SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 7. Mai 2002 [1]

I — Einleitung

1. Die vorliegende Nichtigkeitsklage des Königreichs Spanien richtet sich gegen die Entscheidung 98/693/EG der Kommission vom 1. Juli 1998 bezüglich der von Spanien beim Erwerb von Nutzfahrzeugen [zum Ersatz von Altfahrzeugen] gewährten Beihilfen „Plan Renove Industrial" (August 1994 — Dezember 1996) [2]. Die Kommission hat die Beihilfen weitgehend für rechtswidrig und für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt und ihre Rückforderung angeordnet.

II — Sachverhalt und angefochtene Entscheidung

2. Am 28. Juli 1994 beschloss die spanische Regierung ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission den Plan Renove Industrial (im Folgenden: PRI) zugunsten natürlicher Personen, kleiner und mittlerer Unternehmen (im Folgenden: KMU), öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften und kommunaler Dienstleistungsunternehmen. Die Durchführung des Programms wurde durch eine Vereinbarung vom 27. September 1994 dem Instituto de Crédito Oficial (Staatliches Kreditinstitut) übertragen.

3. Die beanstandete Maßnahme bestand in einer Zinsverbilligung für Darlehen mit vier Jahren Laufzeit, mit denen der Erwerb von Nutzfahrzeugen oder ihre Anmietung mit Kaufoption zu maximal 70 % finanziert wurde. Der Zuschuss betrug maximal 93 196 ESP je Million Darlehen, was einem Beihilfewert von 6,5 % des Nettokaufpreises entsprach. Die Zinsverbilligung wurde für die Finanzierung von Fahrzeugen der folgenden fünf Kategorien gewährt: Sattelanhänger und Lastkraftwagen über 30 t (Kategorie A); Nutzfahrzeuge zwischen 12 und 30 t (Kategorie B); Nutzfahrzeuge zwischen 3,5 und 12 t (Kategorie C); PKW-Sondermodelle, Lieferwagen und Nutzfahrzeuge bis 3,5 t (Kategorie D); Busse (Kategorie E).

4. Eine Voraussetzung für die Gewährung des Zuschusses bei Erwerb eines Neufahrzeugs war, dass zugleich ein in Spanien zugelassenes Fahrzeug endgültig stillgelegt wurde, dessen Erstzulassung mehr als zehn

1 — Originalsprache: Deutsch.
2 — ABl. L 329, S. 23.

Jahre (sieben Jahre für Straßenzugmaschinen) zurücklag. Das Ersatzfahrzeug konnte — in bestimmten Grenzen — auch größer sein als das stillgelegte Fahrzeug.

5. Zwischen dem 9. Februar 1995 und dem 20. Februar 1996 ersuchte die Kommission das Königreich Spanien um Auskünfte über den PRI, von dem sie aus nichtamtlicher Quelle erfahren hatte. Das Königreich Spanien beantwortete die Auskunftsersuchen mit Schreiben vom 6. März 1995, 26. Juli 1995 und 14. März 1996.

6. Mit Schreiben vom 26. Juni 1996 unterrichtete die Kommission das Königreich Spanien von ihrem Beschluss, das in Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 EG) vorgesehene Verfahren einzuleiten, und forderte es zur Stellungnahme auf.

7. Das Königreich Spanien gab mit Schreiben vom 26. Juli 1996 eine Stellungnahme ab. Nach einem ergänzenden Auskunftsersuchen der Kommission vom 19. Dezember 1996 folgten weitere Erläuterungen Spaniens mit Schreiben vom 12. Februar 1997. Die Kommission bat das Königreich Spanien ferner mit Schreiben vom 19. November 1997 um zusätzliche Informationen zu den Unternehmen, die nicht als Haupttätigkeit Beförderungsleistungen erbrachten und nur auf lokalen Märkten aktiv waren. Das Königreich Spanien gab diese Auskünfte mit Schreiben vom 27. November 1997 und 20. Februar 1998.

8. Am 1. Juli 1998 erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung, in der sie in den ersten beiden Artikeln feststellte, dass die Gebietskörperschaften und kommunalen öffentlichen Dienstleistungsunternehmen sowie natürlichen Personen oder KMU gewährten Beihilfen, die auf rein lokaler oder regionaler Ebene und nicht auf dem Beförderungssektor tätig sind, keine staatlichen Beihilfen gemäß Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages darstellen. Die beiden nachfolgenden Artikel lauten:

„*Artikel 3*

Alle anderen natürlichen Personen und KMU gewährten Beihilfen stellen staatliche Beihilfen gemäß Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages dar und sind illegal und mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar.

Artikel 4

Spanien stellt die Zahlung der in Artikel 3 genannten Beihilfen ein und fordert die geleisteten Beihilfen zurück. Die Rückzahlung erfolgt nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts einschließlich Zinsen zu dem für die Bewertung von Regionalbeihilferegelungen verwendeten Bezugssatz ab dem Zeitpunkt der Beihilfeleistung bis zur tatsächlichen Rückzahlung."

III — Verfahren und Anträge

9. Mit Schriftsatz, der am 25. September 1998 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden ist, hat das Königreich Spanien Klage gemäß Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) erhoben.

10. Am 25. Februar 1999 hat die Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) Klage vor dem Gericht erster Instanz wegen Nichtigerklärung von Artikel 3 und 4 derselben Entscheidung erhoben (Rechtssache T-55/99).

11. Mit Beschluss vom 25. Januar 2000 hat der Gerichtshof das Verfahren gemäß Artikel 47 Absatz 3 der Satzung bis zur Entscheidung des Gerichts in der Rechtssache T-55/99 ausgesetzt.

12. Mit Urteil vom 29. September 2000 hat das Gericht die Klage der CETM abgewiesen [3], woraufhin das Verfahren vor dem Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache fortgesetzt wurde.

13. Das Königreich Spanien beantragt,

1. Artikel 3 und 4 der angefochtenen Entscheidung aufzuheben und

2. der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

14. Die Kommission beantragt,

1. die Klage abzuweisen und

3 — Slg. 2000, II-3207.

2. dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

15. Das Vorbringen der Parteien wird im Rahmen der rechtlichen Würdigung wiedergegeben.

IV — Rechtliche Würdigung

16. Das Königreich Spanien stützt seine Klage auf fünf Gründe:

— die Verletzung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG),

— die Verletzung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag,

— die Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes,

— einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, soweit die Rückforderung angeordnet wird, und

— einen Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) wegen der mangelhaften Begründung der Rückforderung.

A — *Verletzung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag*

17. Im Rahmen dieses Klagegrundes hat die spanische Regierung zwei Rügen vorgebracht. Sie ist der Auffassung, dass die Kommission die Maßnahmen des PRI in der angefochtenen Entscheidung zu Unrecht als selektive Maßnahmen zugunsten bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige eingeordnet habe. Zum anderen meint sie, es läge keine Wettbewerbsverfälschung und keine Handelsbeeinträchtigung vor.

1) Keine Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige

a) Vorbringen der Parteien

aa) Königreich Spanien

18. Nach Auffassung der spanischen Regierung sei die Maßnahme nicht selektiv,

da die begünstigten Unternehmen nicht von vornherein feststünden. Vielmehr stelle der PRI abstrakte Förderkriterien auf, die inländische wie ausländische Unternehmen erfüllen könnten. Begünstigt würden alle KMU ungeachtet des Wirtschaftszweigs, dem sie angehörten.

19. Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten könnten entweder Nutzfahrzeuge nach Spanien überführen, dort anmelden, anschließend stilllegen und — gefördert durch den PRI — ein Ersatzfahrzeug beschaffen. Sie könnten auch eine Vereinbarung mit dem Halter eines in Spanien zugelassenen Fahrzeugs über die Stilllegung dieses Fahrzeugs treffen und sich die Stilllegung dann zurechnen lassen. Jedenfalls hinderten die Bedingungen des PRI Transportunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten nicht, an dem Programm teilzunehmen. Vielmehr sei die Förderung für ausländische Unternehmen wegen der niedrigeren Zinssätze in ihren Herkunftsländern nicht attraktiv. Der PRI gleiche letztlich nur den aus dem unterschiedlichen Zinsniveau resultierenden Nachteil für spanische Unternehmen aus.

20. Die spanische Regierung verweist darauf, dass nach Maßgabe des Artikels 2.1 Buchstabe b des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (WTO-GATT 1994) [4] eine Förderung nicht als spezifisch angesehen werde, wenn sie an neutrale und horizontal anwendbare Voraussetzungen geknüpft sei, wie es beim PRI der Fall sei. Auch Generalanwalt Darmon habe in der Rechtssache Sloman Neptun auf den Subventionsbegriff des GATT Bezug genommen. [5]

21. Ferner sei nach der Rechtsprechung keine Selektivität gegeben, wenn die Begünstigung sich aus der Natur oder dem inneren Aufbau des zugrunde liegenden Systems ergebe. [6] Alle Unternehmen könnten vom PRI profitieren. Ausgenommen seien entsprechend dem Aufbau des Systems nur Großunternehmen, die aber nicht vor denselben Finanzierungsschwierigkeiten stünden wie KMU.

bb) Kommission

22. Die Kommission ist der Ansicht, dass der PRI insbesondere zwei Kriterien enthalte, die seine Selektivität begründeten. Zum einen könnten nur solche Unternehmen die Förderung in Anspruch nehmen, die für ihre wirtschaftliche Tätigkeit Nutz-

4 — Die multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986—1994) — Anhang 1A — ABl. L 336, S. 156.

5 — Schlussanträge vom 17. März 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91 (Sloman Neptun, Slg. 1993, I-887, I-903, Nrn. 31 ff. und 46).

6 — Urteile vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73 (Italien/Kommission, Slg. 1974, 709) und vom 9. Dezember 1997 in der Rechtssache C-353/95 P (Tiercé Ladbroke/Kommission, Slg. 1997, I-7007, Randnr. 38) sowie Urteile des Gerichts vom 18. September 1995 in der Rechtssache T-471/93 (Tiercé Ladbroke/Kommission, Slg. 1995, II-2537, Randnr. 62) und vom 27. Januar 1998 in der Rechtssache T-67/94 (Ladbroke Racing/Kommission, Slg. 1998, II-1, Randnr. 62).

fahrzeuge benötigten. Zum anderen erfasse die Maßnahme nur KMU.

23. Es sei unerheblich, dass die Begünstigten nicht im Vorhinein feststünden. Es reiche für die Selektivität aus, dass ausschließlich Unternehmen gefördert würden, die bestimmte Eigenschaften aufwiesen. So habe der Gerichtshof Maßnahmen als Beihilfen angesehen, die allen Exportunternehmen in einem Mitgliedstaat unabhängig von ihrer Größe und den exportierten Produkten zugute gekommen seien. [7]

24. Die Maßnahme sei auch nicht durch die Natur oder den inneren Aufbau des zugrunde liegenden Systems zu rechtfertigen. Spanien habe nicht dargelegt, welcher systemimmanente Faktor die Differenzierung rechtfertigte. Dass eine Maßnahme bestimmte wirtschaftspolitische Ziele verfolge, genüge insoweit nicht. Dieser Rechtfertigungsgrund sei nur im Zusammenhang mit Steuerregelungen einschlägig.

b) Würdigung

25. Voraussetzung für die Einordnung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe ist gemäß Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag, dass sie bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt.

26. Dabei ist es nicht erforderlich, dass die konkreten Begünstigten bereits von Anfang an feststehen. Schon aus dem Wortlaut des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag, der auch die Begünstigung eines Produktionszweigs ausreichen lässt, folgt, dass eine abstrakte Umschreibung des Kreises der möglichen Empfänger ausreicht, um eine Maßnahme als selektiv anzusehen.

27. Denkt man den Ansatz der spanischen Regierung zu Ende, würden gesetzliche Beihilferegelungen oder Beihilfeprogramme niemals die Voraussetzung einer staatlichen Beihilfe erfüllen, da es für sie gerade charakteristisch ist, dass sie nur abstrakte Kriterien zur Bestimmung des Kreises der Begünstigten aufstellen. Vielmehr könnten allein die auf der Basis solcher generellen Regelungen gewährten Zuwendungen am Maßstab des Artikels 92 EG-Vertrag geprüft werden. Der Gerichtshof ist jedoch immer wieder mit Beihilfeprogrammen und gesetzlichen Beihilferegelungen befasst gewesen, ohne dass er Zweifel an der Selektivität geäußert hätte, weil die möglichen Empfänger nur durch abstrakte Kriterien eingegrenzt, nicht aber konkret benannt wurden. [8]

7 — Die Kommission verweist auf die Urteile vom 10. Dezember 1969 in den verbundenen Rechtssachen 6/69 und 11/69 (Kommission/Frankreich, Slg. 1969, 523) und vom 10. Juni 1993 in der Rechtssache C-183/91 (Kommission/Griechenland, Slg. 1993, I-3131).

8 — Vgl. z. B. Urteile vom 8. November 2001 in der Rechtssache C-143/99 (Adria-Wien Pipeline, Slg. 2001, I-8365) über eine Regelung des österreichischen Energieabgabengesetzes, vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98 (Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-6857) zu einer Regelung des deutschen Einkommensteuergesetzes und vom 17. Juni 1999 in der Rechtssache C-75/97 (Belgien/Kommission, Slg. 1999, I-3671) — Programm Maribel.

28. Dass eine Maßnahme keine Subvention im Sinne des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen darstellt, ist ohne Bedeutung für ihre Einordnung als staatliche Beihilfe nach Artikel 92 EG-Vertrag. Zwar hat Generalanwalt Darmon in der Rechtssache Sloman Neptun im Rahmen rechtsvergleichender Überlegungen auch auf den Begriff der Subvention nach dem Antisubventionskodex des GATT Bezug genommen [9], ohne indes hieraus zwingende Folgerungen für das Gemeinschaftsrecht abzuleiten. Die Gemeinschaft ist jedenfalls rechtlich nicht gehindert, eine Maßnahme als Beihilfe einzuordnen, die nach dem WTO-Übereinkommen keine Subvention darstellt, und insoweit in ihrer internen Rechtsordnung strengere Maßstäbe anzulegen, als es im völkerrechtlichen Kontext geboten ist.

29. Die Förderung nach dem PRI wäre nur dann nicht selektiv im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag, wenn sie allen Unternehmen im Inland unterschiedslos zugute käme. [10]

30. Wie die Kommission zu Recht hervorhebt, können nur solche Unternehmen die Förderung in Anspruch nehmen, die für ihre wirtschaftliche Tätigkeit ein Nutzfahrzeug benötigen. Damit sind bestimmte Wirtschaftszweige, etwa die freien Berufe, praktisch völlig von der Förderung ausgeschlossen.

31. Ferner führt der PRI zu einer unterschiedlich hohen Begünstigung verschiedener Branchen. Da es keine Begrenzung der pro Antragsteller geförderten Fahrzeuge gibt, können Unternehmen je nach der Bedeutung der Transportleistung in ihrem Geschäftsfeld in unterschiedlich starkem Maße von dem Programm profitieren.

32. Auch der Umstand, dass ausschließlich natürliche Personen, KMU, Gebietskörperschaften und Einrichtungen, die Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichen Interesse erbringen, die Förderung beanspruchen können, unterscheidet den PRI von einer zulässigen allgemeinen Maßnahme. Zwar ist nach dem PRI vorgesehen, in Ausnahmefällen auch Nicht-KMU Zuwendungen zu gewähren. Wie das Gericht erster Instanz in der Rechtssache T-55/99 jedoch festgestellt hat, ist von dieser Möglichkeit praktisch nicht Gebrauch gemacht worden. [11]

33. Fraglich ist, ob diese Differenzierungen aus der Natur oder dem inneren Aufbau eines allgemeinen Systems heraus gerechtfertigt sind, in das sich die Maßnahme einfügt. Der Gerichtshof hat diesen Gedanken erstmals in der von Spanien angeführten Rechtssache Italien/Kommission [12] entwickelt. In der Folge ist dieses Argument

9 — Zitiert in Fußnote 5, Nrn. 46 und 63 ff.

10 — Urteil Adria-Wien Pipeline (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 35).

11 — Siehe Urteil CETM (zitiert in Fußnote 3, Randnrn. 46 und 47).

12 — Zitiert in Fußnote 6, Randnr. 33/35.

häufig, insbesondere im Zusammenhang mit Steuerermäßigungen oder Vergünstigungen bei den Sozialabgaben, erörtert worden. [13]

34. Der vorliegende Sachverhalt unterscheidet sich von den Konstellationen in den zitierten Rechtssachen dadurch, dass die Begünstigung nicht in der Befreiung von einer allgemeinen Belastung, sondern schlicht in einer Begünstigung bestimmter Unternehmen aus umwelt- und verkehrspolitischen Gründen besteht.

35. Dass die spanische Regierung mit dem PRI bestimmte politische Ziele verfolgt, macht die Maßnahme nicht zu einem allgemeinen System, innerhalb dessen bestimmte systembedingte Differenzierungen vorgenommen werden. [14] Von einem allgemeinen System, wie es z. B. das System der Besteuerung oder der Sozialabgaben bildet, kann nur die Rede sein, wenn es grundsätzlich alle inländischen Unternehmen erfasst. Wer kein KMU ist oder kein Nutzfahrzeug benötigt, ist aber nicht vom PRI berührt.

36. Da Spanien außerdem auch nichts dafür vorgetragen hat, dass sich der PRI seinerseits in irgendein übergeordnetes System einordnet, scheidet eine Rechtfertigung als systembedingte Differenzierung aus.

37. Die erste Rüge des ersten Klagegrundes ist folglich zurückzuweisen.

2) Keine Verfälschung des Wettbewerbs und keine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels

a) Vorbringen der Parteien

aa) Königreich Spanien

38. Die spanische Regierung ist der Auffassung, dass die Maßnahmen des PRI keine Verfälschung des Wettbewerbs und keine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels mit sich bringen. Da nur KMU gefördert würden und die Beihilfeintensität gering sei, habe der PRI keine spürbaren Auswirkungen. Dies sei unabhängig davon zu berücksichtigen, ob der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (im Folgenden: KMU-Rahmen) und die darin vorgesehene „De-minimis"-Regelung anwendbar seien.

13 — Vgl. die in Fußnote 6 zitierten Urteile sowie die Urteile Adria-Wien Pipeline (zitiert in Fußnote 8, Randnrn. 42 ff. Maribel (zitiert in Fußnote 8, Randnrn. 34 ff.).

14 — Siehe auch Urteil CETM (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 53).

39. Hierzu erläutert die spanische Regierung, dass der Zuschuss bei Erwerb eines Nutzfahrzeugs höchstens 3 341 ECU bzw. 6,5 % des Kaufpreises betragen habe. Die geförderten Fahrzeuge machten nur 0,5 % aller in Spanien zugelassenen Nutzfahrzeuge aus. Ein großer Teil der Begünstigten erbringe nur Transportleistungen für eigene Rechnung. Von den Erwerbern größerer Fahrzeuge (Kategorie A und E) verfügten 83 % nur über ein Fahrzeug und 97 % über weniger als fünf Fahrzeuge. Die geförderten Unternehmen seien kaum außerhalb Spaniens tätig.

40. Da die Förderung an die Bedingung geknüpft sei, ein anderes Fahrzeug stillzulegen, komme es nicht zu einer Ausweitung der Transportkapazität. Die spanische Regierung hat in der Erwiderung allerdings angegeben, dass in 12,3 % der Fälle das geförderte Ersatzfahrzeug einer größeren Kategorie angehört habe als das stillgelegte Fahrzeug.

41. Erst in der Erwiderung hat die spanische Regierung außerdem gerügt, dass die Entscheidung keine ausreichende Begründung für die Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels enthalte.

42. Der Transport für eigene Rechnung und der Transport für Dritte seien nicht Teil desselben Marktes. Dies zeige sich an der entsprechenden Unterscheidung bei den Lizenzen. Wer Beförderungsleistungen für eigene Rechnung mit einem eigenen Nutzfahrzeug erbringe, biete keine Transportleistungen am Markt an.

bb) Kommission

43. Vorab hebt die Kommission hervor, dass es für den Verstoß gegen Artikel 92 EG-Vertrag ausreiche, wenn eine Verfälschung des Wettbewerbs drohe. Zum anderen handele es sich bei dem Transportsektor um einen Markt, der erst vor kurzem liberalisiert worden sei und deswegen besonderer Aufmerksamkeit bedürfe.

44. Sie betont, dass im Verkehrssektor schon sehr geringe Beihilfen eine Verfälschung des Wettbewerbs und eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels hervorrufen könnten, da dieser Markt von strukturellen Problemen und Überkapazitäten geprägt sei. Deswegen sei auch die „De-minimis"-Regel in diesem Bereich nicht anwendbar. Zudem fördere der PRI eine Kapazitätsausweitung.

45. Ferner erläutert die Kommission, dass der Transport für eigene Rechnung und der Transport für Dritte einen Markt bildeten, da die Leistungen austauschbar seien. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof die Kommission im Vorfeld der mündlichen Verhandlung ersucht, in ihrem Plädoyer zu folgendem Punkt Stellung zu nehmen: Im Rahmen der Fusionskontrolle scheine die Kommission bei der Bestimmung des rele-

vanten Marktes Leistungen für eigene Rechnung im Allgemeinen nicht zu berücksichtigen.[15] Falls dies zutreffe, werde die Kommission gebeten zu erläutern, weshalb sie in dem vorliegenden Fall im Rahmen der Beihilfeaufsicht anders vorgehe.

46. Die Kommission hat hierzu in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass die Fusionskontrolle und die Beihilfeaufsicht völlig verschiedenen Grundsätzen unterlägen. Auch im Rahmen der Fusionskontrolle würden aber Leistungen für eigene Rechnung bei der Bestimmung des für den Zusammenschluss relevanten Marktes berücksichtigt, soweit sie mit Leistungen Dritter austauschbar seien.[16]

15 — Vgl. 92/385/EWG: Entscheidung der Kommission vom 28. April 1992 zur Erklärung der Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt in der Sache IV/M.126 — Accor/Wagons-Lits in Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates, ABl. L 204, S. 1, 93/6/EWG: Entscheidung der Kommission vom 30. September 1992 zur Feststellung der Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt (IV/M.214 — Du Pont/ICI, ABl. 1993, L 7, S. 13) und 96/346/EWG: Entscheidung der Kommission vom 20. September 1995 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates (IV/M.553 — RTL/Veronica/Endemol, ABl. 1996, L 134, S. 32; die Bestimmung des relevanten Marktes wurde bestätigt durch Urteil des Gerichts vom 28. April 1999 in der Rechtssache T-221/95 (Endemol/Kommission, Slg. 1999, II-1299, Randnrn. 107 ff.).

16 — Vgl. Entscheidung der Kommission vom 11. Juli 2000 zur Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt (Fall IV/M.1943 — Telefonica/Endemol) gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates, ABl. C 235, S. 6, Ziff. 8 (Produktionen für eigene Rechnung werden nur berücksichtigt, soweit sie nicht auf dem Markt erhältlich sind. Wenn die Inhouse-Produktionen dagegen auf dem Markt für Fernsehproduktionen angeboten werden, sind sie Teil des relevanten Marktes) und Entscheidung der Kommission vom 3. Juli 2001 (COMP/JV.55 — Hutchison/RCPM/ECT, Randnr. 71, zugänglich über http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv55en.pdf).

47. Der innergemeinschaftliche Handel werde bereits dadurch beeinträchtigt, dass die Wettbewerbsposition der spanischen Unternehmen im Inland gestärkt würde. Selbst wenn sie kaum am innergemeinschaftlichen Transportverkehr teilhätten und auch nur geringe Kabotageleistungen in anderen Mitgliedstaaten erbrächten, werde es Transportunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten so doch erschwert, auf den spanischen Markt vorzudringen.

b) Würdigung

48. Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag verbietet staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen.

49. Bei der Überprüfung der Beurteilungen, die die Kommission im Hinblick auf diese Voraussetzungen in der angefochtenen Entscheidung vorgenommen hat, ist zu berücksichtigen, dass sie bei der Anwendung von Artikel 92 EG-Vertrag weitgehende Entscheidungsfreiheit besitzt. Der Gerichtshof darf die Beurteilung der Kommission deshalb nicht durch seine eigene ersetzen, sondern muss sich darauf beschränken zu prüfen, ob die Beurteilung

offensichtlich irrig oder ermessensmissbräuchlich ist. [17]

50. Die Kommission kann sich bei der Anwendung von Artikel 92 EG-Vertrag auf Leitlinien und Mitteilungen stützen. Angesichts der Höhe der Zuwendungen nach dem PRI hätte die Kommission möglicherweise [18] die Mitteilung über „De-minimis"-Beihilfen zur Anwendung bringen und die Maßnahmen auf dieser Basis für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklären können. Sie hat dies jedoch abgelehnt, weil es sich ihrer Ansicht nach um eine Maßnahme im Bereich des Verkehrssektors handelt, in dem die Mitteilung nicht anwendbar sei.

51. Die Begünstigten des PRI sind allerdings nur teilweise Unternehmen, die Dienstleistungen im Bereich des Verkehrs für fremde Rechnung erbringen, also Transportunternehmen im engeren Sinne. Gleichfalls begünstigt sind Unternehmen, die im Schwerpunkt in anderen Bereichen wirtschaftlich tätig sind und in diesem Rahmen eigene Nutzfahrzeuge für Transporte auf eigene Rechnung einsetzen. Fraglich ist, ob die Kommission die Maßnahme auch insoweit dem Verkehrssektor zurechnen durfte und die „De-minimis"-Regel folglich insgesamt unangewendet lassen konnte.

52. Zur genauen Bestimmung, was unter Transporten für eigene Rechnung zu verstehen ist, ist auf die Definition in Anhang I Punkt 4 der Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr) [19] in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten [20] zu verweisen. [21]

17 — Urteile vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95 (Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnr. 34) vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-8237, Randnr. 26) und vom 7. März 2002 in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, Slg. 2002, I-2289, Randnr. 46).

18 — Im Einzelnen bestehen insoweit allerdings gewisse Bedenken. Zwar ist die Zuwendung je Fahrzeug gering. Nach dem PRI ist die Förderung je Antragsteller jedoch nicht auf eine bestimmte Anzahl von Fahrzeugen beschränkt. Deswegen wäre es theoretisch möglich, dass die Beihilfe in Einzelfällen die Grenze von 100 000 ECU in drei Jahren überschreitet. Ferner ist fraglich, inwieweit der PRI — wie nach der „De-minimis"-Mitteilung erforderlich — die Kumulierung mehrerer Beihilfen ausschließt.

19 — ABl. L 70, S. 2005.

20 — ABl. L 95, S. 1.

21 — Die zitierte Definition hat folgenden Wortlaut:
„4. Die Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen [sind von allen die Gemeinschaftslizenz betreffenden Regelungen und sonstigen Genehmigungspflichten befreit], sofern folgende Voraussetzungen erfüllt sind:
a) Die beförderten Güter müssen Eigentum des Unternehmens oder von ihm verkauft, gekauft, vermietet, gemietet, erzeugt, gewonnen, bearbeitet oder wieder instand gesetzt worden sein;
b) die Beförderung muss der Anlieferung der Güter zum Unternehmen, ihrem Versand ab dem Unternehmen, ihrer Verbringung innerhalb oder — zum Eigengebrauch — außerhalb des Unternehmens dienen;
c) die für die Beförderung verwendeten Kraftfahrzeuge müssen vom eigenen Personal des Unternehmens geführt werden;
d) die Güter befördernden Fahrzeuge müssen dem Unternehmen gehören oder von ihm auf Abzahlung gekauft oder gemietet sein, [...];
e) die Beförderung darf nur eine Hilfstätigkeit im Rahmen der gesamten Tätigkeit des Unternehmens darstellen."

aa) Ausschluss der Anwendung der „De-minimis"-Regel

(1) Bedeutung von Leitlinien

53. In der Mitteilung über „De-minimis"-Beihilfen hat die Kommission eine Auslegungsregel für Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag festgelegt. Sie besagt vereinfacht Folgendes: Bei Beihilfen, deren Gesamtbetrag innerhalb von drei Jahren 100 000 ECU nicht übersteigt, wird angenommen, dass sie keine spürbare Auswirkung auf den Handel und den Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten haben. Unterhalb dieses Höchstbetrages wird Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages deshalb als nicht anwendbar angesehen. [22]

54. Die „De-minimis"-Regel war zunächst in dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen vom 20. Mai 1992 enthalten [23] und wurde durch die Mitteilung über „De-minimis"-Beihilfen [24] ersetzt. Mit Wirkung vom 23. Juli 1996 hat die Kommission den KMU-Gemeinschaftsrahmen von 1992 durch eine Neufassung ersetzt. [25] In zeitlicher Hinsicht wäre wohl diese Fassung für die Beurteilung des PRI einschlägig gewesen. Die Kommission hat in der angefochtenen Entscheidung jedoch nur auf den KMU-Gemeinschaftsrahmen von 1992 und die „De-minimis"-Mitteilung Bezug genommen. [26] Die Beurteilung nach dem neuen Gemeinschaftsrahmen führt jedoch in der Sache nicht zu anderen Ergebnissen, zumal dieser auf die „De-minimis"-Mitteilung von 1996 verweist.

55. Der Gerichtshof hat mehrfach zur Bedeutung von Leitlinien im Bereich der Beihilfeaufsicht Stellung genommen und insbesondere festgestellt, „dass sich die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens durch Maßnahmen wie die Leitlinien selbst binden kann, sofern sie Richtlinien enthalten, denen sich die von ihr zu verfolgende Politik entnehmen lässt und die nicht von Normen des Vertrages abweichen". [27]

56. Aus dem Urteil in der Rechtssache CIRFS ergibt sich außerdem, dass die Kommission die von ihr erlassenen Leitlinien auch einhalten muss. [28] Dieser Fall bezog sich allerdings auf die so genannte Beihilfedisziplin im Kunstfasersektor, die

22 — Generalanwalt Léger weist darauf hin, dass zwischen der „De- minimis"-Mitteilung und der Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass auch geringste Beihilfen den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen können (siehe dazu unten, Nr. 88), ein gewisser Widerspruch zu bestehen scheint (Schlussanträge vom 14. März 2002 in der Rechtssache C-382/99 [Niederlande/Kommission, Slg. 2002, I-5163, Nr. 45].

23 — ABl. C 213, S. 2.

24 — ABl. 1996, C 68, S. 9.

25 — ABl. C 213, S. 4.

26 — Vgl. Fußnote 12 der angefochtenen Entscheidung.

27 — Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnr. 52); vgl. auch Urteil in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnr. 62).

28 — Urteil vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125, Randnrn. 34 und 36); siehe auch Urteil vom 15. Oktober 1996 in der Rechtssache C-311/94 (Ijssel-Vliet, Slg. 1996, I-5023, Randnr. 42).

mit Zustimmung der Mitgliedstaaten als zweckdienliche Maßnahme gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 EG-Vertrag erlassen worden war.[29] Jedoch gilt diese Feststellung für die Leitlinien entsprechend, die die Kommission durch die Mitteilung über „De-minimis"-Beihilfen aufgestellt hat.[30]

57. Die Veröffentlichung der „De-minimis"-Regel dient zum einen der Verwaltungsvereinfachung, zum anderen schafft sie Transparenz und Rechtssicherheit.[31] Insbesondere stellt die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten klar, in welchen Fällen eine Maßnahme nicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag notifiziert zu werden braucht. Dieses Ziel wird nur erreicht, wenn die Kommission selbst an die Regel gebunden ist. Daraus folgt, dass es nicht im Ermessen der Kommission steht, ob sie die Regel anwendet oder nicht. Vielmehr muss sie den in der „De-minimis"-Mitteilung definierten Anwendungsbereich dieser Leitlinie beachten.

(2) Keine Anwendung der „De-minimis"-Regel auf Beihilfen im Verkehrssektor

58. Nach dem Wortlaut der „De-minimis"-Mitteilung ist sie u. a. im Verkehrssektor nicht anwendbar. Die Kommission hat den Begriff des Verkehrssektors weit ausgelegt. Danach gehört jede Transportleistung zum Verkehrssektor, unabhängig davon ob sie von einem Verkehrsunternehmen für fremde Rechnung erbracht wird oder von einem Unternehmen einer anderen Branche für eigene Rechnung.

59. Die spanische Regierung scheint dagegen für eine engere Auslegung zu plädieren. Die „De-minimis"-Regel wäre dementsprechend nur auf Beihilfen für Verkehrsunternehmen anzuwenden, d. h. Unternehmen, deren wirtschaftliche Tätigkeit im Schwerpunkt in der Erbringung von Transportdienstleistungen für Dritte besteht.

60. Der Ausschluss des Verkehrssektors in der „De-minimis"-Mitteilung muss im Zusammenhang mit dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung ausgelegt werden. Die Mitteilung selbst gibt darüber allerdings keinen Aufschluss. In dem KMU-Gemeinschaftsrahmen von 1992, dessen Bestandteil die „De-minimis"-Regel ursprünglich war, heißt es zur Erläuterung nur, der Gemeinschaftrahmen gelte nicht in Bereichen, in denen besondere Vorschriften erlassen worden seien.

61. In der angefochtenen Entscheidung und in dem Verfahren vor dem Gerichtshof hat die Kommission die Ausnahme des Ver-

29 — Vgl. den Sitzungsbericht in der Rechtssache C-313/90 (Slg. 1993, I-1127 f.).

30 — Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache C-382/99 (Niederlande/Kommission, zitiert in Fußnote 22, Nr. 50).

31 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnr. 52).

kehrssektors damit begründet, dass in diesem Sektor mit seiner hohen Anzahl kleiner Unternehmen schon relativ geringe Beihilfen Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Wettbewerb und Handel haben könnten. Demzufolge trägt der Ausschluss also den spezifischen Bedingungen auf dem Verkehrsmarkt Rechnung.

62. Fraglich ist, welche Dienstleistungen dieser Verkehrsmarkt umfasst. Die Kommission hat hierzu in der angefochtenen Entscheidung lediglich ausgeführt:

„Der Beförderungssektor schließt sowohl Beförderungsleistungen auf fremde als auch auf eigene Rechnung ein, und man geht davon aus, dass die beiden austauschbar sind. Sowohl aus makroökonomischer als auch aus operationeller Sicht gestattet der Rückgriff auf externe Beförderungsleistungen unter bestimmten Umständen eine optimale Verteilung der Ressourcen und bringt eine gewisse Flexibilität in die Organisation der Beförderungsleistungen."

63. Fraglich ist, ob diese Marktabgrenzung der Kommission frei von Beurteilungsfehlern ist.

64. Die in der mündlichen Verhandlung diskutierte Frage, ob die Marktabgrenzung bei der Fusionskontrolle und der Beihilfeaufsicht nach denselben Maßstäben zu erfolgen hat, bedarf hier keiner abschließenden Klärung. Denn die Kommission hat deutlich gemacht, dass sie auch im Rahmen der Fusionskontrolle Leistungen für eigene Rechnung bei der Bestimmung des relevanten Marktes berücksichtigt, sofern sie im Einzelfall gegen Leistungen Dritter austauschbar sind.

65. Es ist also unbestritten, dass es bei der Marktabgrenzung in beiden Fällen darauf ankommt, ob alle Dienstleistungen geeignet sind, denselben Bedarf zu bedienen, wobei Dienstleistungen mit unterschiedlichen Merkmalen nur dann einen Markt bilden, wenn sie nicht nur in geringem Maße gegen einander austauschbar sind. [32]

66. Ferner genügt es nicht, dass der Nachfrager eine theoretische Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Formen der Leistungserbringung hat. Vielmehr muss auch eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen, dass tatsächlich ein entsprechender Austausch in einer nicht zu vernachlässigenden Zahl von Fällen durchgeführt wird.

67. Bei der Beurteilung der Frage, ob Leistungen für eigene Rechnung gegen die Lei-

32 — Vgl. die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 86 EG-Vertrag: Urteil vom 26. November 1998 in der Rechtssache C-7/97 (Bronner, Slg. 1998, I-7791, Randnr. 33 m. w. N.).

stungen externer Transportunternehmen austauschbar sind, hat die Kommission die Vorteile der internen Leistungserbringung nicht hinreichend berücksichtigt. Der Halter kann z. B. jederzeit selbst über den Einsatz seines eigenen Fahrzeugs entscheiden und ist nicht von der Verfügbarkeit entsprechender Dienstleistungen eines Dritten abhängig. Bei einem Unternehmen, das Transporte für eigene Rechnung durchführt, steht die Beförderung von Waren und Personen außerdem häufig im Zusammenhang mit der Erbringung weiterer Leistungen im Bereich des Hauptgewerbes dieses Unternehmens, z. B. der Aufstellung und der Montage der transportierten Güter. Der ausgelagerte Transport der Güter erscheint in diesem Fall kaum zweckmäßig.

68. Ein KMU, das bereits Transporte auf eigene Rechnung mit einem eigenen Fahrzeug durchführt, hat sich unter Berücksichtigung seines spezifischen Bedarfs einmal grundsätzlich für diese Organisationsform entschieden und in ein Fahrzeug investiert. Es wird danach bestrebt sein, dieses Fahrzeug auch einzusetzen, damit sich Investition und die laufenden Kosten rentieren. Die Vergabe an Dritte käme nur in Betracht, wenn sich die Rahmenbedingungen in einer Weise geändert hätten, dass ein Abgehen von der einmal getroffenen Entscheidung, selbst ein Fahrzeug zu betreiben, vorteilhaft erscheint.

69. Die Kommission hat verkannt, dass es allenfalls auf lange Sicht im Einzelfall zu einer entsprechenden Neuorganisation der Transportleistungen kommt. Sie hat zu Unrecht angenommen, dass beide Formen der Erbringung von Transportleistungen in einer Weise austauschbar sind, dass von einem aktuellen Wettbewerbsverhältnis und damit von einem einheitlichen Markt ausgegangen werden kann.

70. Für eine getrennte Betrachtung des Transports für eigene Rechnung spricht schließlich, dass in den sekundärrechtlichen Regelungen über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft ebenfalls zwischen gewerblichen Transporten für Dritte und Transporten für eigene Rechnung differenziert wird. Letztere werden von allen die Gemeinschaftslizenz betreffenden Regelungen und sonstigen Genehmigungspflichten befreit, die ansonsten für den Zugang zum innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr erforderlich sind. [33]

71. Bei zweckentsprechender Auslegung der „De-minimis"-Regel wäre diese nur im Falle von Vergünstigungen für Transportunternehmen, die gewerbliche Beförderungsleistungen für Dritte erbringen, nicht anzuwenden gewesen. Nur diese Unternehmen agieren auf dem Markt für Beförderungsleistungen, der durch eine Vielzahl von Unternehmen gekennzeichnet ist und auf dem schon geringe Beihilfen zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen können.

33 — Vgl. Anhang I Punkt 4 der Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr) (ABl. L 70, S. 2005) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten (ABl. L 95, S. 1).

72. Andere Unternehmen sind — auch wenn sie Transporte für eigene Rechnung durchführen — nicht als Akteure auf dem Transportmarkt zu betrachten, sondern den Regeln zu unterwerfen, die für die Branche ihres Tätigkeitsschwerpunktes gelten. Soweit diese Unternehmen keinen anderen Ausnahmesektoren angehören und die übrigen Voraussetzungen der „De-minimis"-Regel vorliegen, stellte die Förderung auf der Basis des PRI zugunsten dieser Unternehmen keine Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar.

(3) Zwischenergebnis

73. Der Fehler der Kommission bei der Anwendung der „De-minimis"-Regel führt zur vollständigen Aufhebung der angefochtenen Entscheidung.

74. Eine teilweise Aufhebung der Entscheidung, beschränkt auf den Teil der Entscheidung, der sich auf Beihilfen zugunsten von Unternehmen bezieht, die Transporte für eigene Rechnung vornehmen, ist dem Gerichtshof nicht möglich. Es ist Sache der Kommission, die Maßnahme bei fehlerfreier Anwendung der „De-minimis"-Regel insgesamt neu zu beurteilen. Dabei wird zu prüfen sein, ob die Förderung der nichtprofessionellen Transporteure den Voraussetzungen der „De-minimis"-Regel entspricht, insbesondere, ob die Einhaltung der Wertgrenze gewährleistet ist und die Kumulation mit anderen Beihilfen ausgeschlossen ist. Durch eine teilweise Aufhebung der Entscheidung würde der Gerichtshof einer neuen fehlerfreien Marktabgrenzung vorgreifen und so seine Beurteilung an die Stelle der Beurteilung der Kommission setzen.

75. Im Sinne einer umfassenden Prüfung aller Klagegründe und für den Fall, dass der Gerichtshof die hier vertretene Auffassung nicht teilt, soll die Prüfung fortgesetzt werden.

bb) Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung nach Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag (hilfsweise)

76. Sollte der Gerichtshof zum Ergebnis kommen, dass die Kommission die „De-minimis"-Regel zu Recht nicht für anwendbar gehalten hat, wäre zu prüfen, ob ihre Feststellung, dass die Vergünstigungen nach dem PRI gemäß Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen, frei von offensichtlichen Beurteilungsfehlern ist.

77. Um zu ermitteln, welchen Einfluss die Maßnahmen auf den Wettbewerb haben, ist zunächst der Markt zu bestimmen, den die Zuwendungen berühren.

(1) Bestimmung des relevanten Marktes

78. Die Kommission hat in der angefochtenen Entscheidung keine eingehenden Feststellungen zur Abgrenzung des relevanten Marktes getroffen. Sie hat lediglich im Zusammenhang mit der Prüfung des Anwendungsbereichs der „De-minimis"-Regel die bereits zitierte Feststellung getroffen, dass der Beförderungssektor sowohl Beförderungsleistungen auf fremde als auch auf eigene Rechnung einschließt. [34]

79. Für die Marktabgrenzung im Hinblick auf die Anwendung des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag gelten die Ausführungen zur Bestimmung des Begriffs des Verkehrssektors im Sinne der „De-minimis"-Mitteilung entsprechend. Beförderungsleistungen, die ein Unternehmen mit eigenen Fahrzeugen für eigene Rechnung erbringt, sind nicht ohne weiteres durch externe Beförderungsleistungen ersetzbar. Deshalb bilden diese beiden Formen der Transportleistungen keinen einheitlichen Markt.

80. Die Kommission hat vor allem nicht dargelegt, weshalb die bisher mit eigenen Fahrzeugen als Nebenleistungen zu einer anderen Haupttätigkeit erbrachten Transporte tatsächlich gegen die Leistung Dritter austauschbar sind. Die Tatsache, dass die entsprechende Gruppe der Begünstigten des PRI bisher für diese Zwecke eigene Fahrzeuge eingesetzt hat, spricht gerade gegen die Austauschbarkeit.

81. Auch wegen der fehlerhaften Bestimmung des relevanten Marktes wäre die angefochtene Entscheidung also aufzuheben.

(2) Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung

82. Betrachtet man den Markt für professionelle Beförderungsleistungen für Dritte allein, sind die Feststellungen der Kommission in der angefochtenen Entscheidung hinsichtlich der Verfälschung des Wettbewerbs und der Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels nicht zu beanstanden.

83. Der PRI verschafft den in Spanien niedergelassenen KMU des Transportsektors einen Vorteil gegenüber Großunternehmen und Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten. Nur spanische Unternehmen verfügen regelmäßig über in Spanien zugelassene Nutzfahrzeuge, die stillgelegt und durch neue nach dem PRI geförderte Fahrzeuge ersetzt werden können. Die von der spanischen Regierung genannten Mög-

34 — Siehe oben, Nr. 62.

lichkeiten, wie Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten die Fördervoraussetzungen ebenfalls erfüllen können, sind praktisch nicht durchführbar oder jedenfalls mit zusätzlichen Kosten verbunden. Der dafür erforderliche Aufwand stünde außer Verhältnis zu der Höhe der gewährten Zuwendung.

84. Unbeachtlich ist dabei das Argument der spanischen Regierung, dass der PRI nur zum Ausgleich der unterschiedlichen Darlehenszinssätze in den Mitgliedstaaten diene. Die Beseitigung von Unterschieden der allgemeinen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten kann nur im Wege der Rechtsangleichung erfolgen. Die einseitige Veränderung eines bestimmten Kostenfaktors in einem Wirtschaftssektor eines Mitgliedstaats ist hingegen geeignet, das bestehende Gleichgewicht zu stören. [35]

85. Auch wenn durch den finanziellen Zuschuss eine Anschaffung gefördert wird, ist die Förderung als Betriebsbeihilfe einzuordnen. Da die Förderung zum Erwerb eines Neufahrzeugs als Ersatz für ein mindestens zehn Jahre altes Nutzfahrzeug dient, werden die Begünstigten von Kosten entlastet, die sie normalerweise im Laufe ihres gewöhnlichen Geschäfts ohnehin zu tragen hätten. Mit der Anschaffung geht keine Neuausrichtung oder Erweiterung des Betriebs einher, der einen außergewöhnlichen Finanzbedarf hervorriefe. Betriebsbeihilfen werden nach ständiger Rechtsprechung als wettbewerbsverfälschend angesehen, weil sie die finanzielle Lage und die Handlungsmöglichkeiten der begünstigten Unternehmen im Vergleich zu den nicht begünstigten Unternehmen verbessern. [36]

86. Wird die Position inländischer Unternehmen, die im Wettbewerb zu Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten stehen, durch wettbewerbsverfälschende Förderungen aus staatlichen Mitteln verstärkt, so beeinträchtigt dies auch den innergemeinschaftlichen Handel. [37]

87. Die spanische Regierung trägt — untermauert durch eine Reihe von Zahlenangaben — verschiedene Argumente dafür vor, weshalb die Zuschüsse nach dem PRI den innergemeinschaftlichen Handel nicht beeinträchtigten. Zum einen beruft sich Spanien darauf, dass nur ein geringer Zuschuss gewährt wird und dass die begünstigten Unternehmen sehr klein sind, meist sogar nur ein Fahrzeug betreiben.

35 — Vgl. Urteil in der Rechtssache 173/73 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 6, Randnr. 36/40) und Schlussanträge des Generalanwalts Darmon in der Rechtssache Sloman Neptun (zitiert in Fußnote 5, Nr. 62).

36 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnrn. 89 und 90) und Urteil des Gerichts erster Instanz vom 8. Juni 1995 in der Rechtssache T-459/93 (Siemens/Kommission, Slg. 1995, II-1675, Randnr. 48), bestätigt durch Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-278/95 P (Siemens/Kommission, Slg. 1997, I-2507, Randnrn. 20 ff.).

37 — Vgl. Urteile vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris Holland/Kommission, Slg. 1980, 2671, Randnr. 11) und in der Rechtssache C-156/98 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 8, Randnr. 33).

88. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels jedoch nicht deswegen ausgeschlossen, weil die Beihilfe nur einen verhältnismäßig geringen Umfang hat und nur Unternehmen geringer Größe gewährt wird.[38] Auch eine relativ geringfügige Beihilfe kann den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, wenn in der betroffenen Branche ein lebhafter Wettbewerb herrscht.[39] Dies gilt insbesondere für den Transportmarkt, der — wie die Kommission unwidersprochen ausgeführt hat — sehr zersplittert und von Überkapazitäten geprägt ist.

89. Zum anderen führt Spanien den Umstand an, dass die begünstigten Unternehmen kaum am innergemeinschaftlichen Transportverkehr beteiligt sind. Auch diese Tatsache steht einer Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels indes nicht entgegen. Wie der Gerichtshof nämlich festgestellt hat[40],

„... ist es nicht erforderlich, dass das begünstigte Unternehmen selbst an den Ausfuhren teilnimmt. Wenn nämlich ein Mitgliedstaat einem Unternehmen eine Beihilfe gewährt, kann die inländische Erzeugung dadurch beibehalten oder erhöht werden, so dass sich die Chancen der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen, ihre Erzeugnisse auf den Markt dieses Mitgliedstaats auszuführen, verringern ...

Ebenso wenig müssen auf dem Dienstleistungs- und dem Vertriebssektor tätige Unternehmen, die von einem Mitgliedstaat Beihilfen erhalten, selbst außerhalb dieses Mitgliedstaats aktiv sein, damit die Beihilfen den innergemeinschaftlichen Handel beeinflussen; dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um Unternehmen handelt, die ihren Standort in der Nähe einer Grenze zwischen zwei Mitgliedstaaten haben."

(3) Begründungsmangel hinsichtlich der Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels

90. Den angeblichen Begründungsmangel hinsichtlich der Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels hat die spanische Regierung erst in der Erwiderung gerügt. Da sie die Verspätung dieses Vorbringens nicht begründet hat, ist sie mit dieser Rüge gemäß Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung ausgeschlossen. Der Gerichtshof kann die Verletzung wesentlicher Formerfordernisse und insbesondere

38 — Urteile in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnr. 86) und in der Rechtssache C-156/98 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 8, Randnr. 32).

39 — Urteile des Gerichtshofes vom 11. November 1987 in der Rechtssache 259/85 (Frankreich/Kommission, Slg. 1987, 4393, Randnr. 24), und vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 27).

40 — Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnrn. 84 und 85); siehe auch Urteil vom 14. September 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-278/92, C-279/92 und C-280/92 (Spanien/Kommission, Slg. 1994, I-4103, Randnr. 40).

der Begründungspflicht jedoch jederzeit von Amts wegen aufgreifen. [41] Deswegen ist diese Rüge zu prüfen.

91. Im Zusammenhang mit der Pflicht, die Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels nach Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag zu begründen, führte der Gerichtshof im Urteil Sardegna Lines aus,

„... dass sich in bestimmten Fällen bereits aus den Umständen, unter denen die Beihilfe gewährt worden ist, ergeben kann, dass sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht; jedoch hat die Kommission diese Umstände in der Begründung ihrer Entscheidung zumindest anzugeben". [42]

92. Diesen Anforderungen hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung entsprochen, indem sie erläuterte (Abschnitt IV letzter Absatz der angefochtenen Entscheidung):

„Stärkt eine Beihilfe die Stellung von Unternehmen eines bestimmten am innergemeinschaftlichen Handel beteiligten Wirtschaftszweigs, so stellt dies eine Beeinträchtigung des Handels im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar. Da die im Plan Renove Industrial vorgesehene Beihilfe die Finanzlage und die Handlungsmöglichkeiten der begünstigten Unternehmen im Vergleich zu ihren Wettbewerbern verbessert und dies Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel hat, ist die Kommission der Ansicht, dass dieser durch die Gewährung der Beihilfe beeinträchtigt werden könnte."

93. Angesichts des Zusammenhangs, der nach der Rechtsprechung zwischen der Stärkung der Position eines Unternehmens im Wettbewerb und den Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel besteht, bedurfte es insoweit keiner eingehenderen Begründung. Die Rüge der mangelnden Begründung der Handelsbeeinträchtigung ist folglich zurückzuweisen.

3) Ergebnis

94. Da die Kommission die „De-minimis"-Regel zu Unrecht auf Beihilfen für Unternehmen, die nur Transporte für eigene Rechnung durchführen, nicht angewandt hat, greift der erste Klagegrund durch. Die fehlerhafte Marktabgrenzung würde auch in dem hilfsweise geprüften Fall, dass die „De-minimis"-Regel unanwendbar war, zur Aufhebung der Entscheidung führen.

41 — Vgl. Urteile vom 20. März 1959 in der Rechtssache 18/57 (Nold/Hohe Behörde, Slg. 1959, 91, 114) und vom 20. Februar 1997 in der Rechtssache C-166/95 P (Kommission/Daffix, Slg. 1997, I-983, Randnr. 97) sowie Urteil des Gerichts vom 2. Juli 1992 in der Rechtssache T-61/89 (Dansk Pelsdyravlerforening/Kommission, Slg. 1992, II-1931).

42 — Urteil vom 19. Oktober 2000 in den verbundenen Rechtssachen C-15/98 und C-105/99 (Italien und Sardegna Lines/Kommission, Slg. 2000, I-8855, Randnr. 66); siehe auch Urteile vom 13. März 1985 in den Rechtssachen 296/82 und 318/82 (Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek/Kommission, Slg. 1985, 809, Randnr. 24) und vom 24. Oktober 1996 in den Rechtssachen C-329/93, C-62/95 und C-63/95 (Deutschland u. a./Kommission, Slg. 1996, I-5151, Randnr. 52).

B — *Verletzung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag*

1) Vorbringen der Parteien

a) Königreich Spanien

95. Die spanische Regierung ist der Ansicht, die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Beihilfeverbot gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag lägen vor, da die Maßnahmen nach dem PRI dem Umweltschutz und der Verkehrssicherheit dienten. Die Kapazitäten im Transportsektor würden durch den PRI nicht ausgeweitet. Auch würden Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten nicht benachteiligt.

96. Allein der Ersatz über zehn Jahre alter Fahrzeuge durch neue führe zu einer Verbesserung des Schadstoffausstoßes, so dass dafür keine besonderen Förderbedingungen erforderlich seien. Der PRI bewirke, dass die geltenden Normen vorzeitig erfüllt würden, da die Fahrzeuge früher als rechtlich vorgegeben ausgetauscht würden.

b) Kommission

97. Die Kommission weist zunächst darauf hin, dass die Ausnahmen nach Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag eng auszulegen seien und der Mitgliedstaat das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Ausnahme beweisen müsse. Dies sei Spanien nicht gelungen.

98. Die Höhe des Zuschusses hänge nur vom Kaufpreis ab, ohne besonderen Faktoren im Zusammenhang mit dem Umweltschutz oder der Verkehrssicherheit Rechnung zu tragen. Das geförderte Fahrzeug habe — wie das aus dem Verkehr gezogene — nur den bestehenden Normen entsprechen müssen. Zwar würden für Neufahrzeuge teilweise strengere Standards gelten als für Fahrzeuge, die vor einem bestimmten Datum erstmals zugelassen worden seien. Es sei jedoch möglich, dass ein stillgelegtes Fahrzeug diese Normen dennoch bereits erfüllt habe.

99. Nach dem Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen könnten nur die umweltschutzbedingten Mehrkosten als förderfähig anerkannt werden. Bei Beihilfen zur Anpassung an neue Normen dürften höchstens 15 % der Zusatzkosten durch Beihilfen gedeckt werden. Nach dem PRI bilde dagegen der gesamte Kaufpreis die Grundlage für die Berechnung des Zuschusses.

100. Da die Unternehmen von Kosten befreit würden, die sie im Rahmen ihres normalen Geschäfts zu tragen hätten, handele es sich um Betriebsbeihilfen, die den innergemeinschaftlichen Handel grundsätzlich in einer dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Weise beeinträchtigten. [43] Weiter weist die Kommission auf den kapazitätssteigernden und diskriminierenden Effekt des PRI sowie die Gefahr der Kumulierung mit anderen in den Jahren 1993 und 1996 genehmigten Beihilfen hin.

2) Würdigung

101. Nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige und Wirtschaftsgebiete als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

102. Bei der Anwendung dieser Ausnahmebestimmung besitzt die Kommission ein weites Ermessen, dessen Ausübung wirtschaftliche und soziale Wertungen voraussetzt, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind. [44] Die von der Kommission angestellten Erwägungen müssen jedoch in sich schlüssig sein. [45]

103. Die Kommission kann sich bei der Ausübung ihres Ermessens — wie bereits dargelegt — durch Leitlinien selbst binden, soweit diese Leitlinien mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. [46] Sie hat durch den Erlass des Gemeinschaftsrahmens für Umweltbeihilfen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

104. Nach diesen Leitlinien können u. a. Investitionsbeihilfen (Ziff. 3.2) und — unter bestimmten Umständen — auch Betriebsbeihilfen (Ziff. 3.4) sowie Beihilfen zum Erwerb umweltfreundlicher Erzeugnisse (Ziff. 3.5) zugelassen werden. Bei den Investitionsbeihilfen unterscheidet der Gemeinschaftsrahmen drei Fälle: Beihilfen zur Anpassung an neue verbindliche Umweltnormen, Beihilfen an Unternehmen, die die verbindlichen Umweltnormen übertreffen und Beihilfen bei Fehlen verbindlicher Umweltnormen.

105. Die Kommission hat den PRI als Maßnahme nach Artikel 92 Absatz 3

43 — Die Kommisson verweist hierzu auf das Urteil des Gerichts erster Instanz Siemens/Kommission (zitiert in Fußnote 36).

44 — Urteil Maribel (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 55) und Urteil in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 39, Randnr. 34).

45 — Vgl. Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-278/92 bis C-280/92 (Spanien/Kommission, zitiert in Fußnote 40, Randnr. 51).

46 — Siehe oben, Nr. 50.

Buchstabe c EG-Vertrag eingeordnet, eine Freistellung unter Berücksichtigung des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen jedoch abgelehnt. Zu prüfen ist, ob ihre Beurteilung des PRI frei von offensichtlichen Ermessensfehlern ist.

106. Dazu ist zunächst noch einmal die Wirkung des PRI in Erinnerung zu rufen. Er bietet einen finanziellen Anreiz dafür, dass mindestens zehn Jahre alte Fahrzeuge durch neue ersetzt werden. Dabei ist davon auszugehen, dass sowohl die stillgelegten als auch die erworbenen Fahrzeuge die jeweils für sie geltenden Standards eingehalten haben bzw. einhalten. Ferner ist anzunehmen, dass die stillgelegten Fahrzeuge angesichts ihres Alters ohnehin in absehbarer Zeit hätten ausgetauscht werden müssen.

107. Andererseits spricht eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass wenigstens ein Teil der Unternehmen gerade die Förderung zum Anlass genommen hat, ein Fahrzeug zu verschrotten, und es deshalb früher aus dem Verkehr gezogen worden ist, als dies ohne Förderung der Fall gewesen wäre. Schließlich entspricht es der allgemeinen Erfahrung, dass die Ersatzfahrzeuge angesichts des Entwicklungsfortschritts in der Fahrzeugtechnik bessere Eigenschaften im Hinblick auf Sicherheit, Kraftstoffverbrauch und Schadstoffausstoß besitzen als die mindestens zehn Jahre älteren stillgelegten Fahrzeuge.

108. Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass die Maßnahme gewisse positive Effekte für die Verkehrssicherheit und den Umweltschutz hatte, indem sie einen — wenn auch möglicherweise nur geringfügig — früheren Austausch alter Fahrzeuge gegen neue bewirkt hat, als dies ohne Förderung der Fall gewesen wäre.

109. Dennoch stellt es im Ergebnis keinen offensichtlichen Ermessensfehler dar, wenn die Kommission den PRI nicht gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag in Verbindung mit dem Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen freigestellt hat. Dass eine Beihilfe einen positiven Effekt für die Umwelt hat, reicht nämlich allein noch nicht für eine Freistellung aus. Vielmehr muss die Wirkung auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel gegen die Umweltschutzziele abgewogen werden. Hierfür stellt der Gemeinschaftsrahmen differenzierte Bedingungen auf.

110. Zu beanstanden ist allerdings, dass die Kommission nicht mit letzter Klarheit dargestellt hat, in welche vom Gemeinschaftsrahmen aufgestellte Beihilfekategorie sie den PRI letztlich einordnet.

111. Das Förderregime erfüllt an sich die Kriterien, die nach der Praxis der Kom-

mission und der Rechtsprechung für Betriebsbeihilfen charakteristisch sind; gefördert werden nämlich im Kern ohnehin notwendige Ersatzinvestitionen [47], auch wenn die Anschaffungen wegen der Förderung möglicherweise etwas vorgezogen werden.

112. Im Hinblick auf Betriebsbeihilfen hat der Gerichtshof festgestellt, dass sie im Allgemeinen nicht nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag freigestellt werden können. [48]

113. Dementsprechend hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung ausgeführt, im Allgemeinen könnten Beihilfen für solche Investitionen, die ohnehin getätigt werden müssten, nicht freigestellt werden, weil sie den Wettbewerb beträchtlich verfälschten und dem gemeinsamen europäischen Interesse zuwiderliefen. Sie hat die Maßnahmen jedoch erst vor dem Gerichtshof ausdrücklich als Betriebsbeihilfen qualifiziert, nicht schon in der angefochtenen Entscheidung.

114. Nach dem Gemeinschaftsrahmen sind Betriebsbeihilfen in bestimmten Ausnahmefällen genehmigungsfähig. [49] In der angefochtenen Entscheidung ist die Kommission auf diese Bestimmungen nicht eingegangen. Die nach dem PRI gewährten Beihilfen sind aber auch offensichtlich nicht mit den Fällen vergleichbar, in denen die Kommission nach dem Gemeinschaftrahmen Betriebsbeihilfen ausnahmsweise als zulässig ansieht.

115. Vielmehr scheint die Kommission in erster Linie die Bestimmungen über Beihilfen an Unternehmen, die die verbindlichen Umweltnormen übertreffen (Ziff. 3.2 Buchstabe B des Gemeinschaftsrahmens) für einschlägig gehalten zu haben. So verweist sie darauf, dass sich die förderbaren Kosten ausschließlich auf die außerordentlichen Investitionskosten beschränkten, die zum Erreichen von Umweltschutzzielen durch Erfüllung höherer Normen als der gesetzlich vorgeschriebenen notwendig seien. Sie lehnt eine Freistellung aber zutreffend ab, weil Spanien nicht bewiesen habe, dass der PRI einen Anreiz dafür bieten könnte, über bestehende Normen hinauszugehen.

116. Die Bestimmungen über Beihilfen zur Anpassung an neue verbindliche Umweltnormen (Ziff. 3.2 Buchstabe A des Ge-

47 — Vgl. dazu die in Fußnote 36 zitierte Rechtsprechung.

48 — Urteile des Gerichtshofes vom 6. November 1990 in der Rechtssache C-86/89 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3891, Randnr. 18), vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-307, Randnr. 50) und insbesondere Urteil in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnrn. 89 und 90).

49 — Es bestehen gewisse Zweifel, ob der Gemeinschaftsrahmen insoweit mit Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag und seiner Auslegung durch den Gerichtshof im Hinblick auf Betriebsbeihilfen vereinbar ist. Dieser Frage braucht hier jedoch nicht weiter nachgegangen zu werden, da die Voraussetzungen für die Freistellung als Betriebsbeihilfe ohnehin nicht gegeben sind.

meinschaftsrahmens) hat die Kommission einerseits für unanwendbar gehalten, da sie nur für Investitionen in bestimmte Sachanlagen gelten würden. Allerdings findet diese Beschränkung im Wortlaut des Gemeinschaftsrahmens keine Stütze. Vielmehr ist dort nur allgemein von Anlagen und Ausrüstungen die Rede.

117. Andererseits verweist die Kommission darauf, dass der Zuschuss sich nach dem Kaufpreis und nicht nach umweltspezifischen Kriterien richte. In ihren Ausführungen vor dem Gerichtshof hat sie sogar noch auf die spezifischen Fördergrenzen (15 % der beihilfefähigen Kosten) Bezug genommen, die der Gemeinschaftsrahmen gerade für diese Form der Investitionsbeihilfen nach Ziff. 3.2 Buchstabe A des Gemeinschaftsrahmens vorsieht.

118. Trotz dieser Unklarheiten in der Darstellung hat die Kommission ihre Entscheidung aber in der Sache auf zutreffende Erwägungen gestützt, nämlich insbesondere darauf, dass nach dem PRI letztlich Zuschüsse zu den Betriebskosten gewährt werden. Solche Betriebsbeihilfen sind außer in bestimmten Ausnahmefällen nicht genehmigungsfähig, auch wenn sie einen positiven Nebeneffekt für die Umwelt haben.

119. Selbst wenn man die Maßnahmen als Investitionsbeihilfen betrachtete, kommt eine Freistellung nicht in Betracht. Spanien hat nämlich nicht bewiesen, dass die Freistellungsvoraussetzungen für Anpassungsbeihilfen oder für Beihilfen, die einen Anreiz zu einer Übererfüllung von Umweltnormen bieten, gegeben sind. Dabei ist zu bedenken, dass der Gemeinschaftsrahmen im Rahmen einer Ausnahmebestimmung vom Beihilfeverbot des Artikels 92 Absatz 1 EG-Vertrag zur Anwendung kommt und deswegen eng auszulegen ist. [50]

120. Auch hat die Kommission zu Recht berücksichtigt, dass der PRI dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderläuft, weil er zu einer Ausweitung der Transportkapazität geführt hat. Es überzeugt nicht, wenn die spanische Regierung bestreitet, dass der PRI diese Wirkung hatte. Sie hat nämlich selbst eingeräumt, dass ca. 12,3 % der Begünstigten die Förderung für ein Nutzfahrzeug einer höheren Kategorie als das stillgelegte Fahrzeug erhalten haben. Wenn die Kommission im Rahmen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe 3 c EG-Vertrag Leitlinien anwendet, ist sie nicht gehindert, daneben noch andere Aspekte des Gemeinschaftsinteresses bei der Gesamtabwägung zu berücksichtigen.

121. Schließlich konnte die spanische Regierung nicht überzeugend darlegen, dass eine Kumulierung mit anderen Beihilfen

50 — So im Bezug auf Ausnahmen nach Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c EG-Vertrag: Urteil in der Rechtssache C-156/98 (Deutschland/Kommission, zitiert in Fußnote 8, Randnr. 49).

ausgeschlossen ist. Zwar hat sie unwidersprochen vorgetragen, dass die Maßnahmen zur Durchführung der 1993 von der Kommission genehmigten Beihilfen eine Antikumulierungsregel enthalten. Zu der Gefahr der Kumulierung mit 1996 genehmigten Beihilfen hat sie sich jedoch nicht geäußert. Außerdem hebt die Kommission zu Recht hervor, dass nur ein entsprechendes Verbot im PRI selbst der Kumulierung mit anderen Beihilfen sicher vorbeugen würde, was indes fehlt.

122. Da der Kommission somit kein offensichtlicher Ermessensfehler bei der Ablehnung der Freistellung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vorzuwerfen ist, wäre der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

C — *Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes*

1) Vorbringen der Parteien

a) Königreich Spanien

123. Die spanische Regierung rügt eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes, weil das Verwaltungsverfahren insgesamt 41 Monate gedauert habe. Während dieser Zeit habe die Kommission insgesamt 32 Monate — aufgeteilt auf verschiedene Zeitabschnitte des Verfahrens — untätig verstreichen lassen, während die spanischen Behörden auf Auskunftsersuchen jeweils unverzüglich geantwortet hätten.

124. Wegen der langen Phasen ohne eine Reaktion der Kommission sei bei der spanischen Regierung das Vertrauen darauf entstanden, dass die Beihilfen nicht zu beanstanden wären. Aufgrund dessen sei die Zahl der bewilligten Zuschüsse auf ungefähr 14 500 gestiegen.

125. Der Gerichtshof habe die Anerkennung des Vertrauensschutzes nur abgelehnt, wenn die nationalen Behörden Informationen nur zögerlich übermittelt hätten [51], was aber vorliegend nicht der Fall gewesen sei. In der Rechtssache RSV [52] habe der Gerichtshof eine Entscheidung der Kommission aufgehoben, weil aufgrund der langen Verfahrensdauer ein schützenswertes Vertrauen entstanden sei.

b) Kommission

126. Die Kommission verweist zunächst darauf, dass ein Mitgliedstaat, der seiner

51 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 39, Randnr. 43).

52 — Urteil vom 24. November 1987 in der Rechtssache 223/85 (RSV/Kommission, Slg. 1987, 4617).

Pflicht zur Notifizierung aus Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag nicht nachgekommen sei, sich nicht auf ein schützenswertes Vertrauen in die Zulässigkeit der Beihilfe berufen könnte. Im konkreten Fall habe das Verfahren zudem nicht übermäßig lange gedauert. Verzögerungen seien auf die mangelnde Kooperation der spanischen Behörden zurückzuführen.

127. Jedenfalls genüge eine lange Verfahrensdauer an sich noch nicht für die Begründung eines Vertrauenstatbestandes. Es müssten vielmehr noch Handlungen oder Äußerungen der Kommission hinzutreten, aus denen der Mitgliedstaat auf die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt habe schließen können. Tatsächlich habe die Kommission aber während des gesamten Verfahrens keine entsprechenden Hinweise gegeben.

128. Die spanischen Behörden hätten einen Großteil der Zuschüsse zwischen Juli 1995 und Juli 1996 gewährt, obwohl ihnen die Untersuchung der Kommission wegen der nicht angemeldeten und möglicherweise mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Maßnahme bereits seit Februar 1995 bekannt gewesen sei. 1997 hätten sie sogar noch ein neues gleichartiges Programm aufgelegt, obwohl das formelle Verfahren bezüglich des ursprünglichen PRI schon eröffnet gewesen wäre.

2) Würdigung

129. Vorab ist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes hinzuweisen, dass der Empfänger einer Beihilfe nur auf die Ordnungsmäßigkeit einer Beihilfe vertrauen kann, wenn diese unter Beachtung des Verfahrens nach Artikel 93 EG-Vertrag gewährt worden ist.[53] Diese Feststellung gilt erst recht für den Mitgliedstaat, der eine Beihilfe ohne vorherige Notifizierung gewährt hat.

130. Zwar hat der Gerichtshof in dem Urteil in der Rechtssache RSV festgestellt, dass der Empfänger einer Beihilfe bei einem säumigen Verhalten der Kommission während des Verwaltungsverfahrens unter bestimmten Umständen darauf vertrauen kann, dass die Kommission nicht mehr die Rückforderung einer Beihilfe anordnen werde.[54] Wie die Kommission zutreffend hervorhebt, lagen in dem Fall RSV abgesehen von der Dauer des Verfahrens vor der Kommission außergewöhnliche Umstände vor, die den Empfänger darauf vertrauen lassen konnten, dass die Kommission die Beihilfe nicht beanstanden werde.

131. Vergleichbare Umstände hat die spanische Regierung im vorliegenden Fall nicht

53 — Urteile vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-5/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-3437, Randnr. 14), vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95 (Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnr. 51) und vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-24/95 (Alcan Deutschland, Slg. 1997, I-1591, Randnr. 25).

54 — Urteil RSV (zitiert in Fußnote 52, Randnr. 17).

dargelegt. Sie stützt sich allein auf die Dauer des Verfahrens. Die Dauer des Verfahrens vor der Kommission kann jedoch im Regelfall allein kein schützenswertes Vertrauen begründen.

132. In der Praxis schließt die Kommission das Vorverfahren — auch bei der Prüfung nicht angemeldeter Beihilfen — grundsätzlich mit einer Entscheidung ab, sei es, dass sie das förmliche Verfahren einleitet, sei es, dass sie feststellt, dass die Maßnahme keine Beihilfe darstellt bzw. dass sie keine Einwände erhebt. [55]

133. Ist ein Mitgliedstaat darüber unterrichtet, dass die Kommission ein Vorverfahren eingeleitet hat, kann er erst dann davon ausgehen, dass die Kommission die Maßnahme nicht beanstanden wird, wenn ihm eine entsprechende Entscheidung zugegangen ist. Dies gilt ebenso für den Zeitraum nach Eröffnung des förmlichen Verfahrens, da auch dieser Verfahrensabschnitt mit einer Entscheidung abgeschlossen wird. Der Umstand, dass das Verfahren seit einem gewissen Zeitraum andauert, kann dagegen im Regelfall kein entsprechendes Vertrauen begründen.

134. Eine ungewöhnlich lange Untätigkeit der Kommission oder eine willkürliche Verzögerung des Verfahrens durch sie könnte jedoch einen Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung darstellen oder zur Verwirkung des Rechts der Kommission führen, noch gegen die Maßnahme vorgehen zu können. Nur in solchen Fällen könnte der Mitgliedstaat sich möglicherweise auch auf sein Vertrauen berufen, dass er nicht mehr mit einer Beanstandung der Maßnahme gerechnet habe.

135. Dabei ist aber zu berücksichtigen, ob die Dauer des Verfahrens allein der Kommission anzulasten ist oder auch darauf beruht, dass der Mitgliedstaat entgegen seiner Verpflichtung aus Artikel 5 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG) der Kommission nicht unverzüglich alle erforderlichen Informationen übermittelt hat. [56]

136. Es ist nicht ersichtlich, dass die Kommission ungewöhnlich lange untätig gewesen wäre oder das Verfahren willkürlich verzögert hätte. Vielmehr ist die lange Dauer des Verfahrens auch darauf zurückzuführen, dass die spanischen Behörden der Kommission nicht unverzüglich alle erforderlichen Informationen gegeben haben.

137. Die Kommission hat die spanischen Behörden mit Schreiben vom 9. Februar 1995 um Auskunft über den PRI gebeten.

55 — Vgl. Ziff. 4.2.3 des „Leitfaden für das Verfahren bei staatlichen Beihilfen", abgedruckt in: *Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen* Kommission (Hrsg.): *Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften*, Band II A, 1999; siehe ferner Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83, S. 1), die allerdings im vorliegenden Fall noch nicht anwendbar war.

56 — Urteil in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 39, Randnr. 43.

Diese haben der Kommission nur erste Informationen mit Schreiben vom 6. März 1995, das bei der Kommission am 7. April 1995 einging, übermittelt. Erst auf ein weiteres Ersuchen vom 6. Juli 1995 übersandten die spanischen Behörden der Kommission mit Schreiben vom 26. Juli 1995, also über ein halbes Jahr nach dem ersten Auskunftsersuchen, eine Kopie der Vereinbarung vom 27. September 1994 über die Durchführungsmodalitäten des PRI.

138. Zwar vergingen bis zu dem weiteren Ersuchen der Kommission am 20. Februar 1996 rund sieben Monate. Dies ist jedoch noch keine außergewöhnlich lange Phase der Untätigkeit, aus der Spanien auf eine (stillschweigende) Billigung des PRI durch die Kommission hätte schließen können. Dies gilt auch für die weitere Phase zwischen der letzten Übermittlung von Informationen am 18. März 1996 und der Eröffnung des förmlichen Verfahrens Ende Juni 1996.

139. Das förmliche Verfahren dauerte fast zwei Jahre. Das ist zwar länger als die (verlängerbare) Frist von 18 Monaten, die der Rat inzwischen in Artikel 7 Absatz 6 der Verordnung Nr. 659/1999 für förmliche Prüfverfahren über angemeldete Beihilfen verankert hat,[57] aber noch nicht ungewöhnlich lang. Der PRI ist aber erstens keine angemeldete Beihilfe. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass die spanischen Behörden auch in diesem Verfahrensabschnitt nicht alle erforderlichen Informationen in ihrer ersten Stellungnahme mitteilten, sondern erst nach weiteren Ersuchen der Kommission. Dass diese weiteren Ersuchen der Kommission unnötig waren und zu einer willkürlichen Verzögerung des Verfahrens geführt haben, hat die spanische Regierung nicht dargelegt. Daher ist festzustellen, dass die Dauer des förmlichen Verfahrens nicht allein der Kommission anzulasten ist.

140. Da die Dauer des förmlichen Verfahrens unter diesen Umständen kein schützenswertes Vertrauen bei dem Königreich Spanien hervorrufen konnte, wäre der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

D — *Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, soweit die Rückforderung angeordnet wird*

1) Vorbringen der Parteien

141. Nach Auffassung der spanischen Regierung ist die Rückforderung von Beihilfen, die mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar sind, keine automatische Folge des Verstoßes gegen Artikel 92 EG-

57 — Die Verordnung Nr. 659/1999 war bei Erlass der Entscheidung noch nicht in Kraft getreten und findet daher keine Anwendung auf den Fall, bietet aber einen Vergleichsmaßstab.

Vertrag, sondern stehe im Ermessen der Kommission.[58] Aus den Mitteilungen der Kommission über ihr Vorgehen bei nicht notifizierten Beihilfen ergebe sich, dass die Rückforderung nur „normalerweise" angeordnet werde, es sei denn, es lägen besondere Umstände vor. Die spanische Regierung führt außerdem eine Reihe von Entscheidungen an, in denen die Kommission davon abgesehen hat, die Rückforderung anzuordnen.

142. Angesichts der minimalen Beeinträchtigungen des Wettbewerbs sei die Anordnung der Rückforderung, die schwer wiegende Folgen für die begünstigten KMU habe, völlig unverhältnismäßig. Dies widerspräche der Feststellung des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache Cityflyer[59], dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit es gebiete, die Maßnahmen zur Wiederherstellung des Wettbewerbs zu ergreifen, die die harmonische Wirtschaftsentwicklung am wenigsten beeinträchtigten.

143. In der Erwiderung hat die spanische Regierung noch geltend gemacht, jedenfalls die Anordnung der Rückforderung in Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung müsse aufgehoben werden, um das Vertrauen der Beihilfeempfänger zu schützen.

144. Die Kommission bestreitet nicht, dass ihr ein Ermessen hinsichtlich der Anordnung der Rückforderung zukomme, weist aber auf die ständige Rechtsprechung hin, dass die Rückforderung im Regelfall die logische Folge der Feststellung der Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt sei.[60] Dass die Rückforderung schwerwiegende Folgen für die Begünstigten habe, rechtfertige nicht, von der generellen Regel abzuweichen.

2) Würdigung

145. Nach ständiger Rechtsprechung ist „die Aufhebung einer rechtswidrigen Beihilfe durch ihre Rückforderung die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit... Infolgedessen kann die Rückforderung einer zu Unrecht gewährten staatlichen Beihilfe zwecks Wiederherstellung der früheren Lage grundsätzlich nicht als eine Maßnahme betrachtet werden, die in keinem Verhältnis zu den Zielen der Bestimmungen des E[W]G-Vertrags über staatliche Beihilfen stünde."[61]

146. Das schließt nicht aus, dass die Kommission bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände von einer Rückforderung absehen könnte. Vielmehr hat der Gerichtshof der Kommission in der zitierten Rechtsprechung nur eine Leitlinie für die Ausübung ihres Ermessens im Regelfall gegeben.

58 — Die spanische Regierung verweist auf das Urteil vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85 (Deufil/Kommission, Slg. 1987, 901).

59 — Urteil vom 30. April 1998 in der Rechtssache T-16/96 (Cityflyer/Kommission, Slg. 1998, II-757, Randnr. 55).

60 — Sie bezieht sich dabei auf das Urteil vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, Slg. 1990, I-959, Randnr. 66) „Tubemeuse".

61 — Urteil „Tubemeuse" (zitiert in Fußnote 60, Randnr. 66); siehe auch Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnr. 98).

147. Die spanische Regierung hat keine stichhaltigen Anhaltspunkte dafür vorgetragen, die für ein Absehen von der Rückforderung sprechen. Sie hat lediglich ohne nähere Angaben auf schwer wiegende Konsequenzen für die Beihilfeempfänger verwiesen. Es kann somit nicht als ermessensfehlerhaft angesehen werden, wenn die Kommission die Rückforderung anordnet und dem Ziel der Wiederherstellung der Wettbewerbsverhältnisse damit Vorrang vor den Interessen der Beihilfeempfänger einräumt. [62]

148. Aus dem Urteil Cityflyer [63] des Gerichts erster Instanz ergibt sich nicht, dass die Kommission aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in einem Fall wie dem vorliegenden gänzlich von der Rückforderung absehen müsste. Vielmehr hat das Gericht nur festgestellt, dass sich die Rückforderung auf das für die Beseitigung der Wettbewerbsverfälschung Erforderliche beschränken muss. Im Falle eines Darlehens zu Vorzugsbedingungen sei daher im Regelfall nicht sofort das ganze Kapital zurückzuzahlen, sondern nur die Differenz zwischen dem Vorzugszinssatz und dem marktüblichen Zinssatz nachzuentrichten.

149. Schließlich steht der Rückforderung auch kein schützenswertes Vertrauen der Beihilfeempfänger entgegen. Wie bereits ausgeführt, kann der Empfänger einer nicht angemeldeten Beihilfe in der Regel nicht auf ihre Ordnungsmäßigkeit vertrauen. [64] Hinzu kommt, dass die Kommission ihre Entscheidung über die Eröffnung des förmlichen Verfahrens am 13. September 1996 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht hat. [65] Die darin geäußerten Zweifel der Kommission an der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt müssen daher als bekannt vorausgesetzt werden. [66] Dass das Verfahren daraufhin einen Zeitraum von zwei Jahren andauerte, begründet aus den dargelegten Gründen [67] ebenfalls kein schützenswertes Vertrauen.

150. Der vierte Klagegrund wäre daher zurückzuweisen.

E — *Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag wegen der mangelhaften Begründung der Rückforderung*

1) Vorbringen der Parteien

151. Die spanische Regierung beanstandet, dass die Anordnung der Rückforderung

62 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnr. 99).

63 — Zitiert in Fußnote 59, Randnrn. 55 und 56.

64 — Vgl. die in Fußnote 53 zitierte Rechtsprechung.

65 — ABl. C 266, S. 10.

66 — Vgl. das Urteil CETM des Gerichts (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 127).

67 — Siehe oben, Nr. 139.

nicht ausreichend begründet sei. Die Kommission verweise lediglich darauf, dass die Erstattung der Zuwendung zur Wiederherstellung des Wettbewerbs notwendig sei. Dies gilt erst recht dann, wenn sich die Beihilfe auch materiell als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erweist.

152. Die Kommission meint dagegen, angesichts des Verstoßes gegen das Beihilfeverbot und gemäß der Rechtsprechung, nach der die Rückforderung die logische Folge dieses Verbots sei, bedürfe es keiner weiteren Begründung. Außerdem verweist die Kommission auf die Rechtsprechung, nach der Artikel 190 kein Eingehen auf sämtliche Fakten verlange und es nicht allein auf den Wortlaut, sondern auch auf den tatsächlichen und rechtlichen Kontext der Entscheidung ankomme.

154. Da die Maßnahmen nach dem PRI ohne vorherige Mitteilung an die Kommission gewährt worden sind, war demnach eine Begründung für die Anordnung der Rückforderung nicht erforderlich. Jedenfalls genügte der Hinweis der Kommission in der angefochtenen Entscheidung, dass die Rückzahlung der Beihilfen zur Wiederherstellung der vor ihrer Gewährung bestehenden Wettbewerbsbedingungen notwendig sei. Die Rüge wäre folglich zurückzuweisen.

2) Würdigung

153. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bedarf die Anordnung der Rückforderung einer Beihilfe keiner weiteren Begründung, wenn diese entgegen Artikel 93 Absatz 3 gewährt worden ist. [68]

68 — Urteil in der Rechtssache C-310/99 (Italien/Kommission, zitiert in Fußnote 17, Randnr. 106) und Urteil in den in den verbundenen Rechtssachen C-278/92 bis C-280/92 (Spanien/Kommission, zitiert in Fußnote 40, Randnr. 78).

V — Kosten

155. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Antrag unterlegen ist und das Königreich Spanien einen entsprechenden Antrag gestellt hat, sind die Kosten der Kommission aufzuerlegen.

VI — Ergebnis

156. Da der erste Klagegrund durchgreift, wird vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Entscheidung 98/693/EG der Kommission vom 1. Juli 1998 bezüglich der von Spanien beim Erwerb von Nutzfahrzeugen gewährten Beihilfen „Plan Renove Industrial" (August 1994 — Dezember 1996) wird für nichtig erklärt.

2. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.