FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 24. januar 2002 [1]

1. I disse to sager har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annullation af to kommissionsbeslutninger. I sag C-113/00 vedrører beslutningen en støtteordning til fordel for produktion af grøntsager til industriel forarbejdning i Extremadura [2], og i sag C-114/00 vedrører den en støtteordning til finansiering af driftskapital i landbrugssektoren i Extremadura [3].

2. Da ensartede spørgsmål rejses i de to sager, og da de fremsatte argumenter i vidt omfang er identiske, vil jeg undersøge dem i ét forslag til afgørelse.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Kommissionens beslutning 2000/237/EF af 22.12.1999 om Spaniens støtteordning til fordel for produktion af grøntsager til industriel forarbejdning i Extremadura i produktionsåret 1997/1998, EFT 2000 L 75, s. 54.

3 — Kommissions beslutning 2000/240/EF af 22.12.1999 om Spaniens støtteordning til finansiering af driftskapital i landbrugssektoren i Extremadura, EFT 2000 L 76, s. 16.

Sag C-113/00

Baggrund

3. Dekret 84/1993 udstedt af Junta de Extremadura (Extremaduras lokalregering) [4] indførte en støtteordning for produktion af grøntsager til industriel forarbejdning. Dekretet foreskrev, at de støtteberettigede produkter, støttebeløbet og den samlede støtteberettigede produktionsmængde for hvert produktionsår skulle fastsættes ved bekendtgørelse.

4. Den anfægtede beslutning i sag C-113/00 vedrører en bekendtgørelse af 8. juli 1998 udstedt af Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura (myndighederne med ansvar for landbrug og handel i Extremadura) [5], som gennemførte dekret 84/1993 med henblik på fastsættelse af en støtteordning

4 — *Diario Oficial de Extremadura* nr. 82 af 13.7.1993, s. 2071.

5 — *Diario Oficial de Extremadura* nr. 84 af 23.7.1998, s. 5807.

til fordel for produktion af grøntsager til industriel forarbejdning for produktionsåret 1997/1998.

5. Modtagerne af denne støtte var de grøntsagsproducenter i Extremadura, der havde indgået kontrakter med forarbejdningsvirksomheder i Extremadura om levering af grøntsager til industriel forarbejdning i produktionsåret 1997/1998.

6. Bekendtgørelsen angav i det væsentlige følgende:

— De støtteberettigede produkter (dvs. peber til fremstilling af stødt rød peber, grønne agurker til industriel forarbejdning, kål til tørring, kartofler til frysning).

— Støttebeløbet pr. kg til produkter, som leveres til forarbejdning (5 ESP/kg til peber til fremstilling af stødt rød peber — oprindelsesbetegnelse »Pimentón de la Vera« — og til grønne agurker til industriel forarbejdning, 1,5 ESP/kg til de øvrige produkter).

— Den samlede støtteberettigede produktionsmængde (9 500 tons for peber til fremstilling af stødt rød peber — oprindelsesbetegnelse »Pimentón de la Vera« — 250 tons for grønne agurker til industriel forarbejdning).

— Maksimumsstøtten pr. landmand (500 000 ESP).

7. Kommissionen — der ikke havde modtaget underretning om støtten — anmodede ved skrivelse af 8. februar 1999 om en bekræftelse på, at bekendtgørelsen fandtes og på dens ikrafttræden. Efter en brevveksling med de spanske myndigheder [6] og efter at have modtaget bemærkninger fra Den Europæiske Union for Kartoffelforarbejdningsindustrierne vedtog Kommissionen den 22. december 1999 den anfægtede beslutning.

8. I den anfægtede beslutning fastslår Kommissionen:

— Bekendtgørelsen opfylder kriterierne i artikel 87, stk. 1, EF og udgør derfor statsstøtte.

6 — Kommissionens beslutning om at indlede proceduren i artikel 88, stk. 2, EF er offentliggjort i EFT 1999 C 233, s. 37.

— Undtagelserne i artikel 87, stk. 2, EF finder tydeligvis ikke anvendelse.

— Hvad angår artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF kan støtten ændre samhandelsvilkårene på en måde, der er i strid med den fælles interesse og kan derfor ikke henføres under nogle af de undtagelser, der er fastsat i artikel 87, stk. 3, EF.

— Hvad angår støtten til kartofler (et produkt, der er anført i bilag I til traktaten og ikke er omfattet af en fælles markedsordning) kan Kommissionen i medfør af artikel 36 EF og Rådets forordning nr. 26, som ændret[7], kun anbefale, at den spanske regering ophæver støtten.

9. Kommissionen konkluderer, at den ikke er blevet underrettet om støtten, at dens iværksættelse var ulovlig, at støtten (bortset fra støtten til kartofler) er uforenelig med fællesmarkedet, og at den skal tilbagesøges fra støttemodtagerne.

10. Til støtte for sin ved stævning af 17. marts 2000 nedlagte påstand om annullation af den anfægtede beslutning har den spanske regering fremført tre anbringender.

— Hvad angår støtten til andre produkter er den ikke blevet ydet i form af regionalstøtte, men som driftsstøtte til landbrugssektoren, fordi støttebeløbet afhænger af de producerede mængder.

Det første anbringende om, at samhandelen i Fællesskabet ikke påvirkes og om tilsidesættelse af begrundelsespligten

— Støtteordningen er endvidere i strid med den fælles markedsordning for frugt og grøntsager og udgør en overtrædelse af artikel 29 EF.

— Parternes argumenter

11. Den spanske regering gør gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med

7 — Rådets forordning nr. 26/62 af 4.4.1962 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer, JO 30, s. 993; EFT 1959-1962, s. 120, som ændret ved Rådets forordning nr. 49/62 af 29.6.1962, JO 53, s. 1571; EFT 1959-1962, s. 178.

artikel 253 EF og artikel 87, stk, 1 EF, fordi den ikke indeholder en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor foranstaltningen påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Ifølge den spanske regering skyldes dette hovedsagelig, at foranstaltningen faktisk ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Den spanske regerings argumenter kan sammenfattes som følger.

12. Den anfægtede beslutning indeholder kun i punkt 21 bemærkninger om den påståede påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Under dette punkt anfører Kommissionen blot, at Spanien producerer 115 mio. tons grøntsager, og at der er en betydelig samhandel med grøntsager mellem Spanien og den øvrige del af Fællesskabet. Som eksempel henviser Kommissionen til året 1998, hvor Spanien importerede 3 mio. tons grøntsager fra og eksporterede 29 mio. tons grøntsager til de øvrige medlemsstater.

13. Ifølge den spanske regering er disse udtalelser utilstrækkelige, fordi de ikke afspejler de virkelige forhold på det relevante marked. Kommissionen

— henviser til den samlede produktion af grøntsager i Spanien uden at angive referenceåret

— henviser til oplysninger vedrørende grøntsager i almindelighed og ikke til grøntsager, der er bestemt til industriel forarbejdning, og heller til netop de grøntsager, der er omfattet af bekendtgørelsen

— henviser til taloplysninger vedrørende Spanien som helhed og ikke kun Extremadura

— sammenholder ikke sine taloplysninger med den samlede støtteberettigede produktionsmængde i henhold til bekendtgørelsen.

14. Kommissionens henvisning til mængden af grøntsager importeret til og eksporteret fra Spanien er ligeledes usammenhængende og derfor irrelevant.

15. Ifølge den spanske regering er den foreliggende sag desuden ikke en sag, hvor selve de omstændigheder, hvorunder støtten er bevilget, er tilstrækkelige til at vise, at støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne [8]. For det første fremgår dette tydeligt af, at det samlede støttebeløb

8 — Dom af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 18.

er lavt, og af, at det blev fordelt mellem adskillige producenter, som hver modtog et ubetydeligt beløb. Den samlede støtte er anslået til ca. 480 000 EUR. Den samlede maksimumsstøtte pr. producent — der findes mindre end 1 000 modtagere — er ca. 3 000 EUR. Mere end halvdelen af støttemodtagerne modtog mindre end 300 EUR, og kun 8% af modtagerne modtog mere end 1 500 EUR. At sådanne små støttebeløb ikke kan have nogen mærkbar indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, fremgår af Kommissionens egen de minimis-regel [9]. For det andet har ingen virksomhed eller brancheorganisation, som kunne have været berørt, udvist nogen interesse. Kun Den Europæiske Union for Kartoffelforarbejdningsindustrierne har fremsat bemærkninger. Disse bemærkninger vedrører imidlertid støtte til kartofler, som under alle omstændigheder ikke er omfattet af den anfægtede beslutning.

16. Endelig bekræfter en indgående analyse af Domstolens faste praksis [10], at Kommissionens ræsonnement på dette punkt er utilstrækkeligt.

17. Ifølge Kommissionen kan den omtvistede støtteordning påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og den anfægtede beslutning angiver på tilstrækkelig måde de omstændigheder, der viser, at dette er tilfældet.

18. For det første anfører Kommissionen, at beslutningen henviser til den fælles markedsordning for frugt og grøntsager [11]. Eksistensen af en sådan fælles markedsordning viser i sig selv, at markedet for de omhandlede grøntsager er Fællesskabet som helhed, og at produktionen og forarbejdningen af de pågældende grøntsager reguleres af integrerede retlige bestemmelser, som allerede foreskriver støtte til fordel for produktionen og forarbejdningen af disse grøntsager.

19. For det andet fremgår det af punkt 21 i den anfægtede beslutning, at den spanske produktionsmængde af grøntsager er betydelig, at en fjerdedel af denne produktion eksporteres til resten af Fællesskabet, og at kun en relativt lille mængde grøntsager importeres til Spanien fra andre medlemsstater. Virkningen af en given støtte på samhandelen mellem medlemsstaterne er særlig tydelig, når den mængde, der eksporteres fra den medlemsstat, der yder

9 — Den spanske regering henviser til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, EFT 1994 C 368, s. 12.

10 — Den spanske regering henviser til og gennemgår i enkelthedder dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. s. 3809, præmis 38 og 39, af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 22-24, af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 9-14, af 7.6.1988, sag 57/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 2855, præmis 14-16, af 3.7.1988, sag 102/87, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 4067, præmis 17-21, af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 32, 35, 43 og 44, af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 37-38, og af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 63-66.

11 — Rådets forordning (EF) nr. 2200/96 af 28.10.1996, EFT L 297, s. 1.

støtte, er betydelig højere end den mængde, der importeres. Kommissionen kunne derfor i den anfægtede beslutnings punkt 22 med rette antage, at den pågældende foranstaltning kunne påvirke samhandelen med grøntsager mellem medlemsstaterne.

20. Selv om støttebeløbet til hver landmand synes at være lavt, skal den kumulative virkning af støtten endvidere tages i betragtning, særlig når der findes en fælles markedsordning. Dette er en af årsagerne til, at Kommissionens de minimis-regel ikke finder anvendelse vedrørende støtte til udgifter i landbruget [12].

21. Endelig gør Kommissionen gældende, at den må kunne fastslå påvirkningen af samhandelen i relativt generelle vendinger og ikke skal foretage en mere detaljeret økonomisk analyse af støttens virkninger på samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen er sædvanligvis kun i besiddelse af visse generelle statistikker, men ikke af detaljerede taloplysninger om eksempelvis grøntsagsproduktionen i en bestemt region eller den samlede produktion af bestemte grøntsager i en given medlemsstat, og i endnu mindre grad af taloplysninger vedrørende produktionen af specifikke produkter med særlig anvendelse eller forbrug for øje, hidrørende fra en bestemt region. Hvis en mere detaljeret økonomisk analyse krævedes, ville Kommissionen være afhængig af den berørte medlemsstats samarbejdsvilje. Det ville være til hinder for en effektiv anvendelse af statsstøttereglerne, og medlemsstater, der samarbejder i god tro, ville blive stillet dårligere end medlemsstater, der ikke samarbejder. I dommen i sagen Vlaams Gewest mod Kommissionen fastslog Retten derfor, at Kommissionen ikke var forpligtet til at foretage en detaljeret økonomisk analyse eller godtgøre den faktiske virkning af en støtte, der ikke var blevet anmeldt [13].

— Stillingtagen

22. Den spanske regerings første anbringende indeholder to forskellige argumenter, nemlig det materielle argument om, at samhandelen mellem medlemsstaterne ikke er påvirket, og det formelle argument om, at den anfægtede beslutning ikke indeholder en tilstrækkelig begrundelse på dette punkt.

23. Hvad angår det materielle argument kan betingelsen om påvirkning af samhan-

12 — Jf. fjerde afsnit i Kommissionens meddelelse om de minimis-støtteordninger, EFT 1996 C 68, s. 9.

13 — Dommen nævnt i fodnote 10, præmis 67.

delen mellem medlemsstaterne ifølge Domstolens faste praksis let være opfyldt [14]. Eksempelvis udelukker en forholdsvis ubetydelig støtte eller det forhold, at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket [15]. Domstolen har da også afvist at fastlægge en tærskel, under hvilken samhandelen mellem medlemsstaterne ikke kan anses for påvirket [16].

24. For at kunne vurdere, om en given støtte påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, har Domstolen opstillet følgende formodningsregel:

»Når en finansiel støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten« [17].

25. På grundlag af denne formodningsregel står det klart, at inden for sektorer, hvor der er skarp konkurrence mellem medlemsstaterne, eller hvor der er særlige vanskeligheder, kan selv en relativt beskeden støtte påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne [18]. Omvendt må det antages, at i erhvervssektorer med svag konkurrence i samhandelen mellem medlemsstaterne (f.eks. bilreparation, taxiservice, restauranter eller sektorer med høje transportomkostninger) påvirker forholdsvis lave støttebeløb, der ydes til små virksomheder, der navnlig opererer på lokale markeder, ikke nødvendigvis samhandelen mellem medlemsstaterne.

26. I det foreliggende tilfælde er det almindelig kendt, at de omhandlede produkter (grøntsager, der kan transporteres til forholdsvis lave omkostninger) er genstand for en omfattende samhandel og konkurrence mellem medlemsstaterne. Spanien eksporterer betragtelige mængder af grøntsager til de øvrige medlemsstater, og konkurrencen i sektoren giver indimellem anledning til stærke spændinger mellem producenter i forskellige medlemsstater [19].

27. Konkurrencen i samhandelen med grøntsager mellem medlemsstaterne styrkes endvidere af en fælles markedsordning,

14 — Jf. mit forslag til afgørelse fremsat den 23.3.1994 i de forenede sager C-278/92 til C-280/92, Spanien mod Kommissionen (dom af 14.9.1994, Sml. I, s. 4103), punkt 33.

15 — Dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 43, og den i fodnote 14 anførte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 40-42.

16 — Jf. den i fodnote 15 anførte dom i sagen Belgien mod Kommissionen, præmis 43.

17 — Dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 11.

18 — Dom af 11.11.1987, sag 259/85, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4393, præmis 24 (tekstil- og beklædningsindustrien), af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 27 (tekstil- og beklædningsindustrien), af 21.3.1991, sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1603, præmis 26 (motorkøretøjsindustrien), og den i fodnote 14 anførte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 41 (tekstil- og fodtøjsindustrien).

19 — Dom af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, som vedrører import fra Spanien til Frankrig.

som indfører en fuldstændig referenceramme, der bidrager til loyal samhandel og markedsgennemsigtighed inden for Fællesskabet [20].

28. Der skal også erindres om, at Kommissionen ikke anvender de minimis-reglen på støtte, som ydes til udgifter i forbindelse med sektorer såsom grøntsagssektoren [21], der er kendetegnet ved overkapacitet og et stort antal mindre erhvervsdrivende. I disse sektorer kan de kumulative virkninger af individuelle små støttebeløb have en betydelig negativ virkning på konkurrencen og samhandelen. På baggrund heraf forekommer Kommissionens beslutning om at udelukke landbrugssektoren fra de minimis-reglens anvendelsesområde helt berettiget.

29. Endvidere kan den spanske regering ikke med føje gøre gældende, at foranstaltningen ikke fremmer produktionen af grøntsager, men kun en bestemt form for forarbejdning. Gennem ydelse af et bestemt støttebeløb for en vis mængde af produkter, der leveres til forarbejdning, mindskes landmændenes produktionsomkostninger vedrørende de produkter, der leveres. En direkte følge af en sådan støtte er, at produktions- og afsætningsmulighederne forbedres. Den fremmer således både produktionen af de pågældende grøntsager og en bestemt form for forarbejdning af dem.

30. Endelig kan den omstændighed, at der er fremsat bemærkninger fra berørte parter, tyde på, at samhandelen mellem medlemsstaterne er påvirket, men jeg mener ikke, at man skal tillægge det for stor betydning, at sådanne bemærkninger ikke er fremsat, hvilket kan have andre årsager.

31. Jeg er derfor af den opfattelse, at selve de omstændigheder, under hvilke støtten er ydet i den foreliggende sag, på tilstrækkelig måde viser, at støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne [22].

32. Hvad angår den spanske regerings formelle argument fremgår det af fast retspraksis, at i sager, hvor det på tilstrækkelig vis fremgår af omstændighederne, at støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, må Kommissionen i det mindste i begrundelsen for sin beslutning angive, hvilke omstændigheder der er tale om [23].

20 — Jf. tredje betragtning til forordning nr. 2200/96, nævnt i fodnote 11.

21 — Kommissionens meddelelse om de minimis-støtteordninger, nævnt i fodnote 12; jf. nu artikel 1, litra a), i Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12.1.2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte, EFT L 10, s. 30.

22 — Jf. den i fodnote 8 anførte dom i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 15.

23 — Jf. eksempelvis dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 8, præmis 18.

33. Det første problem i den henseende er, at de taloplysninger, der er angivet i punkt 21 i den anfægtede beslutning, ikke synes at være korrekte. Det fremgår eksempelvis, at Spaniens samlede grøntsagsproduktion i 1998 var ca. 11,5 mio. tons (ikke 115 mio. tons) [24], og at de angivne tal for import og eksport (henholdsvis 3 mio. tons og 29 mio. tons) var tilsvarende lavere.

34. Den spanske regering har imidlertid ikke påberåbt sig disse fejl, og der er efter min opfattelse ikke en tilstrækkelig begrundelse for, at Domstolen tager spørgsmålet op ex officio [25]. Under alle omstændigheder ville de korrekte tal have ført til samme konklusion som de fejlagtige tal, nemlig at en betydelig produktion af grøntsager fandt sted i og blev eksporteret fra Spanien.

35. For det andet er det rigtigt, at begrundelsen i den anfægtede beslutnings punkt 21 om støttens påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne umiddelbart forekommer lapidarisk.

36. Et anderledes billede tegner sig imidlertid, hvis man betragter beslutningen i sin helhed. I beslutningen henvises både i betragtningerne og i punkt 19 til den fælles markedsordning for frugt og grøntsager. I beslutningens punkt 21 henviser Kommissionen til taloplysninger vedrørende den samlede produktion af grøntsager i Spanien samt eksport fra og import til Spanien. I punkt 22 anfører Kommissionen, at foranstaltningen har en direkte og umiddelbar virkning på produktionsomkostningerne for virksomheder, der producerer og forarbejder frugt og grøntsager i Spanien, idet de herved stilles bedre økonomisk end virksomheder i de øvrige medlemsstater, der ikke har adgang til en lignende støtte. Det fremgår heraf, at der i beslutningen faktisk henvises til alle de omstændigheder, der viser, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes. Desuden er det ifølge Domstolens faste praksis almindeligvis tilstrækkeligt, at Kommissionen henviser til generelle taloplysninger vedrørende handel over grænserne med det pågældende produkt eller den pågældende tjenesteydelse [26].

37. Da påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne i den foreliggende sag er åbenbar (henset til den hårde konkurrence i den berørte sektor mellem medlems-

24 — Rapport fra Kommissionen til Rådet om gennemførelsen af forordning nr. 2200/96, KOM(2001) 0036 endelig, s. 6.

25 — Vedrørende kriterierne for, hvornår et spørgsmål ex officio kan rejses af Domstolen, se mit forslag til afgørelse fremsat den 30.3.2000 i sag C-210/98 P, Salzgitter (dom af 13.7.2000, Sml. I, s. 5843), punkt 140-143.

26 — Jf. eksempelvis dom af 10.7.1986, sag 234/84, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, præmis 22, og den i fodnote 14 anførte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 36-39; jf. dog også dom af 24.10.1996, forenede sager C-329/93, C-62/95 og C-63/95, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5151, præmis 50-53; for flere henvisninger og en mere udførlig diskussion, se J.-P. Keppenne: *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999, punkt 159-169.

staterne og til, at der findes en fælles markedsordning), påhvilede det ikke Kommissionen at foretage en mere detaljeret økonomisk analyse af taloplysninger vedrørende samhandelen med de omhandlede grøntsager eller særlig vedrørende regionen Extremadura [27].

38. Det første anbringende må derfor forkastes.

Det andet og tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF samt af begrundelsespligten

39. Artikel 87, stk. 3, EF opregner flere former for støtte, som kan anses for forenelige med fællesmarkedet. Artikel 87, stk. 3, litra a), EF omhandler »støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse«. Artikel 87, stk. 3, litra c), EF nævner »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«.

27 — Jf. den i fodnote 10 anførte dom i sagen Vlaams Gewest mod Kommissionen, præmis 67.

— Parternes argumenter

40. Den spanske regering gør for det første gældende, at den pågældende foranstaltning er omfattet af artikel 87, stk. 3, litra a), EF, og at beslutningen ikke indeholder en begrundelse for, hvorfor artikel 87, stk. 3, litra a), EF ikke kan finde anvendelse. Den pågældende støtte er bestemt til at begunstige den økonomiske udvikling i en region (Extremadura), hvor levestandarden er lav, hvor der hersker alvorlig arbejdsløshed (29,4% i 1998), og hvor bruttonationalproduktet er på kun 55% af gennemsnittet i Fællesskabet. Artikel 87, stk. 3, litra a), EF indeholder ikke det forbehold, som findes i artikel 87, stk. 3, litra c), EF og hvorefter den pågældende støtte ikke må ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Det er derfor tilstrækkeligt til, at Kommissionen kan meddele, at støtten er forenelig med fællesmarkedet, at omstændighederne er så alvorlige, som det angives i denne bestemmelse.

41. For det andet har Kommissionen med urette klassificeret foranstaltningen som driftsstøtte til landbrugssektoren og ikke som regionalstøtte, der er omfattet af artikel 87, stk. 3, litra a), EF. Dekret 84/1993, på grundlag af hvilket foranstaltningen er truffet, er imidlertid udtrykkelig udformet med henblik på at tilpasse produktionen til markedsvilkårene, at fremme diversificering af produktionen og udvik-

lingen af produkter med vigtige positive sociale følger. Støtten har tydeligvis et socialt sigte, eftersom den har til formål at skabe stabile kontraktforhold mellem landmænd og forarbejdningsvirksomheder, sikre faste leverancer til forarbejdningsindustrien og tilskynde forarbejdningsvirksomheder til at etablere sig i produktionsområdet.

42. Endvidere kan den fælles markedsordning ifølge den spanske regering ikke anses for påvirket, fordi landmændene har modtaget små støttebeløb. Kommissionen henviser i sin analyse af artikel 29 EF også fejlagtigt til, at der er en forpligtelse til at sælge til forarbejdningsindustrien i Extremadura.

43. Endelig har Kommissionen undladt at begrunde, hvorfor den i den foreliggende sag afviser at godkende et mindre støttebeløb bestemt til at afhjælpe en usædvanlig alvorlig situation i Fællesskabet. Kommissionen har derved tilsidesat artikel 253 EF.

44. Kommissionen anfører, at foranstaltningen ikke kan klassificeres som regionalstøtte, men skal betragtes som driftsstøtte til landbrugssektoren, hvilket principielt må anses for uforeneligt med fællesmarkedet. En sådan driftsstøtte er a fortiori uforenelig med fællesmarkedet, når der — som det er tilfældet i den foreliggende sag — findes en fælles markedsordning, hvorefter producenter allerede modtager økonomisk bistand. Endelig fremgår det af Domstolens faste praksis, at selv det mindste incitament til at sælge alle produkter til forarbejdningsvirksomheder i Extremadura eller Spanien er en udførselsrestriktion, der er forbudt i henhold til artikel 29 EF.

— Stillingtagen

45. Indledningsvis skal erindres om, at artikel 87, stk. 3, EF giver Kommissionen en skønsmæssig beføjelse, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng [28].

46. I den anfægtede beslutning fastslår Kommissionen først, at den pågældende støtte ikke blev ydet i form af regionalstøtte, men som driftsstøtte for landbrugssektoren, der »navnlig« skal vurderes i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF [29].

28 — Jf. den i fodnote 10 anførte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 18.

29 — Punkt 27 og 29 i den anfægtede beslutning.

Herefter antager Kommissionen, »at for så vidt angår de undtagelser, der er fastsat i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), kan den pågældende støtte ændre vilkårene for samhandelen i modstrid med den fælles interesse« [30].

47. Ved første øjekast synes beslutningen således truffet på grundlag af to forskellige omstændigheder (om end den ene ikke udelukker den anden). Kommissionens indgående analyse af, hvorledes støtten ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse [31], lader imidlertid formode, at det rent faktisk er den anden omstændighed, der får Kommissionen til at konkludere, at støtten ikke henhører under nogen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 87, stk. 3, EF. Det skal derfor undersøges, hvorvidt Kommissionens antagelse om, at ingen af de undtagelser i artikel 87, stk. 3, litra a) eller c), EF finder anvendelse, fordi foranstaltningen ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, er lovlig.

48. Lad mig minde om, at regionalstøtte kan falde ind under en af undtagelserne i artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF. I den forbindelse viser anvendelsen af ordene »usædvanlig« og »alvorlig« i artikel 87, stk. 3, litra a), EF, at det drejer sig om områder, hvor den økonomiske situation er meget dårlig i forhold til Fællesskabet som helhed. Undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra c), har derimod en større rækkevidde, idet den indeholder hjemmel til at fremme udviklingen af bestemte områder af en medlemsstat, som er dårligere stillet end det nationale gennemsnit, uden at de i artikel 87, stk. 3, litra a), EF nævnte økonomiske betingelser skal være opfyldt, dog forudsat at den ydede støtte »ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«. Omvendt indebærer den omstændighed, at undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF ikke indeholder sidstnævnte betingelse, at der er en videre adgang til at yde støtte til virksomheder beliggende i områder, som opfylder de kriterier, der er fastsat i denne undtagelsesbestemmelse [32].

49. Domstolen har imidlertid fastslået, at denne forskel i formuleringen ikke kan føre til den antagelse, at Kommissionen overhovedet ikke må tage hensyn til Fællesskabets interesser, når den anvender artikel 87, stk. 3, litra a), EF eller at den skal begrænse sig til at efterprøve, om de pågældende foranstaltninger har en særlig regional karakter uden at vurdere deres virkning på det eller de relevante markeder inden for Fællesskabet som helhed [33]. Kommissionen er derfor forpligtet til at vurdere den påtænkte regionalstøttes sektorbestemte virkninger, selv for så vidt angår regioner, der kan være omfattet af stk. 3, litra a), for at undgå, at der på fællesskabsplan gennem en støtteforanstaltning skabes

30 — Punkt 36.

31 — Punkt 31-35 i beslutningen.

32 — Jf. den i fodnote 10 anførte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 15 og 16.

33 — Dommens præmis 17.

et sektorproblem, der er alvorligere end det oprindelige regionale problem [34]. I modsætning til, hvad den spanske regering hævder, er det således ikke tilstrækkeligt, at omstændighederne er så alvorlige som beskrevet i artikel 87, stk. 3, litra a) EF, for at Kommissionen kan erklære en støtte forenelig med fællesmarkedet. Selv hvis en region falder ind under artikel 87, stk. 3, litra a), EF, kan der ikke ses bort fra en ændring af samhandelsvilkårene.

50. I den anfægtede beslutning påberåber Kommissionen sig tre grunde til, at den konkluderer, at støtten ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse: Den pågældende støtte er en driftsstøtte, den er blevet ydet på trods af, at der fandtes en fælles markedsordning, og den indeholder krav, som er i strid med artikel 29 EF [35].

51. Hvad for det første angår støttens art, følger det af retspraksis, at driftsstøtte, dvs. støtte, der har til formål at lette en virksomhed for omkostninger, som den normalt selv skulle have afholdt i forbindelse med den løbende drift eller dens sædvanlige aktiviteter, i princippet ikke er omfattet af artikel 87, stk. 3, litra a) eller c), EF. Det beror på, at en sådan støtte i princippet medfører en konkurrencefordrejning i de sektorer, hvortil den ydes, samtidig med, at den efter sin art dog ikke kan opfylde formålet med disse undtagelsesbestemmelser, nemlig en udvikling af visse områder eller visse aktiviteter.

52. I den foreliggende sag afhænger støtten af de mængder, der produceres, og som ifølge kontrakten leveres til forarbejdningsvirksomheder. En sådan støtte, der er forbundet med leveringskontrakter, er efter sin art driftsstøtte, fordi den direkte og umiddelbart mindsker produktionsomkostningerne pr. enhed og således producenternes løbende udgifter [36].

53. Hvad angår den spanske regerings argument om, at de strukturelle formål med støtten var at tilpasse produktionen til markedsvilkårene, fremme diversificering og udvikling af produkter med vigtige positive sociale følger samt skabe stabile kontraktforhold mellem landmænd og forarbejdningsvirksomheder, skal det først bemærkes, at den spanske regering ikke har godtgjort, at den pågældende driftsstøtte rent faktisk kan bidrage til, at disse

34 — Dom af 15.9.1998, sag T-126/96, BFM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3437, præmis 101.

35 — Se nedenfor i punkt 56.

36 — Også i skibsbygningsindustrien klassificerer fællesskabslovgivningen kontraktbetinget produktionsstøtte som driftsstøtte, jf. artikel 4 i Rådets direktiv 90/684/EØF af 21.12.1990 om støtte til skibsbygningsindustrien, EFT L 380, s. 27.

strukturelle formål nås, og at den i den henseende er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Støtten opfylder derfor ikke kravene til driftsstøtte, der i undtagelsestilfælde kan godkendes i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte [37], uanset om disse retningslinjer måtte finde anvendelse.

54. Retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte finder imidlertid slet ikke anvendelse i landbrugssektoren [38]. De kategorier af driftsstøtte i denne sektor, der undtagelsesvis kan anses for forenelige med fællesmarkedet, reguleres ved særlovgivning [39], og ingen af disse bestemmelser tillader støtte af den type, der er tale om i den foreliggende sag.

55. Hvad angår for det andet den omstændighed, at der findes en fælles markedsordning, henviser den anfægtede beslutning med rette til Domstolens faste praksis, hvorefter de fælles markedsordninger bør betragtes som fuldstændige og udtømmende ordninger, der udelukker medlemsstaterne fra at træffe foranstaltninger, som afviger herfra eller er i strid hermed [40]. Det står derfor klart, at de udtømmende fællesskabsbestemmelser på markedet for grøntsager, der påvirkes af den omtvistede foranstaltning (med undtagelse af kartofler), allerede udgør en fællesskabsordning med priser og støtte, som udelukker, at de spanske myndigheder må yde nogen anden støtte [41].

56. Endelig hvad angår artikel 29 EF fastslår den anfægtede beslutning ikke — som den spanske regering med urette påstår — at producenter er forpligtede til at sælge deres produktion til forarbejdningsvirksomheder. I beslutningen anføres blot, at producenterne »for at modtage støtte er nødt til at sælge deres produktion til regionens virksomheder«. Det fremgår efter min opfattelse klart af denne formulering og af beslutningen i sin helhed, at den ikke henviser til en retlig forpligtelse, men blot til en forudsætning for at modtage statsstøtte. Endvidere fremgår det af fast retspraksis, at en national foranstaltning, der fremmer køb af indenlandske produkter, skal betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion [42]. Omvendt kan økonomiske incitamenter til at afsætte produk-

37 — Jf. punkt 4.15 til 4.17 i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte, EFT 1998 C 74, s. 9.

38 — Punkt 2 i retningslinjerne.

39 — Jf. nu EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren, EFT 2000 C 28, s. 2.

40 — Dom af 26.6.1979, sag 177/78, McCarren, Sml. s. 2161, præmis 14; jf. eksempelvis også dom af 12.7.1990, sag C-35/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3125, præmis 29-30.

41 — Dom af 27.3.1984, sag 169/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1603, præmis 33.

42 — Dom af 24.11.1982, sag 249/81, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 4005, præmis 27-29.

ter til indenlandske forarbejdningsvirksomheder anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der er omfattet af artikel 29 EF.

57. Det følger af ovenstående betragtninger, at Kommissionen ved at basere sin beslutning på disse tre kumulative elementer (driftsstøtte, fælles markedsordning, tilsidesættelse af artikel 29 EF) ikke har overskredet sin skønsbeføjelse, da den antog, at uanset om støtten henhørte under artikel 87, stk. 3, litra a) eller c), EF, ville støtten kunne ændre samhandelsvilkårene på en måde, der stred mod den fælles interesse. Støtten kunne derfor ikke henføres under nogen af undtagelserne i artikel 87, stk. 3, EF.

58. Den spanske regerings andet og tredje anbringende må derfor forkastes.

Sag C-114/00

Baggrund

59. I sag C-114/00 vedrører den anfægtede beslutning dekret 35/1993 af 13. april 1993, udstedt af regeringen i den selvstyrende region Extremadura, om finansiering af driftskapital i landbrugssektoren i Extremadura [43].

60. De tre grupper af støttemodtagere i den ved dekretet fastsatte ordning er følgende:

— Landbrugsbedrifter i Extremadura.

— Landbrugskooperativer og andre producentsammenslutninger i Extremadura.

— Forarbejdningsvirksomheder i Extremadura, som indgår kontrakter med jordbrugsbedrifter og kvægbrugsbedrifter i Extremadura om levering af råvarer til industriel forarbejdning.

61. Støtten ydes i form af rentetilskud til lån, der højst løber i et år. Det pågældende tilskud varierer fra 0,5 procentpoint til 5 procentpoint, afhængig af støttemodtageren.

43 — *Diario Oficial de Extremadura* nr. 45 af 15.4.1993, s. 1027.

62. Når der er tale om landbrugsbedrifter, er rentetilskuddet på op til 5 procentpoint for landmænd med landbrug som hovederhverv og på op til 4 procentpoint for andre landmænd. Hvis Fællesskabet eller staten medfinansierer aktiviteterne, betaler støttemodtageren en minimumsrente på 6% (4% for landmænd, der har landbrug som hovederhverv).

63. Når der er tale om landbrugskooperativer og andre producentsammenslutninger, er tilskuddet på op til 1 procentpoint til køb af produktionsinput (forhøjet med 0,5% til køb af certificerede planter og frø og yderligere 0,5% til køb af enkeltgødning) og også på op til 5 procentpoint i forbindelse med driftskapitallån.

64. For forarbejdningsvirksomheders vedkommende er rentetilskuddet på op til 5 procentpoint for lån til køb af råvarer via kontrakter med landmænd i de sektorer, der hvert år fastsættes i en bekendtgørelse udstedt af den selvstyrende region, og ligeledes på op til 5 procentpoint for lån til finansiering af driftskapitallån.

65. I den henseende opregner bekendtgørelse af 29. september 1998 udstedt af Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura [44] for produktionsåret 1997/1998 følgende produkter: tørrede figner, figenmasse, peber til fremstilling af stødt rød peber, iberiske svin, oliven til fremstilling af olivenolie og tomater til tørring (bortset fra tomater til tomatpulver). Rentetilskuddet, der har en maksimal løbetid på et år, er på 5 procentpoint.

66. For den fastsatte støtte gælder der maksimumsgrænser, der for landmænd fastsættes pr. ha, pr. produkt og pr. stk. kvæg. For landbrugskooperativer er grænsen gennemsnitsværdien af det produktionsinput, der er indkøbt de seneste tre år plus 10%, og for forarbejdningsvirksomheder er det lånebeløbet.

67. Det årlige budget for støtteordningen, der ikke er tidsbegrænset, er på 107 mio. ESP (ca. 640 000 EUR).

68. Kommissionen — som ikke var blevet underrettet om støtten — anmodede ved skrivelse af 8. februar 1999 om en bekræftelse på, at støtteordningen fandtes og på

44 — Diario Oficial de Extremadura nr. 114 af 6.10.1998, s. 7412.

dens ikrafttræden. Efter en brevveksling med de spanske myndigheder[45] vedtog Kommissionen den 22. december 1999 den anfægtede beslutning.

69. I denne beslutning fastslår Kommissionen:

— Hvad angår støtten til landbrugsprodukter i traktatens bilag I, der ikke er omfattet af en fælles markedsordning (kartofler (ikke til stivelse), hestekød, honning, kaffe, vinalkohol og kork), kan Kommissionen i henhold til artikel 36 EF og Rådets forordning nr. 26, som ændret, kun anbefale, at den spanske regering ophæver støtten.

— Hvad angår støtten til landbrugsprodukter i traktatens bilag I, der er omfattet af fælles markedsordninger, opfylder den omhandlede foranstaltning kriterierne i artikel 87, stk. 1, EF og udgør således statsstøtte.

— Undtagelserne i artikel 87, stk. 2, EF finder tydeligvis ikke anvendelse.

— Støtten ikke er blevet ydet som regionalstøtte, men som driftsstøtte for landbrugssektoren.

— Med henblik på at evaluere foranstaltningen bør der skelnes mellem perioden før og efter den 30. juni 1998, fordi Kommissionen på dette tidspunkt på ny begyndte at anvende sin meddelelse om statsstøtte til subsidierede landbrugslån (»driftslån«)[46].

— Den støtte, der blev ydet til landmænd, landbrugskooperativer og andre sammenslutninger før den 30. juni 1998, opfylder de dagældende kriterier for denne type af støtte og er derfor omfattet af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, EF.

45 — Kommissionens beslutning om at indlede proceduren i artikel 88, stk. 2, EF er offentliggjort i EFT 1999 C 225, s. 6.

46 — EFT 1996 C 44, s. 2; i fodnote 6 i den anfægtede beslutning forklarer Kommissionen, at ved brev af 4.7.1997 underrettede den medlemsstaterne om dens beslutning om at suspendere anvendelsen af meddelelsen. Ved brev af 19.12.1997 underrettede Kommissionen medlemsstaterne om, at meddelelsen igen ville blive anvendt fra den 30.6.1998.

— Den støtte, der blev ydet til forarbejdningsvirksomheder før den 30. juni 1998, opfylder i princippet de dagældende kriterier for denne type af støtte, men udgør en hindring for de frie varebevægelser, som er forbudt i medfør af artikel 28 EF, idet de virksomheder, der anvender råvarer fra andre medlemsstater, ikke kan nyde godt af støtten.

— Den støtte, der er ydet til de tre grupper af modtagere efter den 30. juni 1998, er uforenelig med fællesmarkedet, fordi den ikke opfylder de kriterier, der er fastlagt i ovennævnte meddelelse. Endvidere er den støtte, der er ydet til forarbejdningsvirksomheder, i strid med artikel 28 EF.

— Følgelig skal den omhandlede støtteordning, med undtagelse af den støtte, der blev ydet før den 30. juni 1998 til landmænd, landbrugskooperativer og andre sammenslutninger, betragtes som driftsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, og som ikke henhører under nogen af undtagelserne i artikel 87, stk. 3, EF.

70. Kommissionen konkluderer, at da støtten ikke er blevet anmeldt, var det ulovligt at yde den, at den støtte, der blev ydet før den 30. juni 1998 til forarbejdningsvirksomheder, og den støtte, der blev ydet efter denne dato (bortset fra støtten til kartofler (ikke til stivelse), hestekød, honning, kaffe, vinalkohol og kork), er uforenelig med fællesmarkedet og skal tilbagesøges hos støttemodtagerne.

71. Til støtte for sin ved stævning af 17. marts 2000 nedlagte påstand om annullation af den anfægtede beslutning har den spanske regering fremført fire anbringender.

Det første anbringende om, at Kommissionen foretog et åbenbart urigtigt skøn, fordi en del af støtten ikke er blevet udbetalt

72. Den spanske regering gør gældende, at den anfægtede beslutning er ugyldig, for så vidt som den erklærer støtte, der blev ydet efter den 30. juni 1998, uforenelig med fællesmarkedet og kræver den tilbagesøgt. Det skyldes, at Extremaduras lokalregering suspenderede støtten for produktionsåret 1998/1999 med det resultat, at ingen støtte blev bevilget eller udbetalt efter den 30. juni 1998. Kommissionen kan ikke hævde, at den ikke kendte til denne suspension, da den måtte formode, at den spanske regering

ville overholde sine forpligtelser ifølge traktaten til at indstille udbetalingen af støtten, efter at proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF var blevet indledt.

73. Som Kommissionen med rette anfører, skal lovligheden af en beslutning vedrørende statsstøtte truffet af Kommissionen imidlertid vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed på det tidspunkt, da den vedtog beslutningen [47]. Den 22. december 1999 var den støtteordning, der er fastsat i det omhandlede dekret, stadig gældende, og Kommissionen var ikke i besiddelse af oplysninger, der viste, at der ikke var ydet støtte efter den 30. juni 1998. Det forhold, at en medlemsstat i henhold til traktaten er forpligtet til ikke at yde støtte, indebærer ikke, at Kommissionen dermed må formode, at medlemsstaten har overholdt denne forpligtelse. Under alle omstændigheder er jeg ikke sikker på, at det er korrekt, at ingen støtte blev ydet efter den 30. juni 1998. Beslutningen vedrørende støtten for produktionsåret 1997/1998 synes at være blevet truffet enten den 29. september 1998 eller den 8. juli 1998 (parternes bemærkninger er ikke helt samstemmende hvad angår den præcise dato), hvilket betyder, at beslutningen under alle omstændigheder blev truffet efter den 30. juni 1998. For så vidt angår forpligtelsen til at tilbagesøge støtte, som tilsyneladende aldrig er blevet udbetalt, henviser artikel 3 i den dispositive del af den anfægtede beslutning udtrykkeligt kun til støtte, som er blevet ulovligt »udbetalt«. Det er klart, at forpligtelsen til tilbagesøgning ikke omfatter støtte, som ikke er blevet udbetalt.

47 — Jf. den i fodnote 26 anførte dom i sagen Belgien mod Kommissionen, præmis 16.

74. Den spanske regerings første anbringende må derfor forkastes.

Det andet anbringende om, at samhandelen mellem medlemsstaterne ikke er påvirket, og om tilsidesættelse af begrundelsespligten

75. Den spanske regering anfører, at den anfægtede beslutning udgør en tilsidesættelse af artikel 253 EF og artikel 87, stk. 1 EF, fordi den ikke indeholder en tilstrækkelig begrundelse for, at foranstaltningen påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, og fordi foranstaltningen faktisk ikke har nogen indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

76. Vedrørende dette anbringende fremfører både den spanske regering og Kommissionen næsten præcis de samme argumenter som i sag C-113/00, som jeg derfor skal henvise til. Jeg henviser ligeledes til den ovenfor foretagne stillingtagen til disse argumenter.

77. I landbrugssektoren, hvor der er særlige vanskeligheder og en intensiv konkurrence mellem medlemsstaterne, og hvor der i fleste delsektorer findes en fælles markedsordning, mener jeg derfor, at den kumule-

rede virkning af selv små støttebeløb, der ydes til et stort antal mindre erhvervsdrivende er, at samhandelen mellem medlemsstaterne risikerer at blive påvirket i den i artikel 87, stk. 1, EF anførte betydning.

78. Hvad angår begrundelsespligten henviser den anfægtede beslutning til, at der findes en fælles markedsordning [48], fastslår, at samhandelen med landbrugsprodukter mellem Spanien og den øvrige del af Fællesskabet er betydelig [49], giver taloplysninger herom [50] og forklarer, at de pågældende foranstaltninger har en direkte og umiddelbar indvirkning på produktionsomkostningerne for de virksomheder, der fremstiller og forarbejder landbrugsprodukter i Spanien, hvilket stiller de spanske støttemodtagere bedre økonomisk end virksomhederne i de øvrige medlemsstater, der ikke har adgang til en lignende støtte [51]. Beslutningen henviser således til samtlige omstændigheder, der viser, at samhandelen mellem medlemsstaterne er påvirket.

79. Det andet anbringende må derfor forkastes.

48 — Punkt 51.

49 — Det fremgår klart af beslutningen, som vedrører en ordning, der omfatter alle landbrugsprodukter, at oplysningerne i beslutningens punkt 25 også vedrører alle landbrugsprodukter.

50 — Punkt 25.

51 — Punkt 26.

Det tredje og det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af artikel 87, stk. 3, litra a) og c), EF og af begrundelsespligten

80. Den spanske regering og Kommissionen fremfører igen stort set de samme argumenter som i sag C-113/00. I det omfang de anfægtede beslutninger og fremsatte argumenter er identiske, kan jeg henvise til den ovenfor foretagne vurdering. I den forbindelse vil jeg blot understrege, at ifølge Domstolens faste praksis [52], kan den spanske regering ikke med føje gøre gældende, at i forhold til en region, der falder ind under artikel 87, stk. 3, litra a), EF, kan Kommissionen ikke tage i betragtning, at støtten ændrer samhandelsvilkårene.

81. De tre argumenter, som den spanske regering kun fremkommer med i den foreliggende sag (og ikke i sag C-113/00), er følgende.

82. Den spanske regering gør først gældende, at ifølge Kommissionens meddelelse om metoden for anvendelse af artikel 92, stk. 3, litra a) og c), på regionalstøtte, offentlig-

52 — Jf. den i fodnote 10 anførte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 17.

gjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 12. august 1988, kunne Kommissionen have godkendt driftsstøtte af den omhandlede art i en region, der er omfattet af artikel 87, stk. 3, litra a), EF[53]. Den undlod imidlertid fejlagtigt at give en begrundelse for, hvorfor den ikke gjorde dette.

83. Kommissionen har heroverfor anført, at den pågældende meddelelse er blevet erstattet af »Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte«, offentliggjort den 10. marts 1998[54], at disse retningslinjer finder anvendelse ratione temporis, idet de var gældende, da den anfægtede beslutning blev vedtaget den 22. december 1999[55], og at støtte ydet i landbrugssektoren falder uden for de pågældende retningslinjers anvendelsesområde[56].

84. Jeg mener — og den spanske regering synes ikke for alvor at bestride dette — at enhver støtte, der blev ydet efter den 30. juni 1998, skal vurderes i overensstemmelse med de regler, som blev indført ved de nye retningslinjer af 10. marts 1998, der trådte i kraft, før støtten blev ydet, og som udelukker støtte i landbrugssektoren fra deres anvendelsesområde.

85. For så vidt angår den støtte, der blev ydet til forarbejdningsvirksomheder før den 30. juni 1998, er jeg enig med den spanske regering i, at ifølge retssikkerhedsprincippet skal de kriterier, der finder anvendelse, være dem, der er gældende på det tidspunkt, hvor støtten ydes, og ikke på det tidspunkt, hvor beslutningen vedrørende støttens forenelighed træffes.

86. Ifølge meddelelsen af 1988 kan driftsstøtte imidlertid kun godkendes, såfremt visse betingelser er opfyldt. En af disse betingelser er, at støtten ikke må føre til sektormæssig overkapacitet på fællesskabsplan, således at det deraf følgende sektormæssige problem for Fællesskabet bliver alvorligere end det oprindelige regionale problem. I denne sammenhæng stiller 1988-meddelelsen krav om, at sektorbestemte aspekter tilgodeses og i særdeleshed, at de fællesskabsregler, der finder anvendelse vedrørende landbrugssektoren samt vedrørende visse industrivirksomheder, der forarbejder landbrugsprodukter, overholdes.

87. Under alle omstændigheder skal jeg minde om, at Kommissionen erklærer den støtte, der blev ydet til forarbejdningsindustrien før den 30. juni 1998, uforenelig med fællesmarkedet, ikke fordi det er driftsstøtte, men hovedsagelig fordi støtten udgør en hindring for de frie varebevægelser, idet de virksomheder, der anvender

53 — Punkt I 6 i denne meddelelse, EFT 1988 C 212, s. 2.

54 — Fodnote 36.

55 — Kommissionen henviser til dom af 16.12.1999, sag T-158/96, Acciaierie di Bolzano, Sml. II, s. 3927, præmis 65, og af 15.12.1999, sag T-132/96, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3663, præmis 192 og 203 ff.

56 — Jf. punkt 2 i retningslinjerne (fodnote 36).

råvarer fra andre medlemsstater, ikke kan nyde godt af støtten[57]. Uanset hvilken kommissionsmeddelelse der finder anvendelse ratione temporis, mener jeg ikke, at Kommissionen overskred sin skønsbeføjelse, da den besluttede, at en støtte med denne form for begrænsende indvirkning på de frie varebevægelser kunne ændre samhandelsvilkårene på en måde, der stred mod Fællesskabets interesse, og følgelig ikke kunne henføres under undtagelserne i artikel 87, stk. 3, EF.

88. Det fører mig til den spanske regerings andet argument om, at den pågældende ordning rent faktisk ikke er i strid med artikel 28 EF, idet den ikke retligt hindrer import fra andre medlemsstater og ikke mærkbart påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

89. Det er rigtigt, at den pågældende ordning ikke forbyder import af råvarer til forarbejdning i Extremadura. Det fremgår imidlertid klart af retspraksis, at selv foranstaltninger, der blot virker som en tilskyndelse til køb af indenlandsk fremstillede produkter, må anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion og derfor er forbudt i henhold til artikel 28 EF[58]. Det er i princippet også fast retspraksis, at der ikke gælder en de minimis-regel i relation til artikel 28 EF. Det er i den foreliggende sag sandsynligt, at forarbejdningsvirksomheder vil købe råvarer fra Extremadura, da de virksomheder, der køber råvarer fra andre medlemsstater, ikke kan modtage støtte. Kommissionen antog derfor med rette, at da støtten til forarbejdningsvirksomheder var gjort betinget af, at de havde indgået kontrakter med jordbrugsbedrifter og kvægbrugsbedrifter i Extremadura om køb af råvarer til industriel forarbejdning, udgjorde dette en hindring for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne og en tilsidesættelse af artikel 28 EF.

90. Den spanske regering anfører for det tredje, at enhver støtte, der blev ydet efter den 30. juni 1998, opfylder de krav, der er fastsat i Kommissionens meddelelse om subsidierede driftslån i landbrugssektoren[59] og derfor skal anses for forenelig med fællesmarkedet. Efter den spanske regerings opfattelse er støtten ydet på en måde, der ikke indebærer forskelsbehandling, idet der i en bekendtgørelse, der udstedes hvert år, udvælges, hvilke sektorer der kan nyde godt af støtten på grundlag af objektive kriterier. Støtten er endvidere begrænset til det absolut nødvendige, og de subsidierede lån, som bevilges en låntager, overstiger ikke det likviditetsbehov, der opstår som følge af, at produktions-

57 — Jf. punkt 42 i den anfægtede beslutning.

58 — Dom af 5.6.1986, sag 103/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1759, præmis 24.

59 — Skrivelsen til medlemsstaterne er offentliggjort i EFT 1996 C 44, s. 2.

omkostningerne skal betales, inden der opnås indtægter fra salget af produktionen, fordi støttemodtageren skal betale en minimumsrente, ligesom der er lagt lofter over støttebeløbet.

91. Kommissionen fandt efter min opfattelse med rette, at kravene i dens meddelelse om driftslån i landbrugssektoren ikke var opfyldt.

92. Ifølge denne meddelelses punkt B tillader Kommissionen ikke en sådan støtte, når støtten ikke af den bevilgende myndighed tildeles alle landbrugssektorens erhvervsdrivende i det administrative område på en måde, der ikke indebærer forskelsbehandling, uanset til hvilken type af landbrugsvirksomhed den erhvervsdrivende har behov for kortfristet kredit. Kommissionen accepterer imidlertid undtagelsesvis, at der ydes støtte til kortfristede kreditter, der udelukker visse former for landbrugsvirksomhed, på betingelse af, at medlemsstaten er i stand til at påvise, at de udelukkede virksomheder har væsentligt færre problemer med at opnå kortfristede kreditter, end hvad der er tilfældet inden for resten af landbrugserhvervet.

93. I den foreliggende sag indebærer den omtvistede ordning en årlig udvælgelse af de sektorer, der kan nyde godt af støtten. De udvalgte sektorer er dem, hvor producenter og forarbejdningsvirksomheder har indgået kontrakter, der er godkendt af myndighederne. Et sådant kriterium er måske objektivt. Det er imidlertid ikke i overensstemmelse med det eneste lovlige kriterium i meddelelsen, hvorefter kun sektorer, der har væsentlig færre problemer med at opnå kortfristede kreditter, undtagelsesvis kan blive udelukket fra en generel ordning, der principielt dækker hele landbrugserhvervet.

94. Ifølge meddelelsens punkt C skal støtteelementet i et program begrænses til det absolut nødvendige, og størrelsen af subsidierede lån, som ydes en låntager, må ikke overstige det likviditetsbehov, der opstår som følge af, at produktionsomkostningerne skal betales, inden der opnås indtægter fra salget af produktionen. Det er rigtigt, at minimumsrenten og de lofter, som de spanske myndigheder har fastlagt, i en vis udstrækning begrænser støttebeløbet. I henhold til meddelelsen skal en medlemsstat, som ønsker at yde subsidierede lån, imidlertid altid holde sig inden for forskellen mellem den rentesats, som skal betales af en typisk virksomhed i landbrugssektoren, og den rentesats, som betales i resten af den pågældende medlemsstat for kortfristede kreditter, der ikke har relation til investeringer, og der lånes det samme beløb. Jeg finder ikke, at den pågældende ordning indeholder noget element, hvorved det søges sikret, at denne begrænsning overholdes.

95. Den spanske regerings tredje og fjerde anbringende må derfor ligeledes forkastes.

Forslag til afgørelse

96. Efter min opfattelse bør Domstolen derfor både i sag C-113/00 og i sag C-114/00

1) frifinde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og

2) pålægge den spanske regering at betale sagens omkostninger.