde [12].

21. Schließlich sollte die Kommission die Auswirkungen auf den Handel in verhältnismäßig allgemeinen Worten feststellen dürfen und nicht verpflichtet sein, eine genauere zahlenmäßige wirtschaftliche Analyse der Auswirkungen der Maßnahme auf den innergemeinschaftlichen Handel vorzunehmen. Die Kommission verfüge gewöhnlich nur über bestimmte allgemeine Statistiken, nicht aber über genaue Daten über beispielsweise die Gemüseerzeugung in einem bestimmten Gebiet oder die Gesamterzeugung einzelner Gemüsesorten in einem bestimmten Mitgliedstaat oder noch weniger über die Mengen bestimmter Erzeugnisse aus einem bestimmten Gebiet, die für eine spezielle Verwendung oder einen speziellen Verbrauch bestimmt seien. Wäre eine genauere zahlenmäßige wirtschaftliche Analyse erforderlich, wäre die Kommission auf die Zusammenarbeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat angewiesen. Dies würde die Effektivität der Durchsetzung der Regeln für staatliche Beihilfen beeinträchtigen, und Mitgliedstaaten, die vertrauensvolle Zusammenarbeit geleistet hätten, würden gegenüber Mitgliedstaaten, die keine Zusammenarbeit geleistet hätten, benachteiligt. Im Urteil Vlaams Gewest/Kommission habe das Gericht erster Instanz daher zugestanden, dass die Kommission keine genaue zahlenmäßige wirtschaftliche Analyse habe vornehmen und die tatsächlichen Auswirkungen der nicht angemeldeten Beihilfe nicht habe darlegen müssen [13].

— Würdigung

22. Der erste Klagegrund der spanischen Regierung weist tatsächlich zwei verschiedene Argumente auf, nämlich das Sachargument, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt sei, und das formale Argument, dass die angefochtene Entscheidung zu diesem Punkt keine ausreichende Begründung enthalte.

23. Was das Sachargument betrifft, so geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes

12 — Die Kommission bezieht sich auf Absatz 4 der Mitteilung der Kommission über „De-minimis-Beihilfen (ABl. 1996, C 68, S. 9).

13 — Urteil T-214/95, zitiert in Fußnote 10 (Randnr. 67).

klar hervor, dass das Erfordernis einer Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten leicht erfüllt ist [14]. So schließt weder der verhältnismäßig geringe Umfang einer Beihilfe noch die verhältnismäßig geringe Größe des begünstigten Unternehmens von vornherein die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels aus [15]. Der Gerichtshof hat es auch abgelehnt, eine Schwelle festzulegen, unterhalb deren der innergemeinschaftliche Handel nicht beeinträchtigt ist [16].

24. Für die Feststellung, ob eine bestimmte Maßnahme den Handel beeinträchtigt, hat der Gerichtshof folgende grundlegende Vermutung aufgestellt:

„Verstärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel, muss dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden." [17]

25. Auf der Grundlage dieser Formel ist klar, dass in Sektoren mit starkem innergemeinschaftlichem Wettbewerb oder mit besonderen Schwierigkeiten schon eine Beihilfe von verhältnismäßig geringem Umfang geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen [18]. Hingegen ist denkbar, dass in Wirtschaftsbereichen mit schwachem Wettbewerb im innergemeinschaftlichen Handel (z. B. bei der Kraftfahrzeuginstandsetzung, bei Taxis, Gaststätten oder in Bereichen mit prohibitiven Beförderungskosten) eine Beihilfe von verhältnismäßig geringem Umfang für kleine Unternehmen, die auf im Wesentlichen lokalen Märkten tätig sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt.

26. In der vorliegenden Rechtssache ist allgemein bekannt, dass bei den in Rede stehenden Erzeugnissen (Gemüse, das zu verhältnismäßig geringen Kosten befördert werden kann) ein intensiver innergemeinschaftlicher Handel und Wettbewerb stattfindet. Spanien führt beträchtliche Mengen an Gemüse in die übrigen Mitgliedstaaten aus, und der Wettbewerb in diesem Bereich ruft manchmal sogar gewaltsame Spannungen zwischen Erzeugern in verschiedenen Mitgliedstaaten hervor [19].

27. Der Wettbewerb im innergemeinschaftlichen Handel mit Gemüse wird zudem durch eine gemeinsame

14 — Vgl. meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen C-278/92 und C-280/92 (Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103, Randnr. 33).

15 — Urteile in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, Slg. 1990, I-959, Randnr. 43) und Spanien/Kommission, zitiert in Fußnote 14 (Randnrn. 40 bis 42).

16 — Urteil Belgien/Kommission, zitiert in Fußnote 15 (Randnr. 43).

17 — Urteil in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris/Kommission, Slg. 1980, 2671, Randnr. 11).

18 — Vgl. Urteile in den Rechtssachen 259/85 (Frankreich/Kommission, Slg. 1987, 4393, Randnr. 24 [Textil- und Bekleidungssektor]), C-303/88 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 27 [Textil- und Bekleidungssektor]) C-305/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1603, Randnr. 26 [Kraftfahrzeugsektor]) und in den verbundenen Rechtssachen C-278/92 bis C-280/92 (Spanien/Kommission, zitiert in Fußnote 14, Randnr. 41 [Textil- und Schuhsektor]).

19 — Siehe den Hintergrund in der Rechtssache 265/95 (Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-6959), in der es um Einfuhren aus Spanien nach Frankreich ging.

Marktorganisation gefördert, die einen umfassenden rechtlichen Rahmen setzt, der lauteren Handel und Markttransparenz im innergemeinschaftlichen Handel sicherstellt [20].

28. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die Kommission ihre De-minimis-Politik nicht auf Beihilfen für Ausgaben im Zusammenhang mit Sektoren wie dem Gemüsesektor [21] anwendet, die durch Überkapazitäten und eine große Zahl kleiner Marktbeteiligter gekennzeichnet ist. In diesen Sektoren können sich die Kumulierungseffekte kleiner Einzelbeträge an Beihilfen erheblich nachteilig auf Wettbewerb und Handel auswirken. Angesichts dieser Umstände ist die Entscheidung der Kommission, den Sektor Landwirtschaft von ihrer De-minimis-Politik auszunehmen, in vollem Umfang gerechtfertigt.

29. Ferner kann die spanische Regierung nicht damit gehört werden, dass die Maßnahme nicht die Gemüseerzeugung fördere, sondern lediglich eine bestimmte Art der Verarbeitung. Durch die Gewährung von Beihilfen in einem bestimmten Umfang je Mengeneinheit eines zur industriellen Verarbeitung gelieferten Erzeugnisses verringern die Beihilfen die Gestehungskosten des Erzeugers für die gelieferten Erzeugnisse. Eine unmittelbare Folge solcher Beihilfen ist die Verbesserung der Erzeugungs- und Vermarktungsmöglichkeiten. Dadurch fördern sie sowohl die Erzeugung der fraglichen Gemüse als auch eine bestimmte Art der Verarbeitung.

30. Obwohl schließlich das Vorliegen von Stellungnahmen interessierter Beteiligter ein Hinweis auf Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten sein kann, glaube ich nicht, dass dem Fehlen solcher Stellungnahmen, das seine Erklärung in anderen Gründen finden könnte, zu große Bedeutung beigemessen werden sollte.

31. Ich halte daher die vorliegende Rechtssache für einen Fall, in dem sich bereits aus den Umständen, unter denen die Beihilfe gewährt worden ist, ergibt, dass sie geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen [22].

32. Was das formale Argument der spanischen Regierung betrifft, so hat die Kommission nach gefestigter Rechtsprechung in Fällen, in denen sich aus den Umständen ergibt, dass die Beihilfe geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, diese Umstände wenigstens in der Begründung ihrer Entscheidung zu nennen [23].

20 — Vgl. dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2200/96 des Rates, angeführt in Fußnote 11.

21 — Mitteilung der Kommission über „De-minimis"-Beihilfen, zitiert in Fußnote 12; vgl. nun Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis"-Beihilfen (ABl. L 10, S. 30).

22 — Vgl. Urteil Griechenland/Kommission, zitiert in Fußnote 10 (Randnr. 15).

23 — Vgl. z. B. Urteil Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 8 (Randnr. 18).

33. Ein erstes Problem besteht insoweit darin, dass die Zahlenangaben in Randnummer 21 der angefochtenen Entscheidung nicht richtig zu sein scheinen. So lag beispielsweise die Gesamterzeugung von Gemüse in Spanien 1998 bei etwa 11,5 Millionen Tonnen (und nicht bei 115 Millionen Tonnen) [24], und die Angaben über Ein- und Ausfuhren (3 Millionen bzw. 29 Millionen Tonnen) hätten entsprechend niedriger sein müssen.

34. Die spanische Regierung hat jedoch nicht auf diese Fehler aufmerksam gemacht, und nach meiner Ansicht gibt es für den Gerichtshof keine hinreichenden Gründe, diese Frage vom Amts wegen zu prüfen [25]. Jedenfalls hätten die richtigen Zahlen die gleiche Botschaft vermittelt wie die falschen Zahlen — nämlich eine umfangreiche Gemüseerzeugung in und beträchtliche Ausfuhren aus Spanien.

35. Zweitens trifft es zu, dass die Argumentation in Randnummer 21 der angefochtenen Entscheidung zu den Auswirkungen der Maßnahme auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auf den ersten Blick unzureichend erscheint.

36. Berücksichtigt man die Entscheidung als Ganzes, ergibt sich jedoch ein anderes Bild. In der Entscheidung wird sowohl in den Bezugsvermerken als auch in Randnummer 19 auf die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse verwiesen. In Randnummer 21 der Entscheidung stellt die Kommission auf Angaben über die Gesamterzeugung von Gemüse in Spanien sowie über die Ausfuhren aus und die Einfuhren nach Spanien ab. In Randnummer 22 führt die Kommission aus, dass sich die Maßnahme unmittelbar auf die Gestehungskosten der Erzeuger und Verarbeiter von Obst und Gemüse in Spanien niederschlage, wodurch diese einen wirtschaftlichen Vorteil im Vergleich zu den Unternehmen erhielten, die in ihrem Mitgliedstaat nicht in den Genuss vergleichbarer Beihilfen kämen. Demnach wird in der angefochtenen Entscheidung tatsächlich auf alle Umstände hingewiesen, aus denen sich ergibt, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt ist. Zudem ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes im Allgemeinen ausreichend, dass die Kommission auf allgemeine Angaben zum grenzüberschreitenden Handel mit dem betreffenden Erzeugnis oder der betreffenden Dienstleistung abstellt [26].

37. Da in der vorliegenden Rechtssache außerdem die Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten eindeutig ist (angesichts des intensiven innergemein-

24 — Bericht der Kommission an den Rat vom 24. Januar 2001 über den Stand der Durchführung der Verordnung Nr. 2200/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (KOM [2001] 36 endg., S. 6).

25 — Zu den Kriterien, wann der Gerichtshof eine Frage von Amts wegen prüfen sollte, vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache C-210/98 P (Salzgitter, Slg. 2000, I-5843, Nrn. 140 bis 143).

26 — Vgl. z. B. Urteile in der Rechtssache 234/84 (Belgien/Kommission, Slg. 1986, 2263, Randnr. 22), in den verbundenen Rechtssachen Spanien/Kommission, zitiert in Fußnote 14 (Randnrn. 36 bis 39); vgl. jedoch auch verbundene Rechtssachen C-329/93, C-62/95 und C-63/95 (Deutschland u. a./Kommission, Slg. 1996, I-5151, Randnrn. 50 bis 53); für weitere Nachweise und eine eingehende Erörterung siehe J.-P. Keppenne, *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Brüssel 1999, Abschnitte 159 bis 169.

schaftlichen Wettbewerbs in dem betreffenden Sektor und der Existenz einer gemeinsamen Marktorganisation), brauchte die Kommission keine genauere zahlenmäßige wirtschaftliche Analyse des Handels mit dem betreffenden Gemüse oder speziell in Bezug auf die Region Estremadura vorzunehmen und darzulegen [27].

38. Der erste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zweiter und dritter Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c sowie gegen die Begründungspflicht

39. In Artikel 87 Absatz 3 EG werden verschiedene Arten von Beihilfen aufgeführt, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a betrifft „Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht". Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c betrifft „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft".

27 — Urteil Vlaams Gewest/Kommission, zitiert in Fußnote 10 (Randnr. 67).

— Vorbringen der Parteien

40. Die *spanische Regierung* trägt zunächst vor, dass die betreffende Maßnahme von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a gedeckt sei und dass in der angefochtenen Entscheidung keine Begründung dafür gegeben werde, weshalb Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a keine Anwendung finde. Mit der fraglichen Beihilfe solle die wirtschaftliche Entwicklung einer Region (Estremadura) gefördert werden, in der die Lebenshaltung niedrig sei, in der eine sehr erhebliche Unterbeschäftigung herrsche (29,4 % im Jahr 1998) und die über ein Bruttoinlandsprodukt von nur 55 % des Gemeinschaftsdurchschnitts verfüge. Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a enthalte nicht die in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c enthaltene Bedingung, dass die betreffende Beihilfe die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern dürfe, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe; daher sei es ausreichend, dass die Umstände so schwerwiegend seien wie in dieser Bestimmung umschrieben, damit die Kommission die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären könne.

41. Zweitens stufe die Kommission die Maßnahme fälschlicherweise als Betriebsbeihilfe für den Agrarsektor und nicht als Regionalbeihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a ein. Das Dekret 84/1993, auf das die Maßnahme gestützt sei, verfolge jedoch ausdrücklich den Zweck, die Erzeugung den Markterfordernissen anzupassen, die Diversifizierung der Erzeugung voranzubringen und zur Entwick-

lung von Erzeugnissen mit sehr nützlichen sozialen Folgen anzuspornen. Die Beihilfe habe offensichtlich eine soziale Zielsetzung insoweit, als damit feste Vertragsbeziehungen zwischen Erzeugern und Verarbeitern geschaffen, eine gleichbleibende Belieferung der Verarbeiter gewährleistet und die Niederlassung von Verarbeitern im Erzeugungsgebiet gefördert werden sollten.

42. Da außerdem die von den Erzeugern bezogene Beihilfe von geringer Höhe gewesen sei, könne die gemeinsame Marktordnung nicht als beeinträchtigt angesehen werden. Bei ihrer Prüfung von Artikel 29 EG stelle die Kommission auch irrig auf eine „Verpflichtung" zum Verkauf an die Industriebetriebe in der Estremadura ab.

43. Schließlich habe die Kommission nicht erläutert, weshalb sie im vorliegenden Fall die Genehmigung einer Beihilfe von geringer Höhe, mit der eine außergewöhnlich schwierige Situation in der Gemeinschaft habe verbessert werden sollen, abgelehnt habe; damit habe sie gegen Artikel 253 EG verstoßen.

44. Die Kommission trägt vor, die Maßnahme könne nicht als Regionalbeihilfe eingestuft, sondern müsse als Betriebsbeihilfe für den Agrarsektor angesehen werden, die grundsätzlich als mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar angesehen werden müsse. Solche Betriebsbeihilfen seien erst recht vertragswidrig, wenn — wie im vorliegenden Fall — eine gemeinsame Marktordnung existiere, nach der Erzeuger bereits Finanzhilfen erhielten. Schließlich ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass bereits der bloße Anreiz, sämtliche Erzeugnisse an Verarbeiter mit Sitz in der Estremadura oder in Spanien zu verkaufen, eine nach Artikel 29 EG untersagte Ausfuhrbeschränkung sei.

— Würdigung

45. Zunächst ist daran zu erinnern, dass Artikel 87 Absatz 3 der Kommission ein Ermessen einräumt, das sie nach Maßgabe sozialer und wirtschaftlicher Wertungen ausübt, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind [28].

46. Die Kommission stellt in der angefochtenen Entscheidung zunächst fest, dass die fraglichen Beihilfen nicht als Regionalbeihilfen gewährt worden seien, sondern als Betriebsbeihilfen für den Agrarsektor, die „insbesondere" im Licht des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe c zu prüfen seien [29]. Sie führt weiter aus, dass „die... Beihilfe hinsichtlich der in Artikel 87

28 — Urteil Spanien/Kommission, zitiert in Fußnote 10 (Randnr. 18).

29 — Randnrn. 27 und 29 der angefochtenen Entscheidung.

Absatz 3 Buchstaben a und c vorgesehenen Ausnahmen... dazu geeignet [ist], die Handelsbedingungen in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft" [30].

47. Auf den ersten Blick scheint die Entscheidung somit auf zwei unterschiedlichen (obgleich sich gegenseitig nicht ausschließenden) Feststellungen zu beruhen. Die ausführliche Prüfung der nachteiligen Auswirkungen der Beihilfen auf die Handelbedingungen durch die Kommission [31] lässt jedoch vermuten, dass es tatsächlich die zweite Feststellung ist, die die Schlussfolgerung der Kommission stützt, dass sie für keine der Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 3 in Betracht kämen. Es ist daher festzustellen, ob die Kommission zu Recht die Ansicht vertreten hat, dass weder Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a noch Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c zur Anwendung gelangten, weil die Maßnahme den Handel in einer Weise verändere, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe.

48. Bekanntlich können Regionalbeihilfen unter eine der Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c EG fallen. Insoweit zeigt die Verwendung der Begriffe „außergewöhnlich" und „erheblich" in der Ausnahmebestimmung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a, dass sie Gebiete betrifft, in denen die wirtschaftliche Lage im Vergleich zur gesamten Gemeinschaft äußerst ungünstig ist. Dagegen ist die Ausnahmebestimmung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c insofern weiter gefasst, als sie die Entwicklung bestimmter Gebiete eines Mitgliedstaats, die im Vergleich zur durchschnittlichen wirtschaftlichen Lage in diesem Staat benachteiligt sind, erlaubt, ohne dass die in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a genannten wirtschaftlichen Gegebenheiten vorzuliegen brauchen; Voraussetzung ist jedoch, dass solche Beihilfen „die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft". Umgekehrt bedeutet das Fehlen dieser Voraussetzung in der Ausnahmebestimmung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a jedoch, dass für die Gewährung von Beihilfen an Unternehmen in den Gebieten, die tatsächlich den in dieser Ausnahmebestimmung aufgestellten Kriterien entsprechen, ein größerer Spielraum besteht [32].

49. Gleichwohl hat der Gerichtshof festgestellt, dass aus diesem Unterschied in der Formulierung jedoch nicht abgeleitet werden könne, dass die Kommission bei der Anwendung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a das gemeinsame Interesse außer Acht lassen dürfte und sich darauf zu beschränken hätte, die regionale Spezifität der fraglichen Maßnahmen zu prüfen, ohne ihre Auswirkungen auf den oder die relevanten Märkte in der gesamten Gemeinschaft zu untersuchen [33]. Die Kommission sei daher verpflichtet, die sektoriellen Auswirkungen einer geplanten Regionalbeihilfe auch in Bezug auf die Regionen, die unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a fallen könnten, abzuschätzen, um zu verhindern, dass durch die Beihilfemaßnahme auf Gemeinschaftsebene ein sektorielles Problem entstehe, das

30 — Randnr. 36.

31 — Randnrn. 31 bis 35 der Entscheidung.

32 — Urteil Spanien/Kommission, zitiert in Fußnote 10 (Randnrn. 15 und 16).

33 — A. a. O., Randnr. 17.

schwerer wiege als das ursprüngliche regionale Problem [34]. Entgegen dem Vorbringen der spanischen Regierung reicht es jedoch nicht aus, dass die Umstände so schwerwiegend sind, wie in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a umschrieben, damit die Kommission die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären kann. Selbst bei einem Gebiet, das unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a fällt, dürfen die nachteiligen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen nicht außer Acht gelassen werden.

50. Die Kommission führt in der angefochtenen Entscheidung drei Gründe für die Schlussfolgerung an, dass die Beihilfen die Handelsbedingungen in einer Weise veränderten, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe: Bei den fraglichen Beihilfen handele es sich um Betriebsbeihilfen, sie seien trotz der Existenz einer gemeinsamen Marktorganisation gewährt worden, und sie enthielten ein Erfordernis, das einen Verstoß gegen Artikel 29 des Vertrages darstelle [35].

51. Was erstens den Charakter der Beihilfen betrifft, so ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass Betriebsbeihilfen, d. h. Beihilfen, die ein Unternehmen von Ausgaben entlasten sollen, die es im Rahmen seiner laufenden Verwaltung oder seiner gewöhnlichen Tätigkeiten normalerweise selbst zu tragen hätte, grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 87 Absatz 3 Buchstaben a und c fallen. Das liegt daran, dass die Auswirkungen solcher Beihilfen grundsätzlich zu einer Verfälschung des Wettbewerbs in den Sektoren, in denen sie gewährt werden, führt, während sie gerade aufgrund ihres Charakters gleichwohl nicht geeignet sind, das Ziel dieser Ausnahmebestimmungen, nämlich die *Entwicklung* bestimmter Gebiete oder bestimmter Zweige, zu erreichen.

52. Im vorliegenden Fall richten sich die Beihilfen nach den erzeugten und vertragsgemäß an die Verarbeiter gelieferten Mengen. Derartige an Lieferverträge gebundene Beihilfen sind gerade aufgrund ihres Charakters Betriebsbeihilfen, da sie unmittelbar und sofort die Stückgestehungskosten und somit die laufenden Ausgaben der Erzeuger verringern [36].

53. Zu dem Vorbringen der spanischen Regierung, die Beihilfen hätten die strukturellen Ziele, die Erzeugung den Markterfordernissen anzupassen, die Diversifizierung voranzubringen, zur Entwicklung von Erzeugnissen mit sehr nützlichen sozialen Folgen anzuspornen und feste Vertragsbeziehungen zwischen Erzeugern und Verarbeitern zu schaffen, ist zunächst festzustellen, dass die spanische Regierung nicht dargetan hat, dass die in Rede stehenden Betriebsbeihilfen tatsächlich geeignet sind, zur Verwirklichung dieser strukturellen Ziele beizutragen und dass sie insoweit mit dem Verhältnismäßigkeits-

34 — Urteil in den Rechtssachen T-126/96 und T-127/96 (BFM und EFIM/Kommission, Slg. 1998, II-3437, Randnr. 101).

35 — Siehe Nr. 56.

36 — Auch im Schiffbausektor stufen die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auftragsbezogene Produktionsbeihilfen als Betriebsbeihilfen ein, vgl. Artikel 4 der Richtlinie 90/684/EWG des Rates vom 21. Dezember 1990 über Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 380, S. 27).

grundsatz im Einklang stehen. Selbst wenn die Leitlinien für nationale Regionalbeihilfen [37] anwendbar wären, würden die Beihilfen daher den Anforderungen einer Ausnahmegenehmigung von Betriebsbeihilfen nach diesen Leitlinien nicht genügen.

54. Im Agrarsektor finden die Leitlinien für nationale Regionalbeihilfen jedoch ohnehin keine Anwendung [38]. Für die Arten von Betriebsbeihilfen in diesem Sektor, die ausnahmsweise mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, gelten Sondervorschriften [39], und keine dieser Vorschriften erlaubt Beihilfen der im vorliegenden Fall in Rede stehenden Art.

55. Was zweitens die Existenz einer gemeinsamen Marktorganisation angeht, verweist die angefochtene Entscheidung zutreffend auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach gemeinsame Marktorganisationen als umfassende und erschöpfende Regelungen anzusehen seien, die die Mitgliedstaaten daran hinderten, diesen entgegenstehende Ausnahmen zu machen oder Maßnahmen zu erlassen [40]. Es ist demnach klar, dass die umfassende Reihe von Gemeinschaftsvorschriften in Bezug auf den durch die betreffende Maßnahme beeinträchtigten Markt für Gemüse (mit Ausnahme von Kartoffeln), die bereits eine Gemeinschaftsregelung für Preise und Beihilfen vorsehen, die Vergabe weiterer Beihilfen durch die spanischen Behörden ausschließen [41].

56. Zu Artikel 29 EG schließlich wird in der angefochtenen Entscheidung nicht — wie die spanische Regierung unzutreffend annimmt — festgestellt, dass die Erzeuger zum Verkauf ihrer Erzeugnisse an die Verarbeiter verpflichtet seien. In der Entscheidung heißt es lediglich, dass „die Erzeuger ihre Erzeugnisse an die Industriebetriebe der Region verkaufen müssen, um die Beihilfen zu erhalten". Meiner Ansicht nach geht aus dieser Formulierung und aus der gesamten Entscheidung eindeutig hervor, dass die Entscheidung nicht auf eine gesetzliche Verpflichtung Bezug nimmt, sondern lediglich auf eine Vorbedingung für den Bezug staatlicher Beihilfen. Außerdem ist nach gefestigter Rechtsprechung eine nationale Maßnahme, die zum Kauf einheimischer Produkte anspornt, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen anzusehen [42]. Finanzielle Anreize für den Verkauf von Erzeugnissen an einheimische

37 — Vgl. hierzu Nrn. 4.15 bis 4.17 der Leitlinien für nationale Regionalbeihilfen (ABl. 1998, C 74, S. 9).

38 — Vgl. Nr. 2 der Leitlinien für nationale Regionalbeihilfen.

39 — Vgl. nunmehr den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (ABl. 2000, C 28, S. 2).

40 — Urteil in der Rechtssache 177/78 (Pigs and Bacon Commission/McCarren, Slg. 1979, 2161, Randnr. 14); vgl. beispielsweise auch Urteil in der Rechtssache C-35/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-3125, Randnrn. 29 und 30).

41 — Urteil in der Rechtssache 169/82 (Kommission/Italien, Slg. 1984, 1603, Randnr. 33).

42 — Urteil in der Rechtssache 249/81 (Kommission/Irland, Slg. 1982, 4005, Randnrn. 27 bis 29).

Verarbeitungsbetriebe können demgegenüber als unter Artikel 29 EG fallende Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen angesehen werden.

57. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Kommission dadurch, dass sie ihre Entscheidung auf diese drei gleichzeitig vorliegenden Merkmale gestützt hat (Betriebsbeihilfe, gemeinsame Marktorganisation, Verstoß gegen Artikel 29 EG), ihren Ermessensspielraum nicht überschritten hat, als sie entschied, dass die Beihilfen, unabhängig von der Frage, ob sie unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a oder unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c zu subsumieren sind, geeignet seien, die Handelsbedingungen in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe und daher für keine der Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 3 EG in Frage komme.

58. Der zweite und der dritte Klagegrund der spanischen Regierung sind daher ebenfalls zurückzuweisen.

Rechtssache C-114/00

Hintergrund

59. Die in der Rechtssache C-114/00 angefochtene Entscheidung betrifft das Dekret 35/1993 der Junta de Extremadura vom 13. April 1993 über die Finanzierung von Betriebskapital für den Agrarsektor in der Estremadura [43].

60. Bei den drei Gruppen von Begünstigten der durch das Dekret festgelegten Regelung handelt es sich um

— Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in der Estremadura,

— landwirtschaftliche Genossenschaften und andere Zusammenschlüsse in der Estremadura und

— dort ansässige Verarbeitungsbetriebe, die mit Agrar- und Viehzuchtbetrieben in der Estremadura Verträge über den Ankauf von Grunderzeugnissen zur industriellen Verarbeitung schließen.

61. Die Beihilfe wird in Form einer Zinsverbilligung für Kredite mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr gewährt. Die fragliche Verbilligung bewegt sich je nach Begünstigtenkategorie zwischen 0,5 und 5 Prozentpunkten.

43 — *Diario Oficial de Extremadura* vom 15. April 1993, Nr. 45, S. 1027.

62. Für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe beträgt die Zinsverbilligung bis zu 5 Prozentpunkte, wenn es sich um Vollerwerbslandwirte handelt, und bis zu 4 Prozentpunkte für die übrigen Landwirte; im Falle einer Kofinanzierung durch die Europäische Gemeinschaft oder den Staat müssen die Begünstigten einen Mindestzinssatz von 6 % (4 % für Vollerwerbslandwirte) entrichten.

63. Bei Genossenschaften und anderen Zusammenschlüssen beträgt die Zinsverbilligung bis zu einem Prozentpunkt für den Ankauf von Betriebsmitteln (zuzüglich 0,5 Prozentpunkten für den Ankauf von zertifizierten Pflanzen und Saatgut und 0,5 Prozentpunkten für den Ankauf von Einzeldünger) und bis zu 5 Prozentpunkte im Fall von Krediten zur Aufbringung von Betriebskapital für die saisonalen Zahlungen an die Mitglieder.

64. Für die Verarbeitungsbetriebe beträgt die Zinsverbilligung in den jährlich durch Erlass festgelegten Sektoren bis zu 5 Prozentpunkte für Kredite zum Ankauf von Grunderzeugnissen im Rahmen von Verträgen mit Betriebsinhabern sowie ebenfalls bis zu 5 Prozentpunkte für Kredite zur Finanzierung von Betriebskapital.

65. In diesem Zusammenhang wurden mit dem Erlass der Consejería de Agricultura Comercio de la Junta de Extremadura [44] vom 29. September 1998 für das Wirtschaftsjahr 1997/98 folgende Erzeugnisse festgelegt: getrocknete Feigen und Feigenpaste, Paprika zur Herstellung von Paprikapulver, Iberisches Schwein, Oliven zur Herstellung von Olivenöl und Tomaten/Paradeiser zum Trocknen, nicht aber für Tomatenpulver. Die Zinsverbilligung beträgt 5 Prozentpunkte und die Laufzeit höchstens ein Jahr.

66. Als Beihilfehöchstgrenzen sind für die Landwirte Höchstgrenzen je Hektar, Erzeugnis und Stück Vieh vorgesehen, für die Genossenschaften der Durchschnittswert der in den drei vorangegangenen Jahren getätigten Düngemittelkäufe zuzüglich 10 % und für die Verarbeitungsbetriebe die Kredithöhe.

67. Das für die Beihilferegelung zur Verfügung stehende Budget beläuft sich auf 107 Mio. ESP (etwa 640 000 Euro) jährlich; die Dauer der Regelung ist unbegrenzt.

68. Die Kommission — bei der keine Notifizierung eingegangen war — verlangte mit Schreiben vom 8. Februar 1999 eine Bestätigung für das Vorliegen der Beihilfe-

44 — *Diario Oficial de Extremadura* vom 6. Oktober 1998, Nr. 114, S. 7412.

regelung und für ihr Inkrafttreten. Im Anschluss an einen Schriftwechsel mit den spanischen Behörden [45] erließ die Kommission am 22. Dezember 1999 die angefochtene Entscheidung.

69. In dieser Entscheidung trifft die Kommission folgende Feststellungen:

— Bei Beihilfen für in Anhang I des Vertrages aufgeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse, die keiner gemeinsamen Marktorganisation unterlägen (Kartoffeln, die nicht zur Stärkeherstellung dienen, Pferdefleisch, Honig, Kaffee, Agraralkohol, Weinessig und Kork), könne die Kommission gemäß Artikel 36 EG und der Verordnung Nr. 26 des Rates in der geänderten Fassung der spanischen Regierung lediglich die Einstellung dieser Beihilfen empfehlen;

— bei den in Anhang I des Vertrages genannten landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterlägen, erfülle die betreffende Maßnahme die in Artikel 87 Absatz 1 EG festgelegten Kriterien und stelle somit eine staatliche Beihilfe dar;

— die Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 2 seien im vorliegenden Fall zweifellos nicht anwendbar;

— die Beihilfen seien nicht als Regionalbeihilfen konzipiert, sondern als Betriebsbeihilfen für den Agrarsektor;

— bei der Beurteilung der Maßnahme sei zwischen der Zeit vor und jener nach dem 30. Juni 1998 zu unterscheiden, da seit diesem Tag die „Mitteilung der Kommission betreffend staatliche Beihilfen für kurzfristige Kredite in der Landwirtschaft“ [46] wieder angewandt werde;

— die Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe und Genossenschaften sowie anderen Zusammenschlüssen vor dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen stünden im Einklang mit den auf derartige Beihilfen damals anwendbaren Kriterien und kämen daher für die Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 3 EG in Frage;

45 — Die Entscheidung der Kommission, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG einzuleiten, ist im ABl. 1999, C 225, S. 6, veröffentlicht.

46 — ABl. 1996 C 44, S. 2; in Fußnote 6 der angefochtenen Entscheidung erläutert die Kommission, dass sie mit Schreiben vom 4. Juli 1997 den Mitgliedstaaten ihren Beschluss mitgeteilt habe, die Anwendung dieser Mitteilung auszusetzen. Mit Schreiben vom 19. Dezember 1997 habe sie sie über die neuerliche Anwendung der Mitteilung ab 30. Juni 1998 unterrichtet.

— die den Verarbeitungsbetrieben vor dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen stünden grundsätzlich im Einklang mit den auf derartige Beihilfen damals anwendbaren Kriterien, stellten jedoch dadurch eine gemäß Artikel 28 EG verbotene Einschränkung des freien Warenverkehrs dar, dass Verarbeitungsbetriebe, die Grunderzeugnisse aus anderen Mitgliedsstaaten bezögen, nicht in den Genuss dieser Beihilfen kämen;

— die den drei Gruppen von Begünstigten nach dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen seien mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, da sie die in der oben genannten Mitteilung festgelegten Kriterien nicht erfüllten; darüber hinaus stellten die Beihilfen für Verarbeitungsbetriebe einen Verstoß gegen Artikel 28 EG dar;

— dementsprechend sei die fragliche Beihilferegelung, mit Ausnahme der vor dem 30. Juni 1998 Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe, Genossenschaften und landwirtschaftlichen Zusammenschlüssen gewährten Beihilfen, als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Betriebsbeihilfen anzusehen, die für keine der Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 3 EG in Frage kämen.

70. Die Kommission gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Beihilfen nicht notifiziert und rechtswidrig gewährt worden seien und dass die vor dem 30. Juni 1998 Verarbeitungsbetrieben gewährten Beihilfen sowie die nach dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen (ausgenommen die Beihilfen für Kartoffeln, die nicht zur Stärkeherstellung dienen, Pferdefleisch, Honig, Kaffee, Agraralkohol, Weinessig und Kork) mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und von den Empfängern zurückzufordern seien.

71. Zur Stützung ihrer Klage vom 17. März 2000 auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung trägt die spanische Regierung vier Klagegründe vor.

Erster Klagegrund: Die Kommission habe insoweit eine offensichtlich fehlerhafte Würdigung vorgenommen, als ein Teil der Beihilfen niemals ausgezahlt worden sei

72. Die spanische Regierung trägt vor, die angefochtene Entscheidung sei nichtig, soweit mit ihr die nach dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt und deren Rückforderung verlangt würden. Der Grund dafür sei, dass die Regierung der Estremadura die Beihilfen für das Wirtschaftsjahr 1998/99 ausgesetzt hätten mit dem Ergebnis, dass nach dem 30. Juni 1998 keine Beihilfen gewährt oder gezahlt worden seien. Die Kommission könne nicht geltend machen, sie habe von dieser Aussetzung nicht gewusst, da sie davon habe ausgehen müssen, dass die spanische Regierung ihrer Verpflichtung nach dem Ver-

trag zur Aussetzung der Beihilfenzahlung nachkommen würde, nachdem das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG eröffnet worden sei.

73. Wie die Kommission jedoch zutreffend ausführt, ist die Rechtmäßigkeit der Entscheidung anhand der Informationen zu beurteilen, über die die Kommission zum Zeitpunkt ihres Erlasses verfügte [47]. Am 22. Dezember 1999 war die in dem betreffenden Dekret festgelegte Beihilfenregelung noch in Kraft und es gab für die Kommission keinen Hinweis darauf, dass nach dem 30. Juni 1998 keine Beihilfen gewährt worden waren. Aus dem Umstand, dass ein Mitgliedstaat nach dem Vertrag verpflichtet ist, keine Beihilfen zu gewähren, folgt nicht, dass die Kommission davon ausgehen kann, dass der Mitgliedstaat dieser Verpflichtung nachgekommen ist. Ich bin jedenfalls nicht sicher, ob sich sagen lässt, nach dem 30. Juni 1998 seien keine Beihilfen gewährt worden. Die Entscheidung über die Beihilfen für das Wirtschaftsjahr 1997/98 scheint entweder am 29. September 1998 oder am 8. Juli 1998 getroffen worden zu sein (in Bezug auf das genaue Datum stimmt das Parteivorbringen nicht ganz überein), was bedeutet, dass sie nach dem 30. Juni 1998 getroffen worden ist. Was die Verpflichtung zur Rückforderung von Beihilfen betrifft, die angeblich nie gezahlt worden sind, so nimmt Artikel 3 der angefochtenen Entscheidung ausdrücklich nur auf solche Beihilfen Bezug, die rechtswidrig *gewährt* worden sind. Es liegt auf der Hand, dass die Verpflichtung zur Rückforderung von Beihilfen sich nicht auf Beihilfen erstreckt, die nicht gewährt worden sind.

47 — Urteil Belgien/Kommission, zitiert in Fußnote 26 (Randnr. 16).

74. Der erste Klagegrund der spanischen Regierung ist daher zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund: Fehlende Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel und Verstoß gegen die Begründungspflicht

75. Die spanische Regierung trägt vor, die angefochtene Entscheidung verstoße gegen die Artikel 253 und 87 Absatz 1 EG, da sie keine ausreichende Begründung enthalte, weshalb die Maßnahme den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtige, da sie tatsächlich keine Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel habe.

76. Zu diesem Klagegrund tauschen die spanische Regierung und die Kommission fast dieselben Argumente aus wie in der Rechtssache C- 113/00, auf die ich daher Bezug nehmen kann. Ich kann ebenfalls Bezug nehmen auf die oben vorgenommene Würdigung dieser Argumente.

77. Ich bin demnach der Ansicht, dass im Agrarsektor, in dem es besondere Schwierigkeiten und starken innergemeinschaftlichen Wettbewerb gibt und in dem in den meisten Einzelsektoren eine

gemeinsame Marktordnung existiert, schon Beihilfen von verhältnismäßig geringem Umfang, die einer großen Zahl kleiner Marktbeteiligter gewährt werden, eine solche Kumulierungswirkung haben, dass sie geeignet sind, sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG auszuwirken.

78. Was die Begründungspflicht betrifft, so wird in der angefochtenen Entscheidung ausgeführt, dass eine gemeinsame Marktorganisation bestehe [48] und dass der Handel mit landwirtschaftlichen [49] Erzeugnissen zwischen Spanien und der übrigen Gemeinschaft erheblich sei, es werden Angaben zum Umfang dieses Handels gemacht [50], und wird erläutert, dass die in Rede stehende Maßnahme sich unmittelbar auf die Gestehungskosten der Erzeuger und Verarbeiter von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in Spanien niederschlage, wodurch die spanischen Empfänger der Beihilfen einen wirtschaftlichen Vorteil im Vergleich zu den Unternehmen empfingen, die in ihrem Mitgliedstaat nicht in den Genuss vergleichbarer Beihilfen kämen [51]. Demnach wird in der Entscheidung auf alle Umstände hingewiesen, aus denen sich ergibt, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt ist.

79. Der zweite Klagegrund ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

Dritter und vierter Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a und c EG sowie gegen die Begründungspflicht

80. Auch hier tauschen die spanische Regierung und die Kommission weitgehend dieselben Argumente aus wie in der Rechtssache C- 113/00. Soweit die angefochtenen Entscheidungen und die vorgetragenen Argumente übereinstimmen, kann ich auf die oben vorgenommene Würdigung dieser Argumente Bezug nehmen. Ich möchte in diesem Zusammenhang lediglich betonen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes [52] die spanische Regierung nicht damit gehört werden kann, dass die Kommission in Bezug auf eine unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a EG fallende Region die nachteiligen Auswirkungen der Beihilfen auf die Handelsbedingungen nicht berücksichtigen dürfe.

81. Die folgenden drei Argumente trägt die spanische Regierung nur in der vorliegenden Rechtssache (nicht aber in der Rechtssache C-113/00) vor.

82. Die spanische Regierung führt zunächst aus, dass nach der am 12. August 1988 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlichten „Mitteilung

48 — Randnr. 51.

49 — Aus der Entscheidung, die eine für sämtliche landwirtschaftlichen Erzeugnisse geltende Regelung betrifft, geht klar hervor, dass die Angaben in Randnr. 24 der Entscheidung auch sämtliche landwirtschaftlichen Erzeugnisse betrifft.

50 — Randnr. 25.

51 — Randnr. 26.

52 — Urteil Spanien/Kommission, zitiert in Fußnote 10 (Randnr. 17).

der Kommission über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absätze 3a) und c) auf Regionalbeihilfen" Betriebsbeihilfen der in Rede stehenden Art [53] in einem Gebiet gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a hätte genehmigen können und keine Begründung dafür gegeben habe, weshalb sie dies nicht getan habe.

83. Die Kommission entgegnet, dass die fragliche Mitteilung durch die am 10. März 1998 veröffentlichten „Leitlinien für nationale Regionalbeihilfen" [54] ersetzt worden seien, dass diese Leitlinien die zu der für die Entscheidung maßgebenden Zeit anwendbaren Vorschriften gewesen seien, da sie, als die angefochtene Entscheidung am 22. Dezember 1999 [55] erlassen worden sei, geltendes Recht gewesen seien, und dass die im Agrarsektor gewährten Beihilfen nicht in den Anwendungsbereich der fraglichen Leitlinien fielen [56].

84. Ich bin der Ansicht — und die spanische Regierung scheint diesen Punkt nicht ernstlich zu bestreiten —, dass sämtliche nach dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen anhand der Regelung zu beurteilen waren, die durch die neuen Leitlinien vom 10. März 1998, die in Kraft getreten sind, bevor die Beihilfen gewährt wurden, festgelegt wurden, und dass die Beihilfen im Agrarsektor von ihrem Anwendungsbereich auszunehmen sind.

85. In Bezug auf die Verarbeitungsbetrieben vor dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen stimme ich der spanischen Regierung zu, dass nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit die anwendbaren Kriterien diejenigen sein müssen, die zum Zeitpunkt der Beihilfengewährung in Kraft waren, und nicht diejenigen, die in Kraft sind, wenn die Entscheidung über die Vereinbarkeit der Beihilfen getroffen wird.

86. Aber selbst nach der Mitteilung von 1988 konnten Betriebsbeihilfen nur genehmigt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben waren, darunter die, dass die Beihilfen nicht zu sektoralen Überschusskapazitäten auf Gemeinschaftsebene führen durften, damit auf Gemeinschaftsebene nicht schwerwiegendere sektorale Probleme entstehen als die ursprünglichen regionalen Schwierigkeiten; in diesem Zusammenhang verlangt die Mitteilung von 1988 ein sektorales Vorgehen, bei dem die Gemeinschaftsregeln für den Agrarsektor und bestimmte Industriebetriebe, die landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeiten, zu beachten sind.

87. Jedenfalls ist zu berücksichtigen, dass die Kommission die Verarbeitungsbetrieben vor dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen nicht deshalb für unvereinbar erklärt, weil es sich um Betriebsbeihilfen handelte, sondern hauptsächlich deshalb, weil sie ihrer Ansicht nach dadurch eine Einschränkung des freien Warenverkehrs darstellen, dass Verarbeitungsbetriebe, die Grunderzeugnisse aus anderen Mitglieds-

53 — Vgl. Nr. I 6. dieser Mitteilung (ABl. 1988, C 212, S. 2).

54 — Zitiert in Fußnote 36.

55 — Die Kommission verweist auf die Urteile in der Rechtssache T-158/96 (Acciaierie di Bolzano, Slg. 1999, II-3927, Randnr. 65, und in den verbundenen Rechtssachen T-132/96 und T-143/96 (Freistaat Sachsen u. a./Kommission, Slg. 1999, II-3663, Randnr. 192 und Randnrn. 203 ff.

56 — Siehe Punkt 2 der Leitlinien, zitiert in Fußnote 36.

staaten beziehen, nicht in den Genuss dieser Beihilfen kommen [57]. Ich bin der Meinung, dass die Kommission, unabhängig von der Frage, welche ihrer Mitteilungen zu der für die Entscheidung maßgebenden Zeit anwendbar war, ihren Ermessensspielraum nicht überschritten hat, als sie entschied, dass Beihilfen mit derartig einschränkenden Auswirkungen auf den freien Warenverkehr geeignet seien, die Handelsbedingungen in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe und daher für keine der Ausnahmebestimmungen von Artikel 87 Absatz 3 EG in Frage komme.

88. Das führt mich zum zweiten Argument der spanischen Regierung, die vorträgt, dass die betreffende Regelung tatsächlich nicht gegen Artikel 28 EG verstoße, da sie Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich nicht ausschließe und den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht in nennenswertem Ausmaß beeinträchtige.

89. Richtig ist, dass die betreffende Regelung die Einfuhr von Grunderzeugnissen für die Verarbeitung in der Estremadura nicht verhindert. Eindeutig sind aber nach der Rechtsprechung sogar Maßnahmen, die lediglich zum Kauf einheimischer Produkte anspornen, als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen anzusehen und deshalb nach Artikel 28 EG verboten [58]. Es ist grundsätzlich auch ständige Rechtsprechung, dass es in Bezug auf Artikel 28 keine De-minimis-Regel gibt. Im vorliegenden Fall ist es wahrscheinlich, dass Verarbeitungsbetriebe Grunderzeugnisse aus der Estremadura beziehen werden, da sie bei Bezug aus anderen Mitgliedstaaten nicht in den Genuss der Beihilfen kommen. Die Kommission ist daher zu Recht zu der Schlussfolgerung gelangt, dass es eine Einschränkung des freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und einen Verstoß gegen Artikel 28 EG darstelle, wenn Beihilfen an Verarbeitungsbetriebe davon abhängig gemacht würden, dass diese mit Agrar- und Viehzuchtbetrieben aus der Estremadura Verträge schließen.

90. Die spanische Regierung trägt drittens vor, dass die einzelnen nach dem 30. Juni 1998 gewährten Beihilfen die in der Mitteilung der Kommission betreffend staatliche Beihilfen für kurzfristige Kredite in der Landwirtschaft [59] aufgeführten Anforderungen erfüllten und daher als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden sollten. Ihrer Ansicht nach werden die Beihilfen unterschiedslos gewährt, da die Sektoren, die in den Genuss der Beihilfen kämen, jedes Jahr durch Erlass nach objektiven Kriterien ausgewählt würden. Die Beihilfen seien zudem nicht höher als unbedingt erforderlich, und die zinsverbilligten Kredite überstiegen nicht den Liquiditätsbedarf, der dadurch entstehe, dass Produktionskosten anfielen,

57 — Siehe Randnr. 42 der angefochtenen Entscheidung.

58 — Vgl. z. B. Urteil in der Rechtssache 103/84 (Kommission/Italien, Slg. 1986, 1759, Randnr. 24).

59 — Siehe das an die Mitgliedstaaten gerichtete, im ABl. 1996, C 44, S. 2, veröffentlichte Schreiben.

bevor Einnahmen aus dem Verkauf zur Verfügung stünden, da die Empfänger der Beihilfen einen Mindestzinssatz entrichten müssten und da Beihilfehöchstgrenzen vorgesehen seien.

91. Meiner Ansicht nach hat die Kommission zu Recht festgestellt, dass die in ihrer Mitteilung über kurzfristige Kredite in der Landwirtschaft aufgeführten Anforderungen nicht erfüllt seien.

92. Gemäß Abschnitt B dieser Mitteilung lehnt die Kommission die Genehmigung solcher Beihilfen ab, wenn diese nicht unterschiedslos allen landwirtschaftlichen Betrieben im Verwaltungsbezirk der bewilligenden Behörde, ungeachtet der landwirtschaftlichen Tätigkeit, für die der kurzfristige Kredit benötigt wird, zur Verfügung gestellt werden. Die Kommission lässt ausnahmsweise Beihilfen zu, die bestimmte Tätigkeiten ausschließen, sofern der Mitgliedstaat nachweisen kann, dass diese Ausschlüsse dadurch gerechtfertigt sind, dass die Schwierigkeiten der betreffenden Betriebe bei der Beschaffung kurzfristiger Kredite geringer sind als in den übrigen Betrieben der Agrarwirtschaft.

93. Im vorliegenden Fall sieht die betreffende Regelung eine jährliche Auswahl der Sektoren vor, die in den Genuss der Beihilfen kommen. Bei den ausgewählten Sektoren handelt es sich um solche, in denen Erzeuger und Verarbeitungsbetriebe von den Behörden genehmigte Verträge geschlossen haben. Ein solches Kriterium ist vielleicht objektiv. Es entspricht jedoch nicht dem nach der Mitteilung einzig zulässigen Kriterium, dass nämlich nur Sektoren mit geringeren Schwierigkeiten bei der Beschaffung kurzfristiger Kredite ausnahmsweise von einer allgemeinen Regelung, die grundsätzlich alle Marktbeteiligten in der Landwirtschaft erfasst, ausgenommen werden können.

94. Gemäß Abschnitt C der Mitteilung darf das im Rahmen der Regelung zulässige Beihilfeelement nicht höher sein als unbedingt erforderlich und darf der einem Begünstigten gewährte zinsverbilligte Kredit den Liquiditätsbedarf nicht übersteigen, der dadurch entsteht, dass Produktionskosten anfallen, bevor Einnahmen aus dem Verkauf zur Verfügung stehen. Es trifft zu, dass die von den spanischen Behörden festgesetzten Mindestzinssätze und Höchstgrenzen den Umfang der Beihilfen bis zu einem gewissen Grad beschränken. Nach der Mitteilung müssen jedoch Mitgliedstaaten, die zinsverbilligte Kredite gewähren, sich immer in dem Bereich zwischen dem Zinssatz, der einem typischen landwirtschaftlichen Betrieb eingeräumt wird, und dem Zinssatz, der in der übrigen Wirtschaft des betreffenden Mitgliedstaats für kurzfristige, nicht an Investitionen gebundene Kredite gleicher Höhe pro Betrieb zu zahlen ist, bewegen. Ich kann in der betreffenden Regelung nichts erkennen, wodurch sichergestellt werden soll, dass diese Grenze beachtet wird.

95. Der dritte und der vierte Klagegrund der spanischen Regierung sind daher ebenfalls zurückzuweisen.

Ergebnis

96. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, sowohl in der Rechtssache C-113/00 als auch in der Rechtssache C-114/00

1) die Klage abzuweisen;

2) der spanischen Regierung die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.