

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

31. januar 2001 *

I de forenede sager T-197/97 og T-198/97,

Weyl Beef Products BV, Enschede (Nederlandene), ved advokaterne
E.H. Pijnacker Hordijk, Amsterdam, og S.B. Noë, Rotterdam,

sagsøger i sag T-197/97,

Exportslachterij Chris Hogeslag BV, Holten (Nederlandene), ved advokat
A.P.J.M. de Bruyn, Zutphen,

Groninger Vleeshandel BV, Groningen (Nederlandene), i likvidation, ved
likvidator J.J. van der Molen, i den foreliggende sag først ved advokat
A.P.J.M. de Bruyn, Zutphen, derefter ved advokat P.E. Mazel, Leeuwarden,

og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Bonn og Schmitt, 7, Val
Sainte-Croix,

sagsøgere i sag T-198/97,

* Processprog: nederlandsk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved W. Wils, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat G. van der Wal, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af:

Produktschap voor Vee en Vlees

og

Stichting Saneringsfonds Runderslachterijen,

Rijswijk (Nederlandene),

ved advokat I.W. VerLoren van Themaat, Amsterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat C. Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

intervenienter,

i sag T-197/97 angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 23. april 1997 (sag nr. IV/35.591/F-3 — Weyl/PVV+SSR) om afvisning af en klage indgivet af sagsøgeren den 14. juni 1995, og i sag T-198/97 angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 23. april 1997 (sag nr. IV/35.634/F-3 — Hogeslag-Groninger/PVV+SSR) om afvisning af en klage indgivet af sagsøgerne den 30. juni 1995,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, V. Tiili, og dommerne R.M. Moura Ramos og P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig G. Herzig,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. februar 2000,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og relevante retsregler

- ¹ Produktschap voor Vee en Vlees (herefter »PVV«) er et offentligretligt organ, der blev stiftet i medfør af artikel 66 i Wet op de bedrijfsorganisatie (nederlandsk lov om virksomhedsorganisation). Det er på grundlag af denne artikel muligt at oprette offentligretlige organer, som benævnes »hoofdproduktschap« eller »produktschap« (offentligretlige erhvervssammenslutninger), der forener to eller flere grupper af virksomheder, som i erhvervslivet opfylder forskellige funktioner i forhold til visse produkter eller produktgrupper.

- 2 PVV blev stiftet i 1954 for at sikre varetagelsen af de fælles interesser for samtlige virksomheder, der er aktive inden for sektoren for opdræt, behandling og forarbejdning af kvæg og kød. Medlemmerne af PVV's direktion udnævnes af arbejdsgiverorganisationerne og fagforeningerne inden for denne sektor.

- 3 Inden for dette område kan PVV ved bekendtgørelser pålægge de berørte virksomheder at betale afgifter. Disse bekendtgørelser har lovkraft, når de er blevet godkendt af den kompetente minister.

- 4 Inden for rammerne af et saneringsprogram for kvægsektoren, der havde til formål at reducere overkapaciteten i de nederlandske slagteriers samlede produktion, indledte PVV i 1992 en dialog med repræsentanter for den berørte sektor, der førte til et ønske om tilbagekøb af visse slagterier med henblik på at sætte dem ud af drift. PVV vedtog med dette formål for øje den 14. juli 1993 to bekendtgørelser: Den første oprettede en fond for kvægslagterisektoren (PVV Verordening — Fonds runderslachtsector), og den anden sikrede fondens finansiering (PVV Heffingsverordening — Fonds runderslachtsector) (herefter »PVV-bekendtgørelserne«).

- 5 Formålet med den PVV-bekendtgørelse, der oprettede fonden for kvægslagterisektoren, er at finansiere foranstaltninger til forbedring af strukturen i den nederlandske kvægslagterisektor. Fondens midler udgør en del af PVV's formue, og det er PVV, som forvalter fonden. De pågældende midler skal benyttes til gennemførelse af fondens målsætninger og tildeles af bestyrelsen op til en bestemt beløbsgrænse, som den selv fastsætter.

- 6 Formålet med bekendtgørelsen vedrørende en PVV-afgift til fonden for kvægslagterisektoren er at indsamle de økonomiske midler, der skal tilføres fonden.

- 7 De to bekendtgørelser blev begge godkendt af den nederlandske minister for landbrug, naturforvaltning og fiskeri.
- 8 På grundlag af disse to bekendtgørelser finansieres saneringsomkostningerne gennem en saneringsafgift. Denne afgift beløber sig til 150 000 NLG pr. procentpoint, slagteriet besidder i forhold til den totale slagtningskapacitet i Nederlandene. Afgiften er foreløbig fastsat til 15 NLG pr. styk slagtet kvæg. Artikel 2, stk. 4, i Heffingsverordening bestemmer, at afgiften ikke må overvæltes på leverandørerne af slagtekvæg.
- 9 I december 1993 (EFT 1994 C 109, s. 4) og i juli 1995 (EFT 1996 C 67, s. 3) godkendte Kommissionen de i de to bekendtgørelser indeholdte støtteforanstaltninger (herefter »saneringsstøtten«), idet der blev knyttet visse betingelser til godkendelsen. Kommissionen tog i disse to beslutninger hensyn til det forhold, at de nederlandske myndigheder havde givet Kommissionen tilsagn om, at støtten under ingen omstændigheder ville blive ydet på grundlag af modtagernes tidligere eller øjeblikkelige handelsvanskeligheder, og at der ved fastsættelsen af støttebeløbene til modtagerne kun ville blive taget hensyn til virkningerne af de indførte kapacitetsbeskæringer for modtagerne med hensyn til tabt nettofortjeneste og/eller sociale omkostninger og/eller tab af kapitalværdi.
- 10 Den 7. november 1994 stiftede 13 slagterier Stichting Saneringsfonds Runder-slachterijen (fonden for sanering af kvægslagterier, herefter »SSR«), der har til formål at styrke den nederlandske kvægslagterisektors struktur. SSR's ledelse består af repræsentanter for de deltagende slagterier, der tilsammen er ansvarlige for flertallet af de slagtninger, der gennemføres i Nederlandene.
- 11 SSR forsøger bl.a. at styrke den berørte sektors struktur ved at tilbagekøbe slagtekapacitet for derefter at foretage en permanent afvikling af denne kapacitet. SSR's tilbagekøb af slagtekapacitet finansieres af PVV.

- 12 SSR anmeldte den 28. februar 1995 sine vedtægter til Kommissionen. Kommissionen har som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten oplyst, at den i afventning af udfaldet af denne sag endnu ikke har taget formel stilling til denne anmeldelse.
- 13 SSR tilbagekøbte i løbet af det første halvår af 1995 flere slagterier. Alle interesserede slagterier kunne give sig til kende og anmode om fastsættelse af en tilbagekøbspræmie.
- 14 Det bestemmes i tilbagekøbskontrakterne, at de tilbagekøbte slagterier i 30 år ikke må foretage slagtning af kvæg inden for en radius af 1 500 km fra deres virksomhed og ikke må lade slagtninger gennemføre på et andet sted. SSR påser aktivt, at disse aftaler overholdes, og kan eventuelt anlægge retssag mod de kontraktparter, der ikke overholder vilkårene.
- 15 Sagsøgeren i sag T-197/97, Weyl Beef Products BV (herefter »Weyl Beef«), er Nederlandenes største slagteri og er ikke medlem af SSR. Slagteriet foretager mellem 125 000 og 130 000 slagtninger årligt. Det skal hvert år i fem år betale et beløb på 2,2 mio. NLG i bidrag til saneringsforanstaltningerne.
- 16 Sagsøgerne i sag T-198/97, Exportslachterij Chris Hogeslag BV (herefter »Hogeslag«) og Groninger Vleeshandel BV (herefter »Groninger Vleeshandel«), nu i likvidation, er mellemstore slagterier.

- 17 Den 14. juni 1995 og den 30. juni 1995 indgav henholdsvis Weyl Beef og Hogeslag og Groninger Vleeshandel en klage på grundlag af artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81, herefter »forordning nr. 17«), hvorved Kommissionen blev anmodet om at fastslå for det første, at bestemmelserne og aftalerne om sanering af den nederlandske kvægslagterisektor tilsidesætter EF-traktatens artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1, EF), og for det andet, at PVV's indførelse af en afgift til finansiering af saneringen af kvægslagterisektoren i Nederlandene udgør en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 3, litra g) [efter ændring nu artikel 3, litra g), EF], EF-traktatens artikel 3 A (nu artikel 4 EF), EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), EF-traktatens artikel 85 og 92 (efter ændring nu artikel 87 EF) og EF-traktatens artikel 93 (nu artikel 88 EF) såvel som artikel 1, stk. 2, litra e), artikel 3 og 53 i aftalen om det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).
- 18 Under høringen i henhold til artikel 19 i forordning nr. 17 tilføjede sagsøgerne, at samtlige disse bestemmelser og aftaler, i det omfang de ikke måtte være direkte omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 85, stk. 1, under alle omstændigheder er uforenelige med traktatens artikel 5, stk. 2, sammenholdt med artikel 3, litra g), og artikel 85.
- 19 Den 6. november 1995 fremsendte Kommissionen meddelelser til sagsøgerne i henhold til artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42), hvori den angav, at den fandt, at de oplysninger, som den var i besiddelse af, var utilstrækkelige til at begrunde en imødekommelse af klagerne.
- 20 Ved skrivelser af 5. januar 1996 reagerede sagsøgerne på disse meddelelser fra Kommissionen. Der fulgte en anden høring den 20. juni 1996.

- 21 Den 23. april 1997 vedtog Kommissionen to beslutninger (herefter »de anfægtede beslutninger«), hvori den bekræftede sin intention om ikke at imødekomme sagsøgernes klager. Kommissionen angav for det første i beslutningerne, at klagepunkterne rettet mod PVV-bekendtgørelserne skulle afvises, idet bekendtgørelserne har lovkraft. For det andet fandt Kommissionen for så vidt angår SSR's vedtægter, at de — selv om der var tale om aftaler mellem virksomheder — ikke indeholder forpligtelser eller henstillinger, der vedrører de tilsluttedes erhvervsvirksomhed, idet SSR's formål og de midler, der var afsat til at opnå dette, skulle gøres til genstand for gennemførelsesforanstaltninger. Traktatens artikel 85, stk. 1, kan først finde anvendelse efter vedtagelsen af sådanne foranstaltninger. For det tredje kvalificerede Kommissionen tilbagekøbspræmierne som støtteforanstaltninger indført af de nederlandske myndigheder. Klagerne over disse støtteforanstaltninger skulle derfor afvises i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17. Endelig konkluderede Kommissionen for så vidt angår aftalerne om tilbagekøb, at de ikke havde en mærkbar indvirkning på konkurrencen.

Retsforhandlinger

- 22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. juni 1997 har Weyl Beef anlagt en sag, der blev registreret under nummer T-197/97.
- 23 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor samme dag har Hogeslag og Groninger Vleeshandel anlagt en sag, der blev registreret under nummer T-198/97.
- 24 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 10. november 1997 har PVV og SSR anmodet om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande i de to sager.

- 25 Ved kendelser afsagt af formanden for Første Afdeling den 17. februar 1998 er disse begæringer blevet imødekommet.
- 26 Den skriftlige forhandling i sag T-197/97 er blevet afsluttet den 12. maj 1998.
- 27 Den skriftlige forhandling i sag T-198/97 er blevet afsluttet den 20. maj 1998.
- 28 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 stillet parterne skriftlige spørgsmål og besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Parterne har besvaret disse spørgsmål inden for de fastsatte frister.
- 29 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmøderne, der fandt sted den 10. februar 2000.
- 30 Efter at have hørt parterne finder Retten (Fjerde Afdeling), at sagerne bør forenes med henblik på dommen i henhold til procesreglementets artikel 50.

Parternes påstande

31 I sag T-197/97 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens beslutning af 23. april 1997 (sag IV/35.591/F-3 — Weyl/PVV+SSR) annulleres.

- Det fastslås, at bestemmelserne og aftalerne om sanering af den nederlandske kvægslagterisektor tilsidesætter traktatens artikel 85, stk. 1.

- Retten træffer sådanne yderligere foranstaltninger, som den finder nødvendige.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 I sag T-198/97 har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens beslutning af 23. april 1997 (sag IV/35.624/F-3 — Hoge-slag-Groninger/PVV+SSR) annulleres.

- Det fastslås, at bestemmelserne og aftalerne om sanering af den nederlandske kvægslagterisektor tilsidesætter traktatens artikel 85, stk. 1.

— Retten træffer sådanne yderligere foranstaltninger, som den finder nødvendige.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

33 Kommissionen har i begge sager, støttet af PVV og SSR, nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, for så vidt som den er baseret på traktatens artikel 3, litra g), artikel 3 A, artikel 5, 85, 92 og 93 samt EØS-aftalens artikel 3 og 53.

— I øvrigt frifindes sagsøgte.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

Parternes argumenter

34 Ifølge Kommissionen er formålet med de to sager at få fastslået, at ordningen og aftalerne om at sanere kvægslagterisektoren tilsidesætter traktatens artikel 85,

stk. 1, at PVV's skattelignende afgift til finansiering af saneringen af kvægslagterisektoren tilsidesætter traktatens artikel 3, litra g), sammenholdt med artikel 3 A, artikel 5 og 85, og EØS-aftalens artikel 1, stk. 2, litra e), sammenholdt med artikel 3 og 53, og at stiftelsen af PVV-fonden og ydelsen af midler, der er tillagt denne fond (gennem SSR), til de sanerede virksomheder tilsidesætter traktatens artikel 92 og 93.

- 35 På grundlag af denne fortolkning har Kommissionen, uden dog formelt at have fremsat en formalitetsindsigelse, gjort to anbringender gældende til støtte for, at sagerne skal afvises.
- 36 Kommissionen har for det første gjort gældende, at sagerne skal afvises, i det omfang de er baseret på traktatens artikel 92 og 93 og er rettet mod PVV-bekendtgørelserne. Den har med hensyn hertil anført, at den efter Nederlandenes anmeldelse af PVV-bekendtgørelserne besluttede ikke at indlede den i traktatens artikel 93, stk. 2, fastsatte procedure og ikke at gøre indsigelse på grundlag af traktatens artikel 92 mod de nævnte bekendtgørelser eller mod anvendelsen af den skattelignende afgift eller mod fonden. Sagsøgerne kunne i deres egenskab af interesserede tredjemænd have indgivet en klage til Kommissionen over de nævnte støtteforanstaltninger og efterfølgende anlagt sag til prøvelse af beslutningen om at godkende disse (Domstolens dom af 14.11.1984, sag 323/82, Intermills mod Kommissionen, Sml. I, s. 3809 og af 19.5.1993, sag C-198/91, Cook mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487).
- 37 Sagsøgerne kan heller ikke med henblik på at bestride lovligheden af Kommissionens beslutning vedrørende denne støtte gøre den i EF-traktatens artikel 184 (nu artikel 241 EF) fastsatte ulovlighedsindsigelse gældende, idet denne indsigelse ikke kan påberåbes over for retsakter, mod hvilke den, der påberåber sig indsigelsen, kunne have anlagt sag på grundlag af EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (efter ændring nu artikel 230, stk. 4, EF).

- 38 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den allerede i de anfægtede beslutninger vurderede, at klagerne over PVV-bekendtgørelserne, som var indgivet i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17, skulle afvises, da der ikke kunne indgives klager over bekendtgørelser på grundlag af denne bestemmelse, idet de har lovkraft.
- 39 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at sagerne skal afvises, i det omfang de er baseret på traktatens artikel 3, litra g), artikel 5 og 85 og på EØS-aftalens artikel 1, stk. 2, artikel 3 og 53 og er rettet mod PVV-bekendtgørelserne. Den har i denne forbindelse anført, at denne del af sagerne er rettet mod PVV som et offentligretligt organ, hvorfor de klager, der blev indgivet til Kommissionen, kun kan være rettet mod dennes indledning af traktatbrudsproceduren i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) mod Nederlandene som følge af tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af de ovenfor nævnte bestemmelser. Det følger af fast retspraksis, at en sag anlagt til prøvelse af Kommissionens afvisning af at indlede en overtrædelsesprocedure mod en medlemsstat i henhold til traktatens artikel 169, sammenholdt med traktatens artikel 3, litra g), artikel 5 og 85, skal afvises.
- 40 Weyl Beef i sag T-197/97 og Hogeslag i sag T-198/97 har heroverfor gjort gældende, at deres sager kun vedrører afvisningen af klagerne rettet mod tilsidesættelsen af traktatens artikel 85, stk. 1. Endvidere har de anerkendt, at ydelserne fra den af PVV oprettede fond er blevet godkendt af Kommissionen i medfør af traktatens artikel 92. Denne godkendelse fritager imidlertid ikke Kommissionen for forpligtelsen til i medfør af traktatens artikel 85 at foretage en selvstændig vurdering af de aftaler mellem virksomheder, som de omhandlede støtteforanstaltninger er forbundet med.
- 41 Endelig har sagsøgerne anført, at Domstolen har fastslået, at det forhold, at en medlemsstat tillægger aftaler mellem virksomheder, der tilsidesætter artikel 85, en generel bindende virkning eller udstrækker deres anvendelsesområde til også at omfatte virksomheder, der ikke deltager i kartellet, ikke betyder, at de berørte virksomheder ikke har tilsidesat traktatens artikel 85, stk. 1 (jf. i samme retning Domstolens dom af 30.1.1985, sag 123/83, Clair, Sml. s. 391, præmis 23). Der er i øvrigt ikke noget til hinder for, at en virksomhed inden for rammerne af en klage indgivet på grundlag af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17 også anmoder

Kommissionen om at fastslå, at der er sket overtrædelse af traktatens artikel 3, 5 og 85, og om i forbindelse hermed at træffe foranstaltninger i medfør af traktatens artikel 169.

- 42 Kommissionens standpunkt, hvorefter PVV-bekendtgørelserne har lovkraft, hvorfor de på grundlag af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17 indgivne klager over bekendtgørelserne skal afvises (punkt 32 i de anfægtede beslutninger), forhindrer ikke Kommissionen i at gribe ind over for saneringsordningen i dens helhed i medfør af forordning nr. 17.
- 43 Groninger Vleeshandel har anerkendt, at selskabets sag i det væsentligste er baseret på traktatens artikel 85. Det har imidlertid tilføjet, at den også er baseret på traktatens artikel 92 og 93. På dette grundlag finder Groninger Vleeshandel, at sagen skal antages til realitetsbehandling, idet de oplysninger, der blev offentliggjort i EF-Tidende, om Kommissionens godkendelse af saneringsstøtten, var så summariske, at dette forhindrede selskabet i at bedømme den interesse, det kunne have i at anlægge sag. Derfor kan Groninger Vleeshandel fortsat under denne sag for Retten anfægte beslutningen vedrørende denne støtte, uden at selskabet kan siges at have indgivet klagen for sent.

Retten's bemærkninger

- 44 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgerne kun har anmodet Retten om at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne og aftalerne om sanering af den nederlandske kvægslagterisektor tilsidesætter traktatens artikel 85, stk. 1. Dette fremgår ikke kun af sagsøgernes påstande, men også af hele diskussionen af de anbringender, der er gjort gældende til støtte for disse påstande, og som baserer sig dels på den privatretlige karakter (i modsætning til offentligretlig) af de anfægtede foranstaltninger med henblik på at få fastslået, at de omfattes af artikel 85, stk. 1, dels på de konkurrencebegrænsende virkninger af de nævnte foranstaltninger, som viser, at der er tale om en åbenbar tilsidesættelse af traktatens artikel 85.

- 45 Selv om det er rigtigt, at de klager, der er indgivet til Kommissionen på grundlag af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17, og som ligger til grund for denne sag, var mere omfattende, er genstanden for sagerne for Retten derimod begrænset til spørgsmålet om de anfægtede foranstaltningers forenelighed med traktatens artikel 85, og enhver henvisning til andre traktatbestemmelser foretages kun med det formål at vise, at den nævnte bestemmelse er blevet tilsidesat.
- 46 Endvidere har Weyl Beef og Hogeslag som svar på et skriftligt spørgsmål herom fra Retten bekræftet, at genstanden for deres sager faktisk er begrænset til spørgsmålet om en tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 1.
- 47 På grundlag af det ovenfor anførte må det fastslås, at de anbringender, som Kommissionen har gjort gældende med henblik på at få sagerne afvist, er irrelevante.
- 48 I øvrigt kan Retten ikke tiltræde Groninger Vleeshandel's anbringende om, at selskabets sag, da den er baseret på traktatens artikel 92 og 93, skal antages til realitetsbehandling, idet de oplysninger, der blev offentliggjort i EF-Tidende om godkendelsen af saneringsstøtten, var så summariske, at dette forhindrede selskabet i at bedømme den interesse, det kunne have i at anlægge sag. Efter fast retspraksis omfatter de interesserede parter i forhold til en støtte ikke blot den eller de støttemodtagende virksomheder, men alle de personer, virksomheder og sammenslutninger, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig de konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer. Begrebet betegner med andre ord en ubestemt helhed af adressater (dommen i sagen Intermills mod Kommissionen, præmis 16).
- 49 Heraf følger, at det eneste formål med en meddelelse om godkendelse af en støtte på grundlag af artikel 93, stk. 3 — ligesom det er tilfældet med de meddelelser, der offentliggøres i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2 — er at forpligte Kommissionen til at sikre, at der gives underretning til alle, der kan være berørt. Under disse omstændigheder må offentliggørelsen af en meddelelse om godkendelse i EF-Tidende anses for et egnet middel til at gøre alle berørte bekendt med,

at en bestemt støtte er blevet godkendt af Kommissionen på grundlag af artikel 93, stk. 3 (jf. analogien af dommen i sagen Intermills mod Kommissionen, præmis 17).

50 I det foreliggende tilfælde var den nævnte meddelelse, der vedrørte godkendelse af en »støtte til forbedring af kvægslagteriers strukturer og skattelignende afgift til fordel for Produktschap Vee en Vlees«, tilstrækkeligt præcis til, at sagsøgeren — som på daværende tidspunkt fuldt ud havde kendskab til saneringsforanstaltningerne inden for sektoren — ganske utvivlsomt måtte være klar over, at selskabet var berørt af foranstaltningen. Groninger Vleeshandel's sag må derfor afvises, i det omfang den kan anses for også at være baseret på traktatens artikel 92 og 93.

Realiteten

Parternes argumenter

51 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 85, stk. 1, på flere måder. De har i den forbindelse tilbagevist Kommissionens argumentation om, at den afviste at indlede en undersøgelse på konkurrenceområdet som følge af, at der ikke forelå nogen interesse for Fællesskabet. Forløbet af sagen vedrørende sagsøgernes klager giver nemlig et sikkert grundlag for at fastslå, at Kommissionen foretog en undersøgelse af de faktiske omstændigheder, sagsøgerne påtalte i forhold til den nævnte artikel.

52 Hertil kommer, at de omtvistede beslutninger ikke som begrundelse for afvisningen af klagerne henviser til den manglende interesse for Fællesskabet. Derfor er dette en begrundelse, der er givet efterfølgende, og som ikke finder

støtte i de anfægtede beslutninger og derfor ikke kan påberåbes under nærværende sag.

- 53 Endvidere har Kommissionen ved at finde, at saneringsordningen ikke omfattes af anvendelsesområdet for traktatens artikel 85, foretaget en forkert bedømmelse af de faktiske omstændigheder og en urigtig retsanvendelse.
- 54 Sagsøgerne har for det første anført, at Kommissionen kun kan basere sig på sine beslutninger om godkendelse af saneringsstøtten for så vidt angår tilbagekøbspræmierne, idet den eneste henvisning til støtteaspekter i de anfægtede beslutninger vedrørte de nævnte præmier. Derimod nævntes hverken PVV-bekendtgørelserne eller tilbagekøbsaftalerne.
- 55 For det andet følger det af Domstolens praksis, at godkendelse af støtte i henhold til traktatens artikel 92 og 93 ikke kan indebære, at de undersøgte foranstaltninger undtages fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 85 (jf. i samme retning Domstolens dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 44, og Rettens dom af 15.7.1994, sag T-17/93, Matra Hachette mod Kommissionen, Sml. II, s. 595, præmis 44 ff.). For det første er spørgsmålet om, hvorvidt en støtteforanstaltning er forenelig med fællesmarkedet forskelligt fra spørgsmålet om, hvorvidt en aftale mellem virksomheder har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen, og for det andet betyder den omstændighed, at Kommissionen inden for rammerne af en statsstøtteprocedure godkender foranstaltninger, der har vigtige konsekvenser på de forskellige markeder, ikke, at en horisontal aftale med samme rækkevidde er forenelig med traktatens artikel 85.
- 56 Da Kommissionen vedtog beslutningerne vedrørende saneringsstøtten, tog den ikke hensyn til de aftaler mellem virksomheder, der udgjorde grundlaget for PVV-bekendtgørelserne, idet de oplysninger, der normalt begæres fra en medlemsstat inden for rammerne af proceduren for anmeldelse af en støtte, ikke har noget at gøre med aftaler mellem virksomheder, og da Kommissionen på tidspunktet for vedtagelsen af sine beslutninger vedrørende den nævnte støtte ikke havde

kendskab til de aftaler, der udgør nærværende sags genstand, og de aspekter af aftalerne, der vedrører traktatens artikel 85. Kommissionen tog ikke hensyn til sagsøgenes klager i den første beslutning vedrørende den omhandlede støtte, idet denne beslutning blev vedtaget inden klagernes indgivelse, og den tog heller ikke hensyn til klagerne i den anden beslutning vedrørende den nævnte støtte, som blev vedtaget den 5. juli 1995, dvs. tre uger efter klagernes indgivelse.

- 57 Sagsøgerne har på grundlag af det ovenfor anførte konkluderet, at bestemmelserne og aftalerne om sanering af den nederlandske kvægslagterisektor omfattes af anvendelsesområdet for traktatens artikel 85. Disse bestemmelser og aftaler har til formål og til følge at begrænse eller fordrøje konkurrencen, da sektorens samlede kapacitet inden for produktionen af slagtekroppe blev reduceret på en kunstig måde, da kun de slagterier, der led af overkapacitet forud for saneringen, havde fordel heraf, mens de virksomheder, der ikke havde et sådant overkapacitetsproblem, ikke opnåede nogen fordel af saneringsforanstaltningerne og kun led af de negative aspekter, dvs. den finansielle afgift, og da strukturen inden for kvægslagterisektoren ikke blev forbedret, idet de pågældende foranstaltninger medførte lukning af moderne slagterier til fordel for umoderne slagterier med overkapacitet. Desuden forblev de tilbagekøbte slagterier aktive på det vigtige marked i det senere led produktion af oksekød (udbening og forberedelse slagtekroppe), og de kunne som følge af tilbagekøbet afdrage på investeringer i produktionsanlæg og lager. Som følge heraf forbedrede de »sanerede« virksomheder kunstigt deres konkurrencesituation på markedet i det senere led på bekostning af deres konkurrenter, og eftersom kvægslagterierne var enige om, at afgiften ikke måtte overvælttes på leverandørerne af kreaturerne, indebar dette et samarbejde, der uomtvisteligt strider mod traktatens artikel 85.

- 58 Heroverfor har Kommissionen indledningsvis gjort gældende, at det inden for rammerne af bedømmelsen af en klage indgivet i medfør af artikel 3 i forordning nr. 17 ikke tilkommer Kommissionen at træffe en endelig afgørelse vedrørende anvendeligheden af traktatens artikel 85, stk. 1, men udelukkende at bedømme sagens karakter og vigtighed med henblik på at afgøre, om der består en tilstrækkelig interesse for Fællesskabet til, at det kan begrunde en videre behandling af klagen (Rettens dom af 15.1.1997 sag T-77/95, SFEI m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 29 og 46). Kommissionens beslutninger, der blev truffet inden for denne ramme, er således baseret på en afvejning mellem på den ene side karakteren og betydningen af virkningerne af en eventuel

konkurrencebegrænsning og på den anden side Fællesskabets interesse. Selv om denne analyse ikke fremgår direkte af de anfægtede beslutningers ordlyd, er de vurderinger, som beslutningerne indeholder, foretaget på grundlag af denne interesseafvejning.

- 59 Kommissionen har desuden fastholdt, at den ikke i medfør af traktatens artikel 85, stk. 1, kan forbyde en saneringskontrakt (tilbagekøbsaftale) som følge af de virkninger, som en godkendt støtteordning (PVV-bekendtgørelserne) kan få på markedet i det senere led i produktion af oksekød.
- 60 Kommissionen har i den forbindelse anført, at de afgørende elementer i saneringsordningen findes i PVV-bekendtgørelsen om oprettelse af en fond for kvægslagterisektoren og i PVV-bekendtgørelsen om indførelse af en skatte-lignende afgift til fordel for fonden for kvægslagterisektoren.
- 61 Kommissionen meddelte imidlertid ved skrivelse af 31. december 1993 Nederlandene, at den ikke havde nogen indvendinger mod de i medfør af traktatens artikel 92 og 93 undersøgte saneringsstøtteforanstaltninger. Derfor kan saneringsordningen som sådan og dens finansiering ikke forbydes i medfør af traktatens artikel 85, stk. 1, medmindre SSR's gennemførelsen af ordningen medfører begrænsninger for de tilsluttede og/eller sanerede virksomheder, som ikke allerede følger af saneringsordningen (jf. i samme retning Domstolens dom af 22.3.1977, sag 74/76, Iannelli og Volpi, Sml. s. 557). Bedømmelsen i forhold til traktatens artikel 85, stk. 1, kan altså kun vedrøre eventuelle konkurrencebegrænsninger, der går ud over de begrænsninger, der følger af den af SSR pålagte eller aftalte saneringsordning, og kun i den udstrækning begrænsningerne ikke har de samme virkninger som støtten eller er accessoriske i forhold til disse virkninger.
- 62 Kommissionen har erindret om, at de nederlandske myndigheder har oprettet en støtteordning for sanering af kvægslagterier, der på det privatretlige plan

gennemføres på grundlag af tilbagekøbsaftaler mellem SSR og de sanerede slagterier. Den har understreget, at den på det tidspunkt, hvor den bedømte PVV-bekendtgørelserne inden for rammerne af traktatens artikel 92 og 93, undersøgte det finansielle aspekt af saneringen (ydelse af et beløb fra fonden og opkrævning af en afgift til fordel for fonden), konsekvenserne af betalingen af tilbagekøbspræmien og de forpligtelser, der følger af PVV-bekendtgørelserne (såsom forpligtelsen til ikke at overvælte afgiften på tredjemænd), og ikke fremkom med nogen indvendinger. Blandt støttens konsekvenser konstaterede Kommissionen virkningerne på markedet i det senere led, nemlig markedet for produktion af oksekød. Disse virkninger fulgte direkte af PVV's ydelse af en statsstøtte, der belastede saneringsfonden, til lukning af slagteriet eller den afdeling af virksomheden, der var specialiseret i slagtning. Kommissionen har erindret om, at den på dette grundlag i sine forskellige beslutninger i denne sag konkluderede, at virkningerne på markedet for kvægslagterier og markedet i det senere led var forenelige med traktatens artikel 92, stk. 1, og endog med artikel 85, stk. 1. Den retspraksis fra Domstolen, som sagsøgerne har henvist til (dommen i sagen *Matra mod Kommissionen*, præmis 44, og dommen i sagen *Matra Hachette mod Kommissionen*, præmis 44 ff.), bekræfter denne konklusion, idet den materielle bedømmelse inden for rammerne af bestemmelserne på statsstøtteområdet og den bedømmelse, der foretages inden for rammerne af traktatens artikel 85 og 86, udgør en helhed.

- 63 Endelig har Kommissionen repliceret, at det ikke er korrekt at anføre, at den på tidspunktet for vedtagelsen af den anden beslutning vedrørende saneringsstøtte ikke havde kendskab til »de bagvedliggende aftaler og de aspekter af sagen, der vedrører artikel 85«. PVV og SSR havde nemlig anmeldt de omhandlede bekendtgørelser den 28. februar 1995.

Rettens bemærkninger

- 64 Det skal indledningsvis fastslås, at sagsøgernes argumenter er baseret på en fortolkning af de anfægtede beslutninger, som bestrides af Kommissionen. Mens sagsøgerne har hævdet, at Kommissionen anvendte traktatens artikel 85, stk. 1, om konkurrence, da den afviste deres klager, har Kommissionen gjort gældende, at dens afvisning udelukkende er baseret på, at sagen ikke havde tilstrækkelig interesse for Fællesskabet.

- 65 Derfor skal det først afgøres, hvad der er de anfægtede beslutningers begrundelse for at afvise klagerne.
- 66 Det bemærkes i den forbindelse, at de anfægtede beslutninger — som sagsøgerne med rette har anført — ikke henviser til den manglende interesse for Fællesskabet. Det skal derfor vurderes, om afvisningen af klagerne, selv om den ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til Fællesskabets interesse, faktisk kun var begrundet med, at sagen ikke havde tilstrækkelig interesse for Fællesskabet.
- 67 Kommissionen fastslog i de anfægtede beslutninger, at selv om initiativet til saneringsprogrammet udgik fra den private sektor, må programmet anses for at være indført ved en beslutning fra de offentlige myndigheders side, idet virksomhedernes deltagelse i udarbejdelsen af beslutningerne på området kun var et forberedende led i vedtagelsen af offentlige retsakter. Kommissionen betragtede det i denne sammenhæng som helt udelukket at klage over PVV-bekendtgørelserne i henhold til konkurrencereglerne, idet disse efter Kommissionens opfattelse har lovkraft. Kommissionen fandt på grundlag af den samme tankegang også, at de tilbagekøbspræmier, der er fastsat i tilfælde af slagterilukninger, skal anses for at være statsstøtte, der er blevet godkendt af Kommissionen.
- 68 Derimod blev det for så vidt angår SSR's vedtægter nævnt i de anfægtede beslutninger, at der er tale om aftaler mellem virksomheder. De indeholder imidlertid ikke bestemmelser, der indebærer forpligtelser eller henstillinger i forhold til den erhvervsvirksomhed, der udøves af SSR's medlemmer. Formålet og de midler, der var afsat til sanering af sektoren, nemlig et massivt opkøb af slagtekapacitet med henblik på senere permanent afvikling, skulle nemlig gøres til genstand for gennemførelsesbestemmelser. Traktatens artikel 85, stk. 1, kunne kun finde anvendelse på disse bestemmelser.
- 69 Endelig følger det af de anfægtede beslutninger, at de tilbagekøbsaftaler, SSR indgik med slagterierne, omfattes af traktatens artikel 85, på trods af at de udgør

et grundlæggende element i gennemførelsen af det formål, det offentlige saneringsprogram forfølger. Kommissionen konstaterede imidlertid i de nævnte beslutninger, at de pågældende aftaler, som udgør et grundlæggende element i gennemførelsen af det nævnte formål, ikke i sig selv har noget formål, dvs. at de ikke har til formål at begrænse konkurrencen.

- 70 Ifølge ordlyden af de anfægtede beslutninger har de nævnte aftaler heller ikke til følge at begrænse konkurrencen mærkbart: For det første definerede Kommissionen de berørte geografiske markeder — i det mindste for så vidt angår engroshandel — til mindst at omfatte hele EØS-området. For det andet fastslog Kommissionen, at antallet af slagtinger og derfor også produktionen af oksekød ikke blev mindre på grund af saneringsforanstaltningerne. Kommissionen konkluderede på grundlag af de indsamlede oplysninger, at tilbagekøbsaftalernes virkninger på markedet for slagtekvæg var positive, idet visse slagterier kunne forhøje antallet af slagtinger, hvilket forbedrede deres indtægt. Følgen heraf var lavere priser på slagtekvæg i Nederlandene.
- 71 Det fremgår også af de anfægtede beslutninger, at virkningerne på markederne for slagtekroppe og oksekød ikke var mærkbare, eller at de ellers var positive. Henset til overkapaciteten inden for kvægslagterisektoren fandt Kommissionen heller ikke nogen virkning på markedet for slagteritjenesteydelser. Under hensyntagen til det forhold, at markederne for slagtekvæg, slagtekroppe og slagteritjenesteydelser findes i et tidligere led i forhold til markedet for oksekød, fandt Kommissionen også afslutningsvis, at der ikke forelå nogen mærkbar indvirkning på det sidstnævnte marked.
- 72 I lyset af det ovenstående må det ikke alene fastslås, at de anfægtede beslutninger ikke henviser til interessen for Fællesskabet, men også, at det er klart, at denne afvisningsgrund ikke danner grundlag for de nævnte beslutninger. Tværtimod må de forhold, der angives i de anfægtede beslutninger, betragtes som en retlig bedømmelse i henhold til traktatens artikel 85. Dette gælder også for så vidt angår Kommissionens betragtninger over tilbagekøbsaftalernes konkrete virkninger på det i det senere led liggende marked for oksekød, som den betegnede som ikke-mærkbare. Denne konklusion foranledigede nemlig ikke Kommissionen

til at fastslå, at Fællesskabet ikke havde nogen interesse i at viderebehandle klagen, men derimod til at undlade at anvende traktatens artikel 85, idet denne artikel kun finder anvendelse, hvis de konkurrencebegrænsende virkninger af de undersøgte aftaler har en mærkbar indflydelse på markedet.

- 73 Kommissionens argumentation, hvorefter dens afvisning kun var baseret på den manglende interesse for Fællesskabet, må derfor forkastes, og det må herefter konkluderes, at eftersom der i de anfægtede beslutninger er tale om afvisning af klager, der er behørigt begrundet med materielle grunde, skal Retten prøve Kommissionens retlige bedømmelse af de faktiske omstændigheder.
- 74 Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af fast retspraksis, at når Kommissionen har truffet en beslutning om at henlægge en klage uden at indlede en undersøgelse, begrænser Rettens legalitetskontrol sig til en undersøgelse af, om den anfægtede beslutning hviler på materielt urigtige omstændigheder og hverken bygger på en urigtig retsopfattelse eller er behæftet med en åbenbar skønsfejl eller magtfordrejning (jf. bl.a. Rettens dom af 18.9.1992, sag T-24/90, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 2223, præmis 80).
- 75 Domstolen har fastslået, at det følger af traktatens almindelige opbygning, at den i traktatens artikel 92 og 93 fastsatte procedure aldrig må føre til et resultat, der er i strid med traktatens særlige bestemmelser (jf. i samme retning Domstolens dom af 21.5.1980, sag 73/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1533, præmis 11, og dommen i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 41). Denne forpligtelse for Kommissionen til at tage fornødent hensyn til sammenhængen mellem på den ene side artikel 92 og 93 og på den anden side andre traktatbestemmelser gælder specielt i tilfælde, hvor de andre bestemmelser, som i den foreliggende sag, også tilsigter at forhindre, at konkurrencen inden for fællesmarkedet fordrejes. Når Kommissionen vedtager en beslutning om, hvorvidt en støtte er forenelig med fællesmarkedet, kan den således ikke se bort fra, at der er fare for, at individuelle erhvervsdrivende griber ind i konkurrencen inden for fællesmarkedet (dommen i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 42 og 43).

- 76 Domstolen har imidlertid også fastslået, at gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som er i strid med andre særlige traktatbestemmelser end artikel 92 og 93, kan være så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret (dommen i sagen *Matra mod Kommissionen*, præmis 41).
- 77 Domstolen har nærmere bestemt for så vidt angår et sådant tilfælde fastslået, at gennemførelsesforanstaltningernes virkninger for den samlede støttes forenelighed eller uforenelighed nødvendigvis må bedømmes efter fremgangsmåden i traktatens artikel 93. Det forholder sig imidlertid anderledes, hvis det ved undersøgelsen af en støtteordning er muligt at isolere de betingelser eller elementer, der, skønt de udgør en del af denne ordning, kan anses for unødvendige for gennemførelsen af dens formål eller for dens forvaltning (dommen i sagen *Iannelli og Volpi*, præmis 14).
- 78 Derfor skal det først afgøres, om saneringsforanstaltningerne er gennemførelsesforanstaltninger til eller elementer af den støtte, der er godkendt af Kommissionen, og om de i bekræftende fald har restriktive virkninger, der går ud over det, der er nødvendigt, for at støtten kan opnå de formål, der er tilladt i henhold til traktaten.
- 79 Det skal indledningsvis bemærkes, at parterne ikke er enige om, hvordan de omdiskuterede foranstaltninger skal kvalificeres. Mens Kommissionen har hævdet, at saneringsprogrammet i dets helhed følger af PVV-bekendtgørelserne, og at de af SSR indgåede aftaler derfor er et grundlæggende element i opnåelsen af det af de offentlige myndigheder forfulgte formål, har sagsøgerne gjort gældende, at saneringsordningen er et resultat af privatretlige aftaler, og at kun den nævnte ordnings finansieringsforanstaltninger er af offentligretlig karakter. Grundlæggende har Kommissionen gjort gældende, at saneringsordningen er et resultat af en offentlig handling, mens sagsøgerne har hævdet, at ordningen er et resultat af en privat samordning, der efterfølgende har opnået offentlig finansiering.

- 80 Denne diskussion er ikke relevant for bedømmelsen af forbindelsen mellem de pågældende foranstaltninger og støttens formål: Uanset om initiativet til saneringen faktisk udgår fra virksomhederne eller fra de offentlige myndigheder (PVV), er det ubestridt, at der er tale om foranstaltninger, hvis formål er at reducere sektorens kapacitet med støtte fra staten. Endvidere har sagsøgerne selv erklæret i sagerne, at »afgiftens indførelse og beslutningen om at overføre afgiftsindtægterne [til] SSR er uløseligt forbundet med saneringen. Uden afgift ville der ikke være sket sanering, og uden sanering ville der ikke have været en afgift«.
- 81 I øvrigt er det fast retspraksis, at der ved anvendelsen af traktatens artikel 92 især skal tages hensyn til virkningerne af støtten for de virksomheder eller producenter, som begunstiges, og ikke til situationen for de institutioner, som fordeler og forvalter støtten (Domstolens dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, præmis 21). Da virkningerne af støtten udspringer af saneringsordningen i dens helhed, herunder SSR's udvælgelse af støttemodtagerne, må ordningen derfor anses for at udgøre gennemførelsesforanstaltningerne til støtten. En foranstaltning, som træffes af en offentlig myndighed, og som begunstiger visse virksomheder eller visse produkter, mister i øvrigt ikke sin karakter af vederlagsfri fordel, fordi den helt eller delvist finansieres gennem bidrag, som det offentlige opkræver hos de pågældende virksomheder (dommen i sagen Steinike & Weinlig, præmis 22).
- 82 Det er således kunstigt at sondre mellem programmets forskellige foranstaltninger på den måde, sagsøgerne har foreslået. De har i deres stævninger bekræftet, at de anerkender, at de ydelser, der hidrører fra den af PVV oprettede fond, blev godkendt af Kommissionen i medfør af traktatens artikel 92, »men en sådan godkendelse omfatter ikke afgifter til finansiering af saneringsforanstaltningerne«. Det ser derfor ud til, at sagsøgerne sonder mellem afgifterne til finansiering af saneringen og de foranstaltninger, hvorved disse afgifter anvendes, selv om de to handlinger er uløseligt forbundet med hinanden og tilsammen skal opfylde målsætningen om at reducere sektorens overkapacitet.

- 83 Det må derfor konkluderes, at selv om det anerkendes, at visse af foranstaltningerne vedrørende saneringen af kvægslagterisektoren kunne være omfattet af traktatens artikel 85 (nemlig aftalerne om oprettelse af SSR og tilbagekøbsaftalerne), er de så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at foretage en isoleret bedømmelse af dem.
- 84 Det skal dog stadig afgøres, om disse foranstaltninger indebærer restriktive virkninger, der går ud over det, der er nødvendigt for, at støtten kan opnå de formål, der er tilladt i henhold til traktaten. Sagsøgerne har ikke fremført noget anvendeligt bidrag i den forbindelse, idet samtlige deres indlæg fokuserer på de konkurrencebegrænsende virkninger af den kapacitetsreduktion, der skyldes saneringsordningen, og på den forskelsbehandling, der følger af afgiftens obligatoriske karakter i forhold til samtlige erhvervsdrivende inden for sektoren. Disse virkninger er en uadskillelig del af støttens formål.
- 85 Sagsøgerne har navnlig påpeget, at saneringsordningen begrænser konkurrencen som følge af, at de fordele, der er forbundet med dens anvendelse, kun kommer de kvægslagterier til gode, der lider af overkapacitet, hvilket er en uadskillelig del af støtten. Selv om sagsøgerne har henvist til den omstændighed, at kapacitetsnedsættelsen kunne være styret individuelt af hver enkelt virksomhed, uden at det var nødvendigt at oprette en fond med ansvar for en koordineret bedømmelse af støtteansøgningerne, har de ikke baseret deres argumentation på den omstændighed, at aktionen var koordineret, men på den omstændighed, at kun slagterier, der led af overkapacitet, fik fordel af foranstaltningerne. Denne virkning ville imidlertid have været den samme i tilfælde af en ikke-koordineret sanering, og den er således en konsekvens af støtten og ikke af koordineringen.
- 86 Det må herefter konkluderes, at samtlige de konkurrencebegrænsende virkninger, som ordningen efter sagsøgernes opfattelse indebærer, må tilskrives støtteforanstaltningerne og anses for nødvendige for opfyldelsen af formålet med støtten og dens funktion.

- 87 Sagsøgerne har imidlertid indvendt, at Kommissionen i de anfægtede beslutninger kun kvalificerede foranstaltningerne vedrørende tilbagekøbspræmierne som støtte, mens den fastslog, at alle de andre foranstaltninger blot fulgte af en lov og derfor var snævert forbundet med offentlige foranstaltninger. Sagsøgerne har heraf udledt, at Kommissionen ikke nu kan gøre gældende, at alle foranstaltningerne falder ind under statsstøttereglerne.
- 88 Selv om Kommissionen i de anfægtede beslutninger kun kvalificerede tilbagekøbspræmierne som statsstøtte, bekræftede den i de samme beslutninger, at saneringsforanstaltningerne udgør en del af et offentligt program, hvis finansielle aspekter falder ind under statsstøttereglerne. De nederlandske myndigheder har nærmere bestemt oprettet en støtteordning for sanering af kvægslagterisektoren, der på det privatretlige plan gennemføres på grundlag af tilbagekøbsaftaler indgået mellem SSR og de sanerede slagterier (aftaler omfattet af traktatens artikel 85).
- 89 Kommissionen undersøgte på dette grundlag det finansielle aspekt af saneringen, konsekvenserne af tilbagekøbspræmiens betaling og de forpligtelser, der følger af PVV-bekendtgørelserne, da den vurderede PVV-bekendtgørelserne inden for rammerne af traktatens artikel 92 og 93, og den rejste ingen indsigelser. Blandt konsekvenserne af støtten fastslog Kommissionen virkningerne på markedet i det senere led produktion af oksekød. Disse virkninger følger direkte af PVV's betaling af tilbagekøbspræmier gennem saneringsfonden. Derfor konkluderede Kommissionen, at saneringsordningen i sig selv og dens finansiering ikke kan forbydes i henhold til traktatens artikel 85.
- 90 Endvidere erklærede Kommissionen udtrykkeligt i punkt 36 og 37 i de anfægtede beslutninger, at tilbagekøbsaftalerne, der som privatretlige foranstaltninger er omfattet af traktatens artikel 85, skal bedømmes under hensyntagen til den konkrete sammenhæng, hvori virksomhedernes adfærd finder sted. Den bemær-

kede herefter, at denne sammenhæng i det foreliggende tilfælde netop er det lovregulerede saneringsprogram for sektoren (»aftalerne udgør imidlertid et grundlæggende element i opnåelsen af det formål, loven forfølger«, jf. punkt 39 i de anfægtede beslutninger), og at de pågældende aftaler derfor ikke har noget selvstændigt formål.

- 91 Det må på den baggrund konkluderes, at det i de foregående præmisser angivne ræsonnement ligger til grund for hele indholdet i de nævnte beslutninger. Det bemærkes, at Kommissionen i sin beskrivelse af de faktiske omstændigheder i de anfægtede beslutninger altid henviser til saneringsordningen som ét enkelt program, der skal undersøges inden for rammerne af statsstøttereglerne. Kommissionen følger hele vejen igennem beslutningerne det samme juridiske ræsonnement, der har til formål at påvise den offentlige karakter af programmet, hvis kerne udgøres af de finansielle aspekter.
- 92 Det må herefter konkluderes, at Kommissionen var berettiget til at finde, at den ikke i medfør af traktatens artikel 85 kunne forbyde de foranstaltninger af privatretlig karakter, der udgjorde en del af programmet, på grund af virkningerne af en støtteordning, der var blevet godkendt. Denne afvisningsgrund lå til grund for hele beslutningen.
- 93 Hvad endelig angår sagsøgernes argumentation om, at Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af beslutningerne vedrørende saneringsstøtten ikke tog hensyn til de aftaler mellem virksomheder, der udgjorde grundlaget for PVV-bekendtgørelserne, blev det under den mundtlige forhandling godtgjort, at Kommissionen på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningerne om denne støtte havde kendskab til SSR's vedtægter, hvis artikel 3 udtrykkeligt henviser til foranstaltningerne til gennemførelse af saneringen, herunder tilbagekøbsaftalerne. Eftersom Kommissionen derimod ikke var bekendt med, hvordan saneringsaftalerne skulle anvendes i praksis, vurderede den derfor ordningen som sådan og ikke de mulige konkurrencebegrænsende virkninger af de særlige tilbagekøbsaftaler.

- 94 Det følger af ovenstående, at de omtvistede beslutninger ikke er baseret på materielt urigtige faktiske omstændigheder, og ikke er behæftet med en retlig fejl eller en åbenbart urigtig bedømmelse, og at Kommissionen var berettiget til at udelukke, at saneringsordningen for kvægsektoren havde mærkbare konkurrencebegrænsende virkninger, som var kendt for Kommissionen, da den vedtog beslutningerne, og som gik ud over de virkninger, der er en uadskillelig del af støtteordningen, som var blevet gjort til genstand for en prøvelse inden for rammerne af traktatens artikel 92 og 93.
- 95 Heraf følger, at Kommissionen i det hele skal frifindes i begge sager.

Sagens omkostninger

- 96 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 97 Da sagsøgerne har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand herom, dømmes de til at betale sagens omkostninger.
- 98 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, kan Retten træffe afgørelse om, at en intervenient skal bære sine egne omkostninger. Intervenienterne bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.
- 2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.
- 3) Intervenienterne bærer deres egne omkostninger.

Tiili

Moura Ramos

Mengozi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 31. januar 2001.

H. Jung

Justitssekretær

P. Mengozzi

Afdelingsformand