CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 24 januari 2002 [1]

1. In deze twee zaken verzoekt het Koninkrijk Spanje om nietigverklaring van twee beschikkingen van de Commissie betreffende in zaak C-113/00 een steunregeling ten gunste van de voor industriële verwerking bestemde tuinbouwproducten in Extremadura [2] en in zaak C-114/00 een steunregeling voor de financiering van bedrijfskapitaal in de landbouwsector van Extremadura. [3]

Zaak C-113/00

De feiten

3. Besluit 84/1993 van de Junta de Extremadura (gewestregering Extremadura) [4] voorziet in een steunregeling ten gunste van de voor industriële verwerking bestemde tuinbouwproducten. Het bepaalt dat de producten die voor steun in aanmerking komen, het steunbedrag en de maximumhoeveelheid waarvoor de steun kan worden verleend, voor ieder verkoopseizoen bij besluit moeten worden vastgesteld.

2. Daar in beide zaken soortgelijke vragen rijzen en de door partijen aangevoerde argumenten vrijwel dezelfde zijn, zal ik ze in één conclusie behandelen.

4. De bestreden beschikking in zaak C-113/00 heeft betrekking op het besluit van de Consejería de Agricultura y Comercio (departement landbouw en handel) van de Junta de Extremadura van 8 juli 1998 [5], dat besluit 84/1993 ten uitvoer legt en

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Beschikking 2000/237/EG van de Commissie van 22 december 1999 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van de voor industriële verwerking bestemde tuinbouwproducten in Extremadura voor het verkoopseizoen 1997/1998 (PB 2000, L 75, blz. 54).

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

4 — *Diario Oficial de Extremadura* nr. 82 van 13 juli 1993, blz. 2071.

5 — *Diario Oficial de Extremadura* nr. 84 van 23 juli 1998, blz. 5807.

voorziet in steun voor de voor industriële verwerking bestemde tuinbouwproducten voor het verkoopseizoen 1997/1998.

5. Deze steun is bestemd voor telers van voor industriële verwerking bestemde tuinbouwproducten in Extremadura die met verwerkingsbedrijven in Extremadura contracten hebben gesloten voor de afname van die tuinbouwproducten voor het verkoopseizoen 1997/1998.

6. Het besluit stelt in hoofdzaak vast:

— de tuinbouwproducten die voor steun in aanmerking komen (bijvoorbeeld paprika's voor de bereiding van poeder, „augurken voor industriële verwerking", kool bestemd om gedroogd te worden en aardappelen bestemd om ingevroren te worden);

— het steunbedrag per kilogram van de voor verwerking geleverde producten (5 ESP per kilogram voor paprika's voor de bereiding van poeder — met de oorsprongsbenaming Pimentón de la Vera — en voor augurken voor industriële verwerking, en 1,5 ESP per kilogram voor alle overige producten);

— de maximumhoeveelheden waarvoor steun kan worden verleend (bijvoorbeeld 9 500 ton paprika's voor de bereiding van poeder — met de oorsprongsbenaming Pimentón de la Vera — en 250 ton augurken voor industriële verwerking); en

— de maximale steun per landbouwer (500 000 ESP).

7. De Commissie, die geen aanmelding van deze regeling had ontvangen, heeft bij brief van 8 februari 1999 verzocht om het bestaan en de tenuitvoerlegging van het besluit te bevestigen. Na een briefwisseling met de Spaanse autoriteiten [6] en opmerkingen van de zijde van de Europese Vereniging van de aardappelverwerkende industrie, heeft de Commissie op 22 december 1999 de bestreden beschikking vastgesteld.

8. In de bestreden beschikking stelt de Commissie vast dat

— het besluit aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG voldoet en dus staatssteun is;

6 — Het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden is bekendgemaakt in PB 1999, C 233, blz. 37.

— de afwijkingen waarin artikel 87, lid 2, EG voorziet, duidelijk niet van toepassing zijn;

— wat de steun voor aardappelen betreft (een product van bijlage I bij het Verdrag, dat niet onder een gemeenschappelijke marktordening valt), de Commissie op grond van artikel 36 EG en de gewijzigde verordening nr. 26 van de Raad[7] de Spaanse regering slechts kan aanraden de steun te schrappen;

— de steun voor de overige producten niet als regionale steun was bedoeld, maar als steun voor de bedrijfsvoering in de landbouwsector, daar de hoogte van die steun afhankelijk is van de geproduceerde hoeveelheden;

— de steunregeling ook in strijd is met de gemeenschappelijke marktordening in de sector groenten en fruit en artikel 29 EG;

— wat artikel 87, lid 3, sub a en c, EG betreft, de betrokken steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig kan veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad en deze steun daarom niet voor één van de afwijkingen van artikel 87, lid 3, EG in aanmerking komt.

9. De Commissie concludeert dat de betrokken steun niet is aangemeld, onrechtmatig is toegekend, — met uitzondering van de steun voor aardappelen — onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en van de begunstigden dient te worden teruggevorderd.

10. Tot staving van haar op 27 maart 2000 ingesteld beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, voert de Spaanse regering drie middelen aan.

Het eerste middel: geen invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten; schending van de motiveringsplicht

— Argumenten van partijen

11. De Spaanse regering voert aan dat de bestreden beschikking in strijd is met de

7 — Verordening nr. 26 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten (PB 1962, 30, blz. 993), zoals gewijzigd bij verordening nr. 49 van de Raad tot wijziging van de datum waarop bepaalde besluiten met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid van toepassing worden (PB 1962, 53, blz. 1571).

artikelen 253 EG en 87, lid 1, EG, omdat zij niet toereikend motiveert waarom de steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt. Volgens haar komt dat voornamelijk omdat de steun in feite geen invloed heeft op het handelsverkeer tussen lidstaten. De argumenten van de Spaanse regering laten zich als volgt samenvatten.

12. Alleen punt 21 van de bestreden beschikking bevat een verklaring omtrent de gestelde invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten. In dat punt geeft de Commissie echter enkel aan, dat Spanje 115 miljoen ton groenten produceert en dat er tussen de Gemeenschap en Spanje een aanzienlijk handelsverkeer in groenten bestaat. Bij wijze van voorbeeld verwijst de Commissie naar het jaar 1998, waarin Spanje 3 miljoen ton groenten uit de andere lidstaten zou hebben ingevoerd en 29 miljoen ton naar die lidstaten zou hebben uitgevoerd.

13. Die verklaring is ontoereikend, daar zij niet weergeeft om welke specifieke markt het nu werkelijk gaat. De Commissie

— verwijst naar de totale productie van groenten in Spanje zonder het referentiejaar aan te geven;

— verwijst naar gegevens die betrekking hebben op groenten in het algemeen en niet op voor industriële verwerking bestemde groenten of de specifieke groenten die onder het besluit vallen;

— verwijst naar gegevens die op geheel Spanje en niet op Extremadura betrekking hebben, en

— legt geen verband tussen de aangehaalde gegevens en de maximumhoeveelheden die voor steun krachtens het besluit in aanmerking kunnen komen.

14. De verwijzing door de Commissie naar de omvang van de Spaanse in- en uitvoer van groenten is ook onsamenhangend en dus niet ter zake dienend.

15. Bovendien gaat het hier niet om een geval waarin reeds uit de omstandigheden waaronder de steun is verleend, duidelijk is dat de steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig zal beïnvloeden. [8] Dat blijkt om te beginnen uit het feit dat het totale steunbedrag gering was en werd verdeeld over talrijke telers die elk een onbeduidend geldbedrag ontvingen. De

8 — Arrest van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie (248/84, Jurispr. blz. 4013, punt 18).

totale kosten van de steunregeling worden geschat op ongeveer 480 000 euro. De maximale steun per teler — er zijn minder dan 1 000 begunstigden — is ongeveer 3 000 euro. Meer dan de helft van de begunstigden kreeg minder dan 300 euro en slechts 8 % van de begunstigden kreeg meer dan 1 500 euro. Dat dergelijke geringe steunbedragen geen invloed van betekenis op het handelsverkeer tussen lidstaten kunnen hebben, blijkt wel uit het eigen de minimis-beleid van de Commissie. [9] In de tweede plaats heeft geen enkele onderneming of beroepsvereniging die hiervan nadeel had kunnen ondervinden, enige belangstelling getoond; alleen de Europese Vereniging van de aardappelverwerkende industrie heeft opmerkingen ingediend. Die opmerkingen betroffen echter de steun voor aardappelen, die hoe dan ook buiten de werkingssfeer van de bestreden beschikking valt.

16. Ten slotte bevestigt een uitgebreide analyse van de rechtspraak van het Hof [10], dat de motivering van de Commissie op dit punt ontoereikend is.

17. Volgens de Commissie kan de betrokken steunregeling het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden en voert de bestreden beschikking daarvoor voldoende bewijzen aan.

18. De Commissie betoogt in de eerste plaats dat de bestreden beschikking betrekking heeft op de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit. [11] Het bestaan van een dergelijke gemeenschappelijke ordening brengt mee dat de markt voor de betrokken groenten de gehele Gemeenschap omvat en de productie en verwerking van de betrokken groenten geregeld worden door een geïntegreerd wettelijk kader dat al voorziet in een steunregeling voor de productie en de verwerking van die groenten.

19. In de tweede plaats volgt uit het hierboven aangehaalde punt 21 van de bestreden beschikking, dat de omvang van de Spaanse groentenproductie aanzienlijk is, dat een kwart daarvan naar de overige lidstaten wordt geëxporteerd en dat maar een relatief geringe hoeveelheid groenten uit die lidstaten in Spanje wordt ingevoerd. De invloed van een bepaalde steunregeling op het handelsverkeer tussen lidstaten is des te duidelijker, wanneer het exportvolume van de steunverlenende lidstaat aanzienlijk

9 — De Spaanse regering verwijst naar de Communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB 1994, C 368, blz. 12).

10 — De Spaanse regering verwijst naar en analyseert in detail de arresten van 14 november 1984, Intermills/Commissie (323/82, Jurispr. blz. 3809, punten 38 en 39); 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie (296/82 en 318/82, Jurispr. blz. 809, punten 22-24); 24 februari 1987, Deufil/Commissie (310/85, Jurispr. blz. 901, punten 9-14); 7 juni 1988, Griekenland/Commissie (57/86, Jurispr. blz. 2855, punten 14-16);13 juli 1988, Frankrijk/Commissie (102/87, Jurispr. blz. 4067, punten 17-21); 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punten 32, 35, 43 en 44); 14 januari 1997, Spanje/Commissie (C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punten 37 en 38), en 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie (T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punten 63-66).

11 — Verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB L 297, blz. 1).

groter is dan het importvolume. De Commissie kan daarom terecht in punt 22 van de bestreden beschikking concluderen dat de betrokken steunmaatregel de handel in groenten tussen de lidstaten kan beïnvloeden.

20. Bovendien moet, ook al lijkt het steunbedrag voor elke landbouwer gering te zijn, rekening worden gehouden met het cumulatieve effect van de steun, met name wanneer er een gemeenschappelijke marktordening bestaat. Dat is een van de redenen waarom het de minimis-beleid van de Commissie niet van toepassing is op steun die wordt verleend voor uitgaven in verband met de landbouw. [12]

21. Ten slotte zou het de Commissie moeten zijn toegestaan om de invloed op het handelsverkeer in algemene bewoordingen vast te stellen en kan van haar niet worden verlangd dat zij een gedetailleerde economische analyse geeft van de gevolgen van de steunregeling voor het handelsverkeer tussen lidstaten. De Commissie beschikt gewoonlijk alleen over bepaalde algemene statistieken, maar niet over gedetailleerde gegevens inzake bijvoorbeeld de groentenproductie in een bepaalde streek of de totale productie van specifieke groenten in een bepaalde lidstaat of nog minder de hoeveelheden specifieke producten uit een bepaalde streek die voor een specifiek doel of voor consumptie bestemd zijn. Voor een meer gedetailleerde analyse zou de Commissie moeten vertrouwen op de medewerking van de betrokken lidstaat. Dat zou de effectiviteit van de handhaving van de regels inzake staatssteun belemmeren, en lidstaten die te goeder trouw hun medewerking verlenen, zouden worden benadeeld, vergeleken met lidstaten die dat niet doen. In het arrest Vlaams Gewest/Commissie [13] aanvaardde het Gerecht van eerste aanleg daarom dat de Commissie geen uiterst gedetailleerde cijfermatige economische analyse behoefde te geven en niet verplicht was aan te tonen, wat de werkelijke gevolgen waren van steun die niet was aangemeld.

— Beoordeling

22. Het eerste middel van de Spaanse regering berust in feite op twee verschillende argumenten, te weten het materiële argument dat het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig wordt beïnvloed en het formele argument dat de bestreden beschikking op dat punt geen toereikende motivering bevat.

23. Wat het materiële argument betreft, volgt duidelijk uit de rechtspraak van het

12 — De Commissie verwijst naar de vierde alinea van haar mededeling inzake de minimis-steun (PB 1996, C 68, blz. 9).

13 — Aangehaald in voetnoot 10, punt 67.

Hof dat aan het vereiste van beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten gemakkelijk wordt voldaan. [14] Zo sluit bijvoorbeeld de betrekkelijk geringe omvang van een steun of de betrekkelijk geringe omvang van de betrokken onderneming niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. [15] Het Hof heeft ook geweigerd een drempel vast te stellen, waaronder het handelsverkeer niet ongunstig zou worden beïnvloed. [16]

24. Om te beoordelen of een bepaalde steunregeling het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt, heeft het Hof het volgende basisvermoeden vastgesteld:

„Wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed." [17]

25. Op grond van dit vermoeden is het duidelijk, dat in sectoren met een bijzonder intense intracommunautaire mededinging of specifieke moeilijkheden, zelfs steun van betrekkelijk geringe omvang het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. [18] Omgekeerd is denkbaar dat in economische sectoren met weinig mededinging in het intracommunautaire handelsverkeer (bijvoorbeeld autoherstelbedrijven, taxi's, restaurants of sectoren met prohibitieve transportkosten), een steun van betrekkelijk geringe omvang die aan voornamelijk op de plaatselijke markt werkzame kleine bedrijven wordt toegekend, het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig behoeft te beïnvloeden.

26. In casu is het algemeen bekend dat de betrokken producten (groenten die tegen relatief lage kosten vervoerd kunnen worden) voorwerp zijn van een intensieve intracommunautaire handel en mededinging. Spanje exporteert aanzienlijke hoeveelheden groenten naar de andere lidstaten, en de mededinging in deze sector leidt soms zelfs tot heftige spanningen tussen de producenten in verschillende lidstaten. [19]

27. De mededinging in het intracommunautaire handelsverkeer in groenten wordt bovendien bevorderd door een

14 — Zie mijn conclusie van 23 maart 1994 in de zaak Spanje/Commissie (arrest van 14 september 1994, C-278/92—C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 33).

15 — Arresten van 21 maart 1990, België/Commissie (C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43), en 14 september 1994, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punten 40-42).

16 — Arrest België/Commissie, aangehaald in voetnoot 15, punt 43.

17 — Arrest van 17 september 1980, Philip Morris Holland/Commissie (730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 11).

18 — Zie arresten van 11 november 1987, Frankrijk/Commissie (259/85, Jurispr. blz. 4393, punt 24, textiel- en kledingsector); 21 maart 1991, Italië/Commissie (C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 27, textiel- en kledingsector); 21 maart 1991, Italië/Commissie (C-305/89, Jurispr. blz. I-1603, punt 26, automobielsector), en 14 september 1994, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punt 41, textiel- en schoenensector.

19 — Zie de achtergrond van het arrest van 9 december 1997, Commissie/Frankrijk (C-265/95, Jurispr. blz. I-6959), dat betrekking had op Franse invoer uit Spanje.

gemeenschappelijke marktordening die een volledig referentiekader schept waardoor het intracommunautaire handelsverkeer eerlijker verloopt en de markt doorzichtiger wordt. [20]

28. Daarbij mag ook niet vergeten worden dat de Commissie haar de minimis-beleid niet toepast op steun die wordt verleend voor uitgaven in bepaalde sectoren, zoals de groentensector [21], die gekenmerkt worden door overcapaciteit en een groot aantal kleine marktdeelnemers. In die sectoren kan het cumulatieve effect van op zichzelf geringe steunbedragen de mededinging en het handelsverkeer in belangrijke mate ongunstig beïnvloeden. Op grond van die factoren lijkt de beslissing van de Commissie om de landbouwsector uit te sluiten van haar de minimis-beleid geheel gerechtvaardigd.

29. Bovendien kan de Spaanse regering niet op goede gronden stellen dat de steunregeling niet de productie van groenten aanmoedigt, maar alleen een bepaald soort verwerking. Door een bepaald steunbedrag per voor verwerking afgenomen hoeveelheid product toe te kennen, worden de productiekosten van de teler voor de afgenomen producten verlaagd. Een rechtstreeks gevolg van die steun is de verbetering van de productie- en afzetmogelijkheden. Daardoor moedigt de steun zowel de productie van de betrokken groenten als een bepaald soort verwerking aan.

30. Ten slotte kan het feit dat er door betrokken partijen opmerkingen zijn ingediend weliswaar een aanwijzing zijn dat het handelsverkeer tussen lidstaten wordt beïnvloed, maar ik geloof niet dat men overmatig belang moet toekennen aan het ontbreken van dergelijke opmerkingen, dat door andere redenen verklaard kan worden.

31. Daarom meen ik dat het in de onderhavige zaak gaat om een geval waarin reeds uit de omstandigheden waaronder de steun werd verleend, duidelijk is dat die steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig zal beïnvloeden. [22]

32. Wat het door de Spaanse regering aangevoerde formele argument betreft, is het vaste rechtspraak dat in gevallen waarin reeds uit de omstandigheden waaronder de steun werd verleend, duidelijk is dat die steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig zal beïnvloeden, de Commissie ten minste die omstandigheden in de motivering van haar beschikking moet uiteenzetten. [23]

20 — Zie de derde overweging van de considerans van verordening nr. 2200/96, aangehaald in voetnoot 11.

21 — Mededeling van de Commissie inzake de minimis-steun, aangehaald in voetnoot 12; zie thans artikel 1, sub a, van verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimissteun.

22 — Zie arrest Griekenland/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punt 15.

23 — Zie, met name arrest Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 8, punt 18.

33. Een eerste moeilijkheid dienaangaande rijst doordat de in punt 21 van de bestreden beschikking verstrekte cijfers onjuist lijken. De totale Spaanse groentenproductie in 1998 was namelijk ongeveer 11,5 miljoen ton (en niet 115 miljoen ton)[24] en de vermelde cijfers voor de in- en uitvoer (respectievelijk 3 en 29 miljoen ton) moeten ook verhoudingsgewijs lager zijn geweest.

34. De Spaanse regering heeft zich echter niet op deze vergissingen beroepen, en er is volgens mij geen genoegzame reden voor het Hof om het probleem ambtshalve aan te snijden.[25] In elk geval zouden de juiste cijfers tot dezelfde conclusie hebben geleid als de onjuiste, namelijk het bestaan van een aanzienlijke groentenproductie en een omvangrijke uitvoer uit Spanje.

35. Ten tweede lijkt de motivering in punt 21 van de bestreden beschikking, inzake de invloed van de steun op het handelsverkeer tussen lidstaten, op het eerste gezicht inderdaad summier.

36. Dat beeld wordt echter anders als men kijkt naar de beschikking in haar geheel. De beschikking verwijst zowel in de considerans als in punt 19 naar de gemeenschappelijke marktordening in de sector groenten en fruit. In punt 21 van de beschikking verwijst de Commissie naar cijfers betreffende de totale groentenproductie in Spanje en de Spaanse in- en uitvoer. In punt 22 stelt de Commissie dat de steun een rechtstreeks en onmiddellijk effect heeft op de productiekosten van bedrijven die in Spanje groenten en fruit produceren en verwerken, en hun daardoor een economisch voordeel oplevert ten opzichte van de bedrijven in andere lidstaten die een dergelijke steun niet ontvangen. Hieruit volgt, dat alle omstandigheden waaruit blijkt dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed, in feite zijn aangegeven in de beschikking. Bovendien is het volgens vaste rechtspraak in het algemeen voldoende dat de Commissie naar algemene cijfers betreffende de grensoverschrijdende handel in het betrokken product of de betrokken dienst verwijst.[26]

37. Bovendien behoefde de Commissie geen meer gedetailleerde economische analyse van de cijfers betreffende de handel in de betrokken groenten of betreffende spe-

24 — Rapport van de Commissie aan de Raad over de toepassing van verordening nr. 220/96 [COM (2001) 36, def., blz. 6].

25 — Zie voor de criteria op grond waarvan kan worden besloten of een middel ambtshalve door het Hof kan worden opgeworpen, mijn conclusie van 30 maart 2000 in de zaak Salzgitter/Commissie (arrest van 13 juli 2000, C-210/98 P, Jurispr. blz. I-5843, punten 140-143).

26 — Zie bijvoorbeeld arresten van 10 juli 1986, België/Commissie (234/84, Jurispr. blz. 2263, punt 22), en 19 september 1994, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punten 36-39, zie echter ook arrest van 24 oktober 1996, Duitsland e.a./Commissie (C-329/93, C-62/95 en C-63/95, Jurispr. blz. I-5151, punten 50-53); zie voor andere verwijzingen en een diepgaande analyse J.-P. Keppenne, *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Brussel, 1999, nrs. 159-169.

cifiek de streek Extremadura op te stellen of te verstrekken, daar in de onderhavige zaak, gelet op de intensieve intracommunautaire mededinging in de betrokken sector en het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening, de invloed op het handelsverkeer duidelijk is. [27]

38. Bijgevolg moet het eerste middel worden verworpen.

Het tweede en het derde middel: schending van artikel 87, lid 3, sub a en c, EG en de motiveringsplicht

39. Artikel 87, lid 3, EG noemt verschillende soorten steunmaatregelen die geacht kunnen worden verenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt. Artikel 87, lid 3, sub a, betreft „steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst".

27 — Arrest Vlaams Gewest/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punt 67.

— Argumenten van partijen

40. De Spaanse regering voert om te beginnen aan, dat de steunregeling valt onder artikel 87, lid 3, sub a, EG en de beschikking niet aangeeft waarom artikel 87, lid 3, sub a, niet van toepassing is. De betrokken steunregeling heeft tot doel de economische ontwikkeling te bevorderen van een streek (Extremadura) met een lage levensstandaard, een zeer ernstig gebrek aan werkgelegenheid (29,4 % in 1998) en een bruto nationaal product dat slechts 55 % van het gemiddelde bruto nationaal product in de Gemeenschap bedraagt. Artikel 87, lid 3, sub a, bevat, anders dan artikel 87, lid 3, sub c, niet het voorbehoud, dat de betrokken steunregeling de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig mag veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Dat de omstandigheden even ernstig zijn als die omschreven in dat artikel, volstaat dus voor de Commissie om de steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren.

41. Ten tweede kwalificeert de Commissie de betrokken regeling ten onrechte als steun voor de bedrijfsvoering in de landbouwsector en niet als regionale steun die onder artikel 87, lid 3, sub a, valt. Besluit 84/93, waarop deze regeling is gebaseerd, is echter uitdrukkelijk erop gericht de productie aan te passen aan de vereisten van de markt, de diversificatie daarvan te bevorderen en de

ontwikkeling van producten met een grote sociale impact aan te moedigen. De steunregeling heeft duidelijk een sociale doelstelling, nu zij beoogt een stabiele contractuele relatie tussen telers en verwerkers te scheppen, een continue levering aan de verwerkers te garanderen en deze laatsten aan te moedigen om zich in de streek van productie te vestigen.

42. Bovendien kan, daar de door de landbouwers verkregen steunbedragen gering zijn, de gemeenschappelijke marktordening niet geacht worden ongunstig te zijn beïnvloed. Bij haar analyse van artikel 29 EG spreekt de Commissie ook bij vergissing van een „verplichting" om aan de verwerkende bedrijven in Extremadura te verkopen.

43. Ten slotte heeft de Commissie niet uitgelegd waarom zij in casu de goedkeuring weigert van een steunregeling van geringe omvang die ten doel heeft een abnormaal ernstige situatie in de Gemeenschap te ondervangen, en heeft zij aldus artikel 253 EG geschonden.

44. De Commissie voert aan dat de betrokken regeling niet kan worden gekwalificeerd als regionale steun, maar beschouwd moet worden als een vorm van steun voor de bedrijfsvoering in de landbouwsector, die in principe geacht moet worden onverenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt. Dit soort steun is a fortiori daarmee onverenigbaar wanneer er, zoals in casu, een gemeenschappelijke marktordening is die al in een financiële bijstand ten gunste van telers voorziet. Ten slotte volgt uit de rechtspraak van het Hof, dat een eenvoudige aansporing om de gehele productie aan de verwerkende bedrijven in Extremadura of Spanje te verkopen, ook al een door artikel 29 EG verboden exportbeperking vormt.

— Beoordeling

45. Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat artikel 87, lid 3, EG de Commissie een discretionaire bevoegdheid verleent, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale factoren impliceert die dient te geschieden in een communautair kader. [28]

46. In de bestreden beschikking overweegt de Commissie ten eerste, dat de betrokken steun niet was bedoeld als regionale steun maar als steun voor de bedrijfsvoering in de landbouwsector, die „in het bijzonder" moet worden getoetst aan artikel 87, lid 3, sub c. [29] De Commissie overweegt vervolgens, dat „wat de in artikel 87, lid 3,

28 — Arrest van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punt 18.

29 — Punten 27 en 29 van de bestreden beschikking.

onder a en c, van het Verdrag bedoelde uitzonderingen betreft [...] de steun [...] de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig kan veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad". [30]

47. Op het eerste gezicht lijkt de beschikking dus te zijn gebaseerd op twee onderscheiden vaststellingen, waarvan de ene de andere echter niet uitsluit. De uitgebreide analyse van de Commissie aangaande de verandering van de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt ten gevolge van de steunregeling [31], laat echter vermoeden dat het in feite de tweede vaststelling is die de Commissie tot de conclusie brengt dat de steun niet in aanmerking komt voor een van de afwijkingen van artikel 87, lid 3. Derhalve dient te worden nagegaan of de vaststelling van de Commissie, dat zowel artikel 87, lid 3, sub a, als artikel 87, lid 3, sub c, niet van toepassing is, daar de steunregeling de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, rechtmatig is.

48. Er zij aan herinnerd dat steunregelingen kunnen vallen onder een van de afwijkingen van artikel 87, lid 3, sub a en c, EG. In dit verband blijkt uit het gebruik van de begrippen „abnormaal" en „ernstig" in de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, dat deze afwijking enkel betrekking heeft op streken waar de economische situatie, vergeleken met die van de gehele Gemeenschap, bijzonder ongunstig is. Daarentegen is de sub c geformuleerde afwijking ruimer, doordat zij de ontwikkeling toelaat van bepaalde streken die het nationale gemiddelde niet halen, zonder dat aan de economische voorwaarde van punt a moet zijn voldaan, mits door de daartoe bestemde steun „de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt [...] niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad". Omgekeerd betekent het feit dat deze laatste voorwaarde in de afwijking sub a ontbreekt, dat er meer ruimte is voor de verlening van steun aan ondernemingen die zijn gevestigd in streken die inderdaad aan de in die afwijking vastgelegde criteria voldoen. [32]

49. Het Hof heeft vastgesteld dat dit verschil in formulering echter niet betekent dat de Commissie bij de toepassing van artikel 87, lid 3, sub a, op geen enkele manier rekening zou mogen houden met het gemeenschappelijk belang en zich ertoe moet beperken de regionale specificiteit van de betrokken maatregelen na te gaan zonder hun invloed op de betrokken markt of markten in de gehele Gemeenschap te beoordelen. [33] De Commissie is dus gehouden de sectoriële gevolgen van de voorgenomen regionale steun te beoordelen, zelfs ten aanzien van regio's die onder lid 3, sub a, zouden kunnen vallen, teneinde te voorkomen dat via een steunmaatregel op gemeenschapsniveau een sectorieel pro-

30 — Punt 36.

31 — Punten 31-35 van de beschikking.

32 — Arrest van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punten 15 en 16.

33 — Ibidem, punt 17.

bleem ontstaat, dat ernstiger is dan het aanvankelijke regionale probleem. [34] Om de steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren, volstaat het voor de Commissie — anders dan de Spaanse regering betoogt — dus niet dat de omstandigheden even ernstig zijn als die welke in artikel 87, lid 3, sub a, EG worden omschreven. Zelfs als het een streek betreft die onder artikel 87, lid 3, sub a, valt, kan aan een verandering van de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet worden voorbijgegaan.

50. In de bestreden beschikking voert de Commissie drie redenen aan voor haar conclusie dat de steunregeling de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad: de betrokken steun is steun voor de bedrijfsvoering, hij is toegekend ondanks het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening en hij hangt af van een vereiste dat in strijd is met artikel 29 EG. [35]

51. Wat de aard van de steun betreft, volgt uit de rechtspraak dat steun voor de bedrijfsvoering, dat wil zeggen steun die bedoeld is om een bedrijf in de gelegenheid te stellen kosten te ontlopen die het normaliter zelf had moeten dragen in het kader van zijn dagelijkse bedrijfsvoering of zijn gewone werkzaamheden, in beginsel niet valt onder de werkingssfeer van artikel 87, lid 3, sub a en c. Dat komt omdat dergelijke steun in het algemeen leidt tot een distorsie van de mededinging in de sectoren waarin hij wordt toegekend, en reeds vanwege zijn aard niet het doel van die afwijkingen, te weten de *ontwikkeling* van bepaalde streken of bepaalde werkzaamheden, kan bereiken.

52. In de onderhavige zaak is de steun afhankelijk van de op grond van contracten met de verwerkende bedrijven geproduceerde en geleverde hoeveelheden. Degelijke aan leveringscontracten gekoppelde steun is naar zijn aard een vorm van steun voor de bedrijfsvoering, daar hierdoor rechtstreeks en onmiddellijk de productiekosten per eenheid worden verlaagd en daarmee de lopende kosten van de telers. [36]

53. Wat betreft het argument van de Spaanse regering, dat de steunregeling de structurele doelstelling heeft de productie aan de vereisten van de markt aan te passen, de diversificatie te bevorderen, de ontwikkeling van producten met een grote sociale impact aan te moedigen en stabiele contractuele verhoudingen tussen telers en verwerkers te scheppen, zij in de eerste plaats opgemerkt dat de Spaanse regering niet heeft kunnen aantonen dat de onderhavige steun voor de bedrijfsvoering in feite

34 — Arrest van 15 september 1998, BFM en EFIM/Commissie (T-126/96 en T-127/96, Jurispr. blz. II-3437, punt 101).

35 — Zie hierna, punt 56.

36 — Op het gebied van de scheepsbouw beschouwt de gemeenschapswetgever aan contracten gekoppelde productiesteun ook als bedrijfssteun; zie artikel 4 van richtlijn 90/684/EEG van de Raad van 21 december 1990 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB L 380, blz. 27).

kan bijdragen tot het bereiken van die structurele doelstellingen en in dat opzicht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. De steun zou dus niet voldoen aan de voorwaarden waaronder bij wijze van uitzondering steun voor de bedrijfsvoering wordt toegestaan ingevolge de richtsnoeren inzake regionale staatssteun [37], als die richtsnoeren al van toepassing zouden zijn.

54. In elk geval zijn de richtsnoeren inzake regionale staatssteun niet van toepassing op de landbouwsector. [38] In die sector gelden voor steun voor de bedrijfsvoering, die bij wijze van uitzondering als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is te beschouwen, speciale regels [39], waarvan geen enkele het soort steun toestaat dat hier aan de orde is.

55. Wat in de tweede plaats het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening betreft, verwijst de bestreden beschikking terecht naar de vaste rechtspraak van het Hof krachtens welke gemeenschappelijke marktordeningen moeten worden beschouwd als volledige en uitputtende regelingen die elke bevoegdheid van de lidstaten uitsluiten om maatregelen te nemen die ervan afwijken of er afbreuk aan doen. [40] Het is derhalve duidelijk dat in de uitputtende communautaire regeling voor de groenten waarop, met uitzondering van aardappelen, de betrokken steunregeling betrekking heeft, al een communautair stelsel van prijzen en steun besloten ligt, dat de toekenning van verdere steun door de Spaanse autoriteiten uitsluit. [41]

56. Wat in de derde en laatste plaats artikel 29 EG betreft, vermeldt de bestreden beschikking niet, zoals de Spaanse regering ten onrechte aanvoert, dat de telers hun productie aan de verwerkende bedrijven moeten verkopen. De beschikking stelt alleen dat „de telers voor deze steun slechts in aanmerking kwamen indien zij hun producten verkochten aan bedrijven in de regio". Naar mijn mening volgt duidelijk uit die formulering en de gehele beschikking, dat deze laatste niet naar een wettelijke verplichting verwijst, maar alleen naar een prealabele voorwaarde voor het ontvangen van staatssteun. Bovendien is het vaste rechtspraak dat een nationale maatregel ter stimulering van de aankoop van nationale producten moet worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking. [42] Omgekeerd kan een financiële stimulans om producten aan nationale

37 — Zie in dit verband de punten 4.15-4.17 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (PB 1998, C 74, blz. 9).

38 — Zie punt 2 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.

39 — Zie thans de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector (PB 2000, C 28, blz. 2).

40 — Arrest van 26 juni 1979, McCarren (177/78, Jurispr. blz. 2161, punt 14); zie ook bijvoorbeeld arrest van 12 juli 1990, Commissie/Griekenland (C-35/88, Jurispr. blz. I-3125, punten 29 en 30).

41 — Arrest van 27 maart 1984, Commissie/Italië (169/82, Jurispr. blz. 1603, punt 33).

42 — Arrest van 24 november 1982, Commissie/Ierland (249/81, Jurispr. blz. 4005, punten 27-29).

verwerkende bedrijven te verkopen, worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een door artikel 29 EG verboden kwantitatieve uitvoerbeperking.

57. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de Commissie, door haar beschikking te baseren op deze drie cumulatieve elementen (steun voor de bedrijfsvoering, gemeenschappelijke marktordening en schending van artikel 29 EG), de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid niet heeft overschreden bij haar beslissing dat de steun, ongeacht of hij aan artikel 87, lid 3, sub a of sub c, EG moet worden getoetst, de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig kon veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, en daarom niet in aanmerking kon komen voor een van de in artikel 87, lid 3, EG bedoelde afwijkingen.

58. Bijgevolg moeten ook het tweede en het derde middel worden afgewezen.

Zaak C-114/00

De feiten

59. De bestreden beschikking in zaak C-114/00 heeft betrekking op besluit 35/1993 van de Junta de Extremadura van 13 april 1993 inzake de financiering van bedrijfskapitaal in de landbouwsector van Extremadura. [43]

60. De drie groepen begunstigden van de betrokken steunregeling zijn in het decreet als volgt gepreciseerd:

— de landbouwbedrijfshoofden in Extremadura,

— de landbouwcoöperaties en de overige landbouwverenigingen in Extremadura en

— de industriële ondernemingen in Extremadura die met akkerbouw- en veeteeltbedrijven in Extremadura contracten sluiten voor de afname van voor industriële verwerking bestemde grondstoffen.

61. De steun wordt toegekend in de vorm van een rentesubsidie waarvan de hoogte varieert van 0,5 tot 5 procentpunten naar gelang van de begunstigde, voor leningen voor een verkoopseizoen met een looptijd van minder dan een jaar.

43 — *Diario Oficial de Extremadura* nr. 45 van 15 april 1993, blz. 1027.

62. Bij de landbouwbedrijfshoofden bedraagt de rentesubsidie voor de leningen ten hoogste 5 procentpunten voor landbouwers met landbouw als hoofdactiviteit en ten hoogste 4 procentpunten voor de overige landbouwers; in geval van cofinanciering door de Gemeenschap of de Staat, moet de begunstigde ten minste 6 % rente betalen (4 % voor landbouwers met landbouw als hoofdactiviteit).

63. Bij de landbouwcoöperaties en de overige landbouwverenigingen bedraagt de rentesubsidie voor de leningen ten hoogste 1 procentpunt voor de investering in productiemiddelen — verhoogd met 0,5 procentpunt voor de aankoop van gecertificeerde planten en zaden en met nog eens 0,5 procentpunt voor de aankoop van enkelvoudige meststoffen — en ten hoogste 5 procentpunten voor leningen ten behoeve van het nodige bedrijfskapitaal voor de betalingen voor het verkoopseizoen aan de aangesloten landbouwers.

64. Bij de industriële ondernemingen bedraagt de rentesubsidie in de jaarlijks bij besluit vastgestelde sectoren ten hoogste 5 procentpunten voor leningen ten behoeve van de aankoop van grondstoffen in het kader van contracten met landbouwbedrijfshoofden en eveneens 5 procentpunten voor leningen ten behoeve van de financiering van bedrijfskapitaal in het algemeen.

65. In dat verband stelt het besluit van de Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura [44] van 29 september 1998 voor het verkoopseizoen 1997/1998 de volgende producten vast: gedroogde vijgen en vijgenpasta's, paprika's voor de bereiding van poeder, varkens van het Iberische ras, olijven voor de productie van olijfolie en tomaten, bestemd om gedroogd te worden, behalve tomatenpoeder. De rentesubsidie bedraagt 5 procentpunten en de duur is ten hoogste een jaar.

66. De steun is onderworpen aan steunplafonds: voor de landbouwbedrijfshoofden bestaat dit in een maximumbedrag per hectare, per product en per dier, voor de landbouwcoöperaties in de gemiddelde waarde van de investeringen in productiemiddelen over de laatste drie jaar, vermeerderd met 10 %, en voor de industriële landbouwondernemingen in het bedrag van de lening.

67. Voor de steunregeling, die van onbepaalde duur is, wordt jaarlijks 107 miljoen ESP (ongeveer 640 000 euro) op de begroting uitgetrokken.

68. De Commissie, die geen aanmelding had ontvangen, heeft bij brief van 8 februari 1999 verzocht het bestaan en de tenuitvoerlegging van de betrokken steunregeling

44 — *Diario Oficial de Extremadura* nr. 114 van 6 oktober 1998, blz. 7412.

te bevestigen. Na een briefwisseling met de Spaanse autoriteiten[45] heeft de Commissie op 22 december 1999 de bestreden beschikking vastgesteld.

69. In die beschikking stelt de Commissie vast dat

— wat betreft de steun voor landbouwproducten van bijlage I bij het Verdrag die niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen (andere dan voor de zetmeelproductie bestemde aardappelen, paardenvlees, honing, koffie, alcohol uit landbouwproducten, alcoholazijn en kurk), de Commissie op grond van artikel 36 EG en de gewijzigde verordening nr. 26 van de Raad de Spaanse regering slechts kan aanraden de steun te schrappen;

— wat betreft de landbouwproducten van bijlage I bij het Verdrag die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, de betrokken steun aan de criteria van artikel 87, lid 1, EG voldoet en dus staatssteun is;

— de afwijkingen waarin artikel 87, lid 2, EG voorziet, duidelijk niet van toepassing zijn;

— de steun niet als regionale steun was bedoeld, maar als steun voor de bedrijfsvoering in de landbouwsector;

— bij de beoordeling van de steunregeling onderscheid gemaakt moet worden tussen de perioden vóór en na 30 juni 1998, omdat op die datum de „mededeling van de Commissie inzake steunmaatregelen van de Staten in de vorm van kortlopend krediet met rentesubsidie in de landbouw" weer van toepassing werd[46];

— de steun die vóór 30 juni 1998 aan landbouwbedrijfshoofden en aan landbouwcoöperaties en andere landbouwverenigingen is verleend, aan de toen voor dergelijke steun geldende criteria voldoet en daarom in aanmerking komt voor de in artikel 87, lid 3, EG bedoelde afwijking;

45 — Het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden is gepubliceerd in PB 1999, C 225, blz. 6.

46 — PB 1996, C 44, blz. 2; in voetnoot 6 van de bestreden beschikking legt de Commissie uit dat zij bij brief van 4 juli 1997 de lidstaten in kennis heeft gesteld van haar besluit om de toepassing van deze mededeling te schorsen, en de lidstaten bij brief van 19 december 1997 heeft meegedeeld dat de mededeling opnieuw zou worden toegepast met ingang van 30 juni 1998.

— de steun die vóór 30 juni 1998 aan industriële ondernemingen is verleend, in beginsel aan de toen voor dergelijke steun geldende criteria voldoet, maar een door artikel 28 EG verboden beperking van het vrije verkeer van goederen vormt, daar de industriële ondernemingen die uit andere lidstaten afkomstige grondstoffen verwerken, niet voor die steun in aanmerking komen;

— de steun die na 30 juni 1998 aan de drie categorieën begunstigden is verleend, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, daar hij niet voldoet aan de criteria die in de hierboven genoemde mededeling zijn vastgelegd; de aan industriële ondernemingen verleende steun is bovendien in strijd met artikel 28 EG;

— dientengevolge de betrokken steunregeling, met uitzondering van de steun die vóór 30 juni 1998 is verleend aan landbouwbedrijfshoofden en aan landbouwcoöperaties en andere landbouwverenigingen, beschouwd moet worden als steun voor de bedrijfsvoering die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en niet in aanmerking komt voor een van de in artikel 87, lid 3, EG bedoelde afwijkingen.

70. De Commissie concludeert dat de steunregeling niet is aangemeld, dat de toepassing ervan onwettig was en dat de steun die vóór 30 juni 1998 is verleend aan industriële ondernemingen alsmede de steun die na die datum is verleend — met uitzondering van die voor andere dan voor de zetmeelproductie bestemde aardappelen, paardenvlees, honing, koffie, alcohol uit landbouwproducten, alcoholazijn en kurk — onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en van de begunstigden dient te worden teruggevorderd.

71. Ter staving van haar beroep van 17 maart 2000 tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, voert de Spaanse regering vier middelen aan:

Het eerste middel: een kennelijke beoordelingsfout van de Commissie, daar een deel van de steun nooit betaald is

72. De Spaanse regering betoogt dat de bestreden beschikking nietig is, daar deze de steun die na 30 juni 1998 is verleend, onverenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt en de terugvordering daarvan verlangt. Aangezien de gewestregering van Extremadura de steun voor het verkoopseizoen 1998/1999 heeft geschorst, is er na 30 juni 1998 geen steun verleend noch betaald. De Commissie kan niet aanvoeren dat zij niet van die schorsing heeft geweten, daar zij moest aannemen dat de Spaanse regering haar verdragsrechte-

lijke verplichting zou nakomen om de betaling van de steun te schorsen nadat de procedure van artikel 88, lid 2, EG was ingeleid.

73. Zoals de Commissie terecht betoogt, moet de rechtmatigheid van de betrokken beschikking worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf.[47] Op 22 december 1999 was de steunregeling van het betrokken besluit nog van kracht en beschikte de Commissie over geen enkele aanwijzing dat na 30 juni 1998 geen steun was verleend. Uit het feit dat een lidstaat op grond van het Verdrag gehouden is geen steun te verlenen, volgt niet dat de Commissie kan aannemen dat de lidstaat die verplichting is nagekomen. Ik weet ook niet of het juist is om aan te nemen dat er na 30 juni 1998 geen enkele steun is verleend. De beslissing over de steun voor het verkoopseizoen 1998/1999 lijkt te zijn genomen op 29 september 1998 dan wel op 8 juli 1998 (de stellingen van partijen komen op dit punt niet geheel overeen), hetgeen betekent dat de beslissing na 30 juni 1998 is genomen. Wat betreft de verplichting om steun die nooit betaald zou zijn, terug te vorderen, verwijst artikel 3 van het dictum van de bestreden beschikking uitdrukkelijk alleen naar de onwettig „ter beschikking gestelde steun". Het is duidelijk dat de verplichting tot terugvordering van de steun zich niet uitstrekt tot steun die niet ter beschikking is gesteld.

47 — Arrest van 10 juli 1986, België/Commissie, aangehaald in voetnoot 26, punt 16.

74. Bijgevolg moet het eerste middel van de Spaanse regering worden afgewezen.

Het tweede middel: geen invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten; schending van de motiveringsplicht

75. De Spaanse regering stelt dat de bestreden beschikking de artikelen 253 en 87, lid 1, EG schendt, omdat zij niet toereikend motiveert waarom de steun het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt en omdat de steun in wezen geen invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten heeft.

76. Zowel de Spaanse regering als de Commissie voert aangaande dit middel vrijwel dezelfde argumenten aan als in zaak C-113/00, waarnaar ik dus kan verwijzen. Ik verwijs ook naar mijn hierboven uiteengezette beoordeling van die argumenten.

77. Ik ben dus van mening dat in de landbouwsector, waar specifieke moeilijkheden en een bijzonder intense intracommunautaire mededinging bestaan en waar in de meeste subsectoren een gemeenschap-

pelijke marktordening geldt, het cumulatieve effect van zelfs geringe steunbedragen, die aan een groot aantal kleine marktdeelnemers worden toegekend, zodanig is dat er sprake kan zijn van een beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten in de zin van artikel 87, lid 1, EG.

78. Wat de motiveringsplicht betreft: de bestreden beschikking wijst op het bestaan van gemeenschappelijke marktordeningen [48], geeft aan dat de handel in landbouwproducten [49] tussen Spanje en de rest van de Gemeenschap omvangrijk is, verstrekt cijfers betreffende die omvang [50] en legt uit dat de betrokken steun een rechtstreeks en onmiddellijk effect heeft op de productiekosten van Spaanse bedrijven die landbouwproducten voortbrengen en verwerken, hetgeen hun een financieel voordeel oplevert ten opzichte van de bedrijven in de overige lidstaten die dergelijke steun niet ontvangen. [51] Alle omstandigheden waaruit blijkt dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed, worden dus in de beschikking genoemd.

79. Bijgevolg moet ook het tweede middel worden afgewezen.

Het derde en het vierde middel: schending van artikel 87, lid 3, sub a en c, en de motiveringsplicht

80. De Spaanse regering en de Commissie voeren opnieuw vrijwel dezelfde argumenten aan als in zaak C-113/00. Voorzover de bestreden beschikkingen en de aangevoerde argumenten gelijk zijn, kan ik dus naar mijn hierboven uiteengezette beoordeling verwijzen. In dit verband wil ik alleen onderstrepen dat volgens de rechtspraak van het Hof [52] de Spaanse regering niet op goede gronden kan stellen dat de Commissie met betrekking tot een streek die onder artikel 87, lid 3, sub a, EG valt, geen rekening kan houden met de invloed van de betrokken steun op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt.

81. De drie argumenten die de Spaanse regering alleen in de onderhavige zaak en niet in zaak C-113/00 aanvoert, luiden als volgt.

82. De Spaanse regering voert ten eerste aan, dat volgens de mededeling van de Commissie inzake de wijze van toepassing van artikel [92], lid 3, sub a en c, op

48 — Punt 51.

49 — Uit de beschikking, die betrekking heeft op een voor alle landbouwproducten geldende regeling, blijkt duidelijk dat de gegevens die in punt 25 daarvan staan vermeld, ook op alle landbouwproducten betrekking hebben.

50 — Punt 25.

51 — Punt 26.

52 — Arrest van 17 januari 1997, Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punt 17.

regionale steunmaatregelen, die is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 12 augustus 1988, de Commissie een onder artikel 87, lid 3, sub a, vallende steunregeling voor de bedrijfsvoering als de onderhavige [53] had kunnen toestaan en zij geen redenen heeft aangevoerd waarom zij dit niet heeft gedaan.

83. De Commissie repliceert dat de betrokken mededeling is vervangen door de op 10 maart 1998 gepubliceerde richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen [54], dat die richtsnoeren de regels zijn die ratione temporis van toepassing zijn omdat zij het recht vormen dat van kracht was toen de beschikking op 22 december 1998 werd vastgesteld [55] en dat in de landbouwsector toegekende steun niet binnen de werkingssfeer van de betrokken richtsnoeren valt. [56]

84. Ik ben van mening — en de Spaanse regering lijkt dit punt niet echt te bestrijden — dat iedere steun die na 30 juni 1998 is toegekend, beoordeeld moet worden aan de hand van het stelsel dat is neergelegd in de nieuwe richtsnoeren van 10 maart 1998, die in werking traden vóór de toekenning van de steun, en die steun in de landbouwsector van hun werkingssfeer uitsluiten.

85. Wat de steun betreft die vóór 30 juni 1998 is toegekend aan industriële ondernemingen, ben ik het met de Spaanse regering eens, dat ingevolge het rechtszekerheidsbeginsel de criteria moeten gelden die van kracht zijn op het ogenblik dat de steun wordt verleend en niet die welke van kracht zijn wanneer de beschikking omtrent de verenigbaarheid van de steun wordt gegeven.

86. Ingevolge de mededeling van 1988 kan steun voor de bedrijfsvoering echter alleen worden toegestaan als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, waaronder met name dat de steun geen aanleiding geeft tot een zodanige sectoriële overcapaciteit op gemeenschapsniveau dat het daaruit voortkomende sectoriële probleem op gemeenschapsniveau ernstiger is dan het aanvankelijke regionale probleem; in dit verband verlangt de mededeling van 1988 een sectoriële aanpak, en in het bijzonder dat de geldende gemeenschapsregels voor de landbouwsector en bepaalde industriële ondernemingen die landbouwproducten verwerken, worden nageleefd.

87. Hoe het ook zij, dient niet uit het oog te worden verloren dat de Commissie de vóór 30 juni 1998 aan industriële ondernemingen toegekende steun onwettig verklaart, niet omdat het steun voor de bedrijfsvoering is, maar hoofdzakelijk omdat het een beperking is van het vrije verkeer van goederen, daar industriële ondernemingen die uit andere lidstaten afkomstige grond-

53 — Zie punt I-6 van de mededeling (PB 1988, C 212, blz. 2).

54 — Aangehaald in voetnoot 37.

55 — De Commissie verwijst naar de arresten van 16 december 1999, Acciaierie di Bolzano/Commissie (T-158/96, Jurispr. blz. II-3297, punt 65), en 15 december 1999, Freistaat Sachsen e.a./Commissie (T-132/96 en T-143/96, Jurispr. blz. II-3663, punten 192 en 203 e.v.).

56 — Zie punt 2 van de richtsnoeren, aangehaald in voetnoot 37.

stoffen gebruiken, niet voor de steun in aanmerking komen.[57] Ongeacht of de mededeling van de Commissie ratione temporis van toepassing is, ben ik van mening dat de Commissie de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid niet heeft overschreden waar zij besliste dat steun met dergelijke beperkende gevolgen voor het vrije verkeer van goederen het handelsverkeer tussen lidstaten zodanig kan veranderen dat daardoor het gemeenschappelijk belang wordt geschaad en deze steun dus niet in aanmerking kwam voor een van de afwijkingen van artikel 87, lid 3, EG.

88. Zo kom ik tot het tweede door de Spaanse regering aangevoerde argument, dat de betrokken regeling in feite niet artikel 28 EG schendt, omdat zij juridisch geen beletsel is voor invoer uit andere lidstaten en het handelsverkeer tussen lidstaten niet aanmerkelijk ongunstig beïnvloedt.

89. De betrokken regeling verhindert weliswaar niet de invoer van grondstoffen voor verwerking in Extremadura, doch er volgt duidelijk uit de rechtspraak van het Hof dat zelfs regelingen die alleen maar de aankoop van nationale producten stimuleren, gekwalificeerd moeten worden als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking en dus verboden zijn door artikel 28 EG.[58] Het is in beginsel ook vaste rechtspraak dat de de minimis-regel met betrekking tot artikel 28 EG niet van toepassing is. Daar industriële ondernemingen die grondstoffen uit andere lidstaten kopen, niet in aanmerking komen voor de steunregeling, zullen zij in casu waarschijnlijk uit Extremadura afkomstige grondstoffen afnemen. De Commissie heeft dus terecht geconcludeerd dat het voor de toekenning van steun aan industriële ondernemingen gestelde vereiste van het sluiten van contracten met akkerbouw- en veeteeltbedrijven in Extremadura, een beperking op het vrije verkeer van goederen en een schending van artikel 28 EG vormt.

90. De Spaanse regering voert in de derde plaats aan, dat iedere na 30 juni 1998 toegekende steun voldoet aan de criteria van de mededeling van de Commissie inzake steunmaatregelen van de Staten in de vorm van kortlopend krediet met rentesubsidie in de landbouw[59] en dus moet worden beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Volgens haar wordt de steun zonder onderscheid verleend, daar elk jaar een besluit de sectoren vaststelt die volgens objectieve criteria voor de steun in aanmerking komen. De steun wordt voorts beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is, en de toegekende kredietsubsidies bedragen niet meer dan het bedrag aan kasmiddelen dat nodig is om

57 — Zie punt 42 van de bestreden beschikking.

58 — Arrest van 5 juni 1986, Commissie/Italië (103/84, Jurispr. blz. 1759, punt 24).

59 — Zie de brief aan de lidstaten, bekendgemaakt in PB 1996, C 44, blz. 2.

de productiekosten te dekken die ontstaan voordat inkomsten uit de verkoop worden ontvangen, daar de begunstigde van de steun verplicht is een minimumrente te betalen en er steunplafonds gelden.

91. Volgens mij heeft de Commissie terecht vastgesteld dat niet is voldaan aan de voorwaarden die zijn neergelegd in haar mededeling inzake steunmaatregelen van de Staten in de vorm van kortlopend krediet met rentesubsidie in de landbouw.

92. Overeenkomstig punt B van die mededeling staat de Commissie die steun niet toe indien deze binnen de administratieve regio van de autoriteit die de steun toekent niet zonder onderscheid aan alle landbouwondernemingen ter beschikking staat, ongeacht de aard van de landbouwactiviteit waarvoor de onderneming kortlopende kredieten nodig heeft. Bij wijze van uitzondering aanvaardt de Commissie steun waarvan bepaalde activiteiten worden uitgesloten, mits de lidstaat kan aantonen dat elk van deze uitsluitingen gerechtvaardigd is omdat de problemen om kortlopend krediet te krijgen, voor de uitgeslotenen wezenlijk geringer zijn dan in de rest van de landbouwsector.

93. In de onderhavige zaak bepaalt de betrokken regeling jaarlijks welke sectoren in aanmerking komen voor de steun. De geselecteerde sectoren zijn die waarin de producenten en verwerkers contracten hebben afgesloten welke door de autoriteiten zijn gehomologeerd. Een dergelijk criterium is wellicht objectief. Het strookt echter niet met het enige criterium dat volgens de mededeling toelaatbaar is, namelijk dat alleen sectoren waarin de problemen om kortlopend krediet te krijgen wezenlijk geringer zijn, bij wijze van uitzondering kunnen worden uitgesloten van een algemene regeling waaronder in beginsel alle landbouwondernemingen vallen.

94. Volgens punt C van de mededeling moet het subsidie-element van een programma beperkt blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is en mogen de kredietsubsidies voor een begunstigde niet meer bedragen dan het bedrag aan kasmiddelen dat nodig is om de productiekosten te dekken die ontstaan voordat inkomsten uit de verkoop van de betrokken producten worden ontvangen. Weliswaar beperken de minimumrente en de door de Spaanse autoriteiten opgelegde steunplafonds het steunbedrag in zekere mate. Volgens de mededeling moet een lidstaat die kredietsubsidies wil verstrekken, daarbij echter altijd binnen de grenzen blijven van het verschil tussen de rente die aan een typische ondernemer in de landbouwsector wordt aangerekend en de rente die in de andere bedrijfstakken in de betrokken lidstaat wordt betaald voor niet voor investeringen bestemd kortlopend krediet voor een vergelijkbaar bedrag per ondernemer. Volgens mij bevat de betrokken steunregeling geen elementen die ervoor kunnen zorgen dat die grenzen worden nageleefd.

95. Derhalve moeten het tweede en het derde middel van de Spaanse regering ook worden afgewezen.

Conclusie

96. Bijgevolg moet het Hof volgens mij zowel in zaak C-113/00 als in zaak C-114/00

1) het beroep verwerpen;

2) de Spaanse regering in de kosten verwijzen.