FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 7. maj 2002 [1]

I — Indledning

1. Det foreliggende annullationssøgsmål, som er anlagt af Kongeriget Spanien, vedrører Kommissionens beslutning 98/693/EF af 1. juli 1998 om den spanske ordning for støtte til indkøb af erhvervskøretøjer [til afløsning af ældre køretøjer] »Plan Renove Industrial« (august 1994-december 1996) [2]. Kommissionen fastslog, at støtten i vidt omfang var retsstridig og uforenelig med fællesmarkedet, og stillede krav om, at støttebeløbene blev krævet tilbagebetalt.

II — Faktiske omstændigheder og den anfægtede beslutning

2. Den 28. juli 1994 vedtog den spanske regering, uden at give forudgående underretning herom til Kommissionen, »Plan Renove Industrial« (herefter »PRI«) om støtte til fysiske personer, små og mellemstore virksomheder (herefter »SMV«), regionale offentlige virksomheder og lokale offentlige servicevirksomheder. Ordningens gennemførelse blev i henhold til en aftale af 27. september 1994 overladt Instituto de Crédito Oficial (offentligt kreditinstitut, herefter »ICO«).

3. Den anfægtede foranstaltning bestod af et rentenedslag ved lån med en løbetid på fire år til køb eller leasing af erhvervskøretøjer på indtil 70% af anskaffelsessummen. Tilskuddet androg maksimalt 93 196 ESP for hver lånt million, svarende til en støtteværdi på 6,5% af nettokøbsprisen. Rentenedslaget kunne ydes i forbindelse med finansieringen af følgende fem typer af køretøjer: Sættevogne og lastbiler på over 30 tons (kategori A); erhvervskøretøjer på mellem 12 og 30 tons (kategori B); erhvervskøretøjer på mellem 3,5 og 12 tons (kategori C); stationcars, varevogne og erhvervskøretøjer på indtil 3,5 tons (kategori D) og busser (kategori E).

4. Rentenedslaget ved anskaffelse af et nyt køretøj var betinget af, at et andet spansk indregistreret køretøj, som var blevet indregistreret mere end ti år forinden (syv år for vejtraktorer), samtidig blev taget definitivt

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 329, s. 23.

ud af drift. Det nye køretøj kunne — inden for visse grænser — også være større end det køretøj, der blev taget ud af drift.

5. Mellem den 9. februar 1995 og den 20. februar 1996 anmodede Kommissionen Kongeriget Spanien om oplysninger vedrørende PRI, som den var blevet gjort bekendt med af en uofficiel kilde. Kongeriget Spanien besvarede disse anmodninger ved skrivelser af 6. marts og 26. juli 1995 samt af 14. marts 1996.

6. Ved skrivelse af 26. juni 1996 meddelte Kommissionen Kongeriget Spanien, at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2, EF), og opfordrede Spanien til at fremsætte sine bemærkninger.

7. Kongeriget Spanien fremsatte sine bemærkninger ved skrivelse af 26. juli 1996. På foranledning af en anmodning fra Kommissionen af 19. december 1996 om yderligere oplysninger meddelte Kongeriget Spanien nærmere enkeltheder ved skrivelse af 12. februar 1997. Kommissionen anmodede yderligere ved skrivelse af 19. november 1997 Kongeriget Spanien om at tilsende den supplerende oplysninger vedrørende de støttemodtagende virksomheder, hvis hovedaktivitet ikke består i transport, og som kun opererer på lokale markeder. Kongeriget Spanien besvarede denne anmodning ved skrivelser af 27. november 1997 og 20. februar 1998.

8. Den 1. juli 1998 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning, hvori i den i beslutningens to første artikler konstaterede, at støtte, der er ydet til offentlige regionale foretagender og lokale offentlige servicevirksomheder samt til fysiske personer eller SMV, der udfører bestemte transportaktiviteter, som udelukkende foregår på lokalt eller regionalt plan, ikke udgør statsstøtte efter EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF). De to derpå følgende artikler har følgende ordlyd:

»*Artikel 3*

Al anden støtte til fysiske personer og SMV udgør statsstøtte efter traktatens artikel 92, stk. 1, og er ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 4

Spanien ophæver og geninddriver den i artikel 3 omtalte støtte. Støttebeløbet tilbagebetales efter reglerne i national ret, forhøjet med renter, der beregnes på grundlag af de referencesatser, som benyttes ved vurdering af regionale støtteordninger, fra støttens udbetalingsdato til den faktiske tilbagebetalingsdato.«

III — Retsforhandlinger og parternes påstande

9. Ved stævning, der er indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. september 1998, har Kongeriget Spanien anlagt sag i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF).

10. Den 25. februar 1999 har Confederación Española de Transporte de Mercancías (herefter »CETM«) anlagt sag ved Retten i Første Instans med påstand om annullation af samme beslutnings artikel 3 og 4 (sag T-55/99).

11. Ved kendelse af 25. januar 2000 besluttede Domstolen at udsætte sagens behandling i medfør af artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen indtil Retten havde truffet afgørelse i sag T-55/99.

12. Ved dom af 29. september 2000 frifandt Retten Kommissionen for CETM's påstande [3], hvorefter sagen for Domstolen blev genoptaget.

13. Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Artikel 3 og 4 i den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

3 — Sml. II, s. 3207.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15. Parternes argumentation gengives som et led i den retlige vurdering.

IV — Retlig vurdering

16. Kongeriget Spanien har til støtte for sagen gjort følgende fem anbringender gældende:

— tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF)

— tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c)

— tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

— tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen stiller krav om tilbagesøgning

— tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) som følge af mangelfuld begrundelse for kravet om tilbagesøgning.

A — *Tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 1*

17. Dette anbringende er opdelt i to led. Det er regeringens opfattelse, at Kommissionen ved den anfægtede beslutning med urette har anset PRI-foranstaltningen for en selektiv foranstaltning til fordel for visse virksomheder eller erhvervssektorer. For det andet bestrider regeringen, at der er sket konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen.

1) PRI begunstiger ikke visse virksomheder eller erhvervssektorer

a) Parternes argumentation

aa) Kongeriget Spanien

18. Det er den spanske regerings opfattelse, at foranstaltningen ikke er selektiv, idet de

begunstigede virksomheder ikke på forhånd er fastlagt. PRI opstiller derimod abstrakte støttekriterier, som kan opfyldes af såvel indenlandske som udenlandske virksomheder. Alle SMV ville kunne omfattes, uanset hvilken erhvervssektor de måtte tilhøre.

19. Virksomheder fra andre medlemsstater ville enten kunne overføre erhvervskøretøjer til Spanien, lade dem registrere dér, efterfølgende tage dem ud af drift og — med støtte fra PRI — anskaffe et nyt køretøj til afløsning af det gamle. De ville også kunne indgå en aftale med indehaveren af et spansk indregistreret køretøj om oplægning af dette og lade sig registrere for oplægningen. Betingelserne for PRI er under ingen omstændigheder til hinder for, at transportvirksomheder fra andre medlemsstater deltager i ordningen. Støtten er derimod ikke attraktiv for udenlandske virksomheder som følge af de lavere rentesatser i deres hjemlande. PRI udligner reelt blot den ulempe for spanske virksomheder, der skyldes det forskellige renteniveau.

20. Den spanske regering henviser til, at det fremgår af artikel 2.1, litra b), i aftalen om subventioner og udligningsforanstaltninger fra Verdenhandelsorganisatinen (WTO-GATT 1994)[4], at støtte ikke anses for specifik, når den er baseret på kriterier, som er neutrale, og som anvendes horisontalt, således som det er tilfældet med PRI. Regeringen tilføjer, at generaladvokat Darmon ligeledes har henvist til GATT's subventionsbegreb i Sloman Neptun-sagen[5].

21. Det følger endvidere af Domstolens praksis, at der heller ikke foreligger selektivitet, når begunstigelsen er en følge af karakteren eller opbygningen af den ordning, den indgår i[6]. Alle virksomheder kan drage fordel af PRI. Undtaget herfra er ifølge ordningens opbygning alene store virksomheder, der imidlertid ikke står over for samme finansieringsvanskeligheder som SMV.

bb) Kommissionen

22. Det er Kommissionens opfattelse, at PRI navnlig indeholder to kriterier, som bevirker, at ordningen er selektiv. For det første er det alene virksomheder, der har behov for erhvervskøretøjer til erhvervs-

4 — Multilaterale forhandlinger i Uruguay-runden (1986-1994) — bilag IA, EFT L 336, s. 156.

5 — Forslag til afgørelse af 17.3.1992, forenede sager C-72/91 og C-73/91 (dom af 17.3.1993, Sml. I, s. 887, på s. 903), punkt 31 ff. og 46.

6 — Dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, og af 9.12.1997, sag C-353/95 P, Tiercé Ladbroke mod Kommissionen, Sml. I, s. 7007, præmis 38, samt Rettens dom af 18.9.1995, sag T-471/93, Tiercé Ladbroke mod Kommissionen, Sml. II, s. 2537, præmis 62, og af 27.1.1998, sag T-67/94, Ladbroke Racing mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 62.

mæssig brug, der kan opnå støtte. For det andet vedrører foranstaltningen kun SMV. begunstiger visse virksomheder eller erhvervssektorer.

23. Det er uden betydning, at kredsen af begunstigede ikke er fastlagt på forhånd. For at en ordning må anses for selektiv, er det tilstrækkeligt, at den begunstiger virksomheder, der har visse egenskaber. Domstolen har således anset foranstaltninger, der begunstigede samtlige eksportvirksomheder i en medlemsstat, uanset virksomhedernes størrelse og hvilke produkter, de eksporterede [7], for støtte.

26. I denne forbindelse kræves det ikke, at kredsen af konkret begunstigede er fastlagt på forhånd. Det fremgår allerede af ordlyden af traktatens artikel 92, stk. 1, at det er tilstrækkeligt, at der er tale om begunstigelse af en erhvervssektor, og at den mulige modtagerkreds defineres abstrakt, for at en foranstaltning kan anses for selektiv.

24. Foranstaltningen er heller ikke begrundet i karakteren eller opbygningen af den ordning, som den indgår i. Kongeriget Spanien har ikke godtgjort, hvilke elementer i ordningen der skulle kunne begrunde en sondring. At en foranstaltning forfølger visse samfundsøkonomiske formål, er ikke tilstrækkeligt i denne forbindelse. Denne begrundelse er alene relevant, såfremt der er tale om afgiftsordninger.

27. I konsekvens af den spanske regerings teori ville lovbestemte støtteordninger eller støtteprogrammer aldrig kunne opfylde betingelserne for statsstøtte, da det netop er karakteristisk for disse, at de alene opstiller abstrakte kriterier med henblik på fastlæggelse af kredsen af begunstigede. Det er derimod alene støtte, der tildeles på grundlag af sådanne generelle ordninger, der kan efterprøves på grundlag af traktatens artikel 92. Domstolen har imidlertid gentagne gange behandlet sager angående støtteprogrammer og lovbestemte støtteordninger uden at tilkendegive tvivl med hensyn til disses selektivitet, fordi de mulige modtagere alene afgrænsedes ved hjælp af abstrakte kriterier, men ikke var nævnt konkret [8].

b) Vurdering

25. Det er ifølge traktatens artikel 92, stk. 1, en betingelse for, at en foranstaltning kan anses for statsstøtte, at den

7 — Kommissionen henviser herved til Domstolens dom af 10.12.1969, forenede sager 6/69 og 11/69, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1969, s. 143, org.ref.: Rec: s. 523, og af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131.

8 — Jf. eksempelvis Domstolens dom af 8.11.2001, sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Sml. I, s. 8365 angående en ordning i den østrigske energiafgiftslov af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, angående en ordning i den tyske indkomstskattelov, og af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, angående Maribel-programmet, herefter »Maribel-dommen«.

28. Det er uden betydning for, om en foranstaltning skal anses for statsstøtte ifølge traktatens artikel 92, at den ikke udgør subvention i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i WTO-aftalen om subventioner og udligningsforanstaltninger. Som led i nogle retssammenlignende betragtninger tog generaladvokat Darmon ganske vist i Sloman Neptun-sagen også stilling til begrebet subvention i GATT's antisubventionskodeks [9], hvilket imidlertid ikke resulterede i bindende konklusioner for så vidt angår fællesskabsretten. Fællesskabet er i det mindste ikke retligt set afskåret fra at anse en foranstaltning for støtte, selv om den ikke udgør subvention ifølge WTO-aftalen, og kan således anlægge en strengere målestok i dets interne retsorden end den, der følger af folkeretten.

29. Der er alene tale om, at PRI-støtten ikke skulle anses for selektiv i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand, såfremt den uden forskel var til fordel for alle virksomheder på det nationale område [10].

30. Som Kommissionen med rette har understreget, er det alene virksomheder, der har behov for køretøjer til erhvervsformål, der kan gøre krav på støtten. Deraf følger, at visse erhvervssektorer, f.eks. de liberale erhverv, praktisk talt er fuldstændig udelukket fra støtten.

31. PRI fører endvidere til en varierende begunstigelse af visse brancher. Da der ikke er fastsat nogen begrænsning pr. ansøger for antallet af støtteberettigede køretøjer, kan virksomheder, alt efter hvilken betydning transportydelser har for deres aktivitetsområde, i forskelligt omfang drage fordel af ordningen.

32. Også den omstændighed, at det udelukkende er fysiske personer, SMV, offentlige regionale foretagender og lokale offentlige servicevirksomheder, der kan gøre krav på støtten, adskiller PRI fra en lovlig foranstaltning af generel karakter. Selv om PRI bestemmer, at andre virksomheder end SMV i undtagelsestilfælde kan opnå støtte, er der ikke, som Retten fastslog i dommen i sagen CETM mod Kommissionen, i praksis blevet gjort brug af denne adgang [11].

33. Spørgsmålet er, om sådanne sondringer er begrundet i karakteren eller opbygningen af en generel ordning, som foranstaltningen indgår i. Domstolen udviklede første gang denne tese i dommen i sagen Italien mod Kommissionen [12], som Kongeriget Spanien har henvist til. Efterfølgende er dette argument hyppigt blevet gjort gældende, navn-

9 — Anført i fodnote 5, forslagets punkt 46 og 63 ff.

10 — Adria-Wien Pipeline-dommen, anført i fodnote 8, præmis 35.

11 — Jf. CETM-dommen, anført i fodnote 3, præmis 46 og 47.

12 — Anført i fodnote 6, præmis 33-35.

lig i forbindelse med skattebegunstigelser eller nedsættelser af sociale bidrag [13].

34. De foreliggende faktiske omstændigheder adskiller sig fra omstændighederne i de nævnte sager, idet begunstigelsen ikke består i en fritagelse for en generel byrde, men alene er en begunstigelse for visse virksomheder, der er begrundet i miljø- og trafikpolitiske hensyn.

35. Den omstændighed, at den spanske regering søger at varetage visse politiske formål med PRI, betyder ikke, at foranstaltningen bliver en generel ordning, inden for hvilken der foretages en favorisering, som er betinget af ordningens opbygning [14]. Der kan således kun være tale om en generel ordning, som f.eks. ordningen for skatter eller sociale bidrag, såfremt den principielt omfatter samtlige nationale virksomheder. Falder virksomheden ikke ind under kategorien SMV, eller har den ikke brug for et erhvervskøretøj, er den derimod ikke omfattet af PRI.

36. Da Kongeriget Spanien endvidere intet har anført til støtte for, at PRI skulle indgå i en overordnet ordning, er det udelukket at anse ordningen for en systembetinget favorisering.

37. Første led af dette anbringende bør følgelig forkastes.

2) Manglende konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne

a) Parternes argumentation

aa) Kongeriget Spanien

38. Den spanske regering finder hverken, at PRI fører til konkurrencefordrejning eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Da det alene er SMV, der er støtteberettigede, og støtteintensiteten er ringe, har PRI ikke haft mærkbar effekt. I denne forbindelse er det uden betydning, om fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (herefter »SMV-støtte«) og den deri omhandlede »de minimis«-regel finder anvendelse.

13 — Jf. de i fodnote 6 anførte domme samt Adria-Wien Pipeline-dommen, anført i fodnote 8, præmis 42 ff. og Maribel-dommen, anført i fodnote 8, præmis 34 ff.

14 — Jf. også dommen i sagen CETM mod Kommissionen, anført i fodnote 3, præmis 53.

39. Den spanske regering har hertil anført, at tilskuddet ved anskaffelse af et erhvervskøretøj højst kan andrage 3 341 ECU, eller 6,5% af købsprisen. Køretøjer, til hvilke der er ydet støtte, udgør alene 0,5% af samtlige erhvervskøretøjer, der er indregistreret i Spanien. En stor del af støttemodtagerne udfører alene transportydelser for egen regning. Blandt køberne af større køretøjer (kategori A og E) rådede 83% alene over ét køretøj og 97% over mindre end fem køretøjer. De virksomheder, der havde modtaget støtte, drev stort set ikke virksomhed uden for Spanien.

40. Støtteordningen har ikke medført nogen forhøjelse af transportkapaciteten, da tildelingen er betinget af, at et andet køretøj tages ud af drift. Den spanske regering har imidlertid i sit svarskrift oplyst, at i 12,3% af tilfældene tilhørte det nye, støttede køretøj en højere kategori end det køretøj, der blev taget ud af drift.

41. Endvidere var det først i svarskriftet, at den spanske regering gjorde gældende, at beslutningen ikke indeholdt en tilstrækkelig begrundelse for påstanden om, at der forelå en påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

42. Transport for egen regning og transport for fremmed regning udgør ikke det samme marked. Dette fremgår af de tilsvarende sondringer med hensyn til tilladelser. Den, der udfører transportydelser for egen regning ved hjælp af sit eget erhvervskøretøj, udbyder ikke transportydelser på markedet.

bb) Kommissionen

43. Kommissionen har indledningsvis understreget, at alene en trussel om konkurrencefordrejning er tilstrækkeligt til, at der foreligger en tilsidesættelse af traktatens artikel 92. For det andet er transportsektoren et marked, der først er blevet liberaliseret for nylig, hvorfor det kræver særlig opmærksomhed.

44. Kommissionen fremhæver, at allerede meget små støttebeløb kan fordreje konkurrencen inden for transportsektoren og medføre en påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne, da dette marked er præget af strukturelle problemer og overkapacitet. »De minimis«-reglen finder følgelig ikke anvendelse på dette område. PRI fremmer endvidere en udvidelse af kapaciteten.

45. Kommissionen har endvidere anført, at transport for egen regning og transport for fremmed regning udgør ét marked, da ydelserne er substituerbare. I denne forbindelse har Domstolen forud for retsmødet anmodet Kommissionen om at tage stilling

til følgende punkt i sit indlæg: Som et led i en fusionskontrol synes Kommissionen normalt ikke at tage hensyn til ydelser, der præsteres for egen regning, når den definerer det relevante marked [15]. Såfremt dette er korrekt, blev Kommissionen anmodet om at redegøre for, hvorfor den i den foreliggende sag fulgte en anden fremgangsmåde med hensyn til kontrol med statsstøtte.

46. Kommissionen har under retsmødet hertil oplyst, at fusionskontrol og kontrol med statsstøtte bygger på helt forskellige principper. Men også inden for rammerne af en fusionskontrol tages der hensyn til ydelser for egen regning ved fastlæggelsen af det relevante marked for sammenslutningen, såfremt disse ydelser er substituerbare med ydelser fra tredjemand [16].

15 — Jf. Kommissionens beslutning 92/385/EØF af 28.4.1992 om en fusions forenelighed med det fælles marked (sag IV/M.126 — ACCOR/Wagons-Lits) til gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89, EFT L 204, s. 1, Kommissionens beslutning 93/9/EØF af 30.9.1992 om en fusions forenelighed med det fælles marked (sag IV/M.214 — Du Pont/ICI, EFT 1993 L 7, s. 13) og Kommissionens beslutning 96/346/EF af 20.9.1995 om en procedure i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 (sag IV/M.553 — RTL/Veronica/Endemol), EFT 1996 L 134, s. 32. Definitionen af det relevante marked bekræftedes af Rettens dom af 28.4.1999, sag T-221/95, Endemol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1299, præmis 107 ff.

16 — Jf. Kommissionens beslutning af 11.7.2000 om en fusions forenelighed med det fælles marked (sag N IV/M.1943 — Telefonica/Endemol) i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 (EFT C 235, s. 6, punkt 8) (Produktioner for egen regning tages kun i betragtning, for så vidt som de ikke er tilgængelige på markedet. Såfremt in-house produktioner derimod udbydes på markedet for fjernsynsproduktioner, indgår de som en del af det relevante marked) og Kommissionens beslutning af 3.7.2001 (COMP/JV.55 — Hutchison/RCPM/ECT, punkt 71, tilgængelig via internet på http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv55_en.pdf).

47. Samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes af den blotte omstændighed, at de spanske virksomheders stilling styrkes på det spanske marked. Selv om det er korrekt, at virksomhederne næsten ikke foreståar transport mellem medlemsstaterne og kun i meget begrænset omfang udfører cabotageydelser i andre medlemsstater, er det ikke desto mindre vanskeligere for transportvirksomheder i andre medlemsstater at trænge ind på markedet i Spanien.

b) Vurdering

48. Traktatens artikel 92, stk. 1, forbyder statsstøtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og som påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

49. Ved en efterprøvelse af de vurderinger, som Kommissionen har anlagt i den anfægtede beslutning vedrørende disse betingelser, skal der tages hensyn til, at Kommissionen råder over et vidt skøn ved anvendelsen af traktatens artikel 92. Domstolen kan følgelig ikke erstatte Kommissionens vurdering med sin egen, men kan alene efterprøve, om Kommissionens skøn er

åbenbart urigtigt, eller om der foreligger magtfordrejning [17].

50. Kommissionen kan ved anvendelsen af traktatens artikel 92 støtte sig på retningslinjer og meddelelser. Når henses til størrelsen af den støtte, der kan ydes i henhold til PRI, kunne Kommissionen eventuelt [18] have bragt meddelelsen om »de minimis«-støtte i anvendelse og eventuelt med støtte i denne have konstateret, at foranstaltningerne var forenelige med fællesmarkedet. Det afviste den imidlertid, idet den fandt, at der var tale om en foranstaltning inden for transportsektoren, som denne meddelelse ikke finder anvendelse på.

51. De PRI-begunstigede udgøres imidlertid kun delvis af virksomheder, der leverer transportydelser for fremmed regning, dvs. transportvirksomheder i snæver forstand. Ordningen begunstiger endvidere virksomheder, som navnlig driver økonomisk virksomhed inden for andre områder, og som led i denne virksomhed benytter egne erhvervskøretøjer til transport for egen regning. Spørgsmålet er således, om Kommissionen egentlig havde grundlag for at henføre foranstaltningen til transportsektoren, og følgelig i det hele lade de minimisreglen ude af betragtning.

52. For så vidt angår en nærmere fastlæggelse af, hvad der forstås ved transporter for egen regning, henvises til definitionen i bilag I, punkt 4, til Rådets første direktiv af 23. juli 1962 om fælles regler for visse former for vejgodstransport (erhvervsmæssig godstransport ad landevej) [19], som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af 26. marts 1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder [20] [21].

17 — Dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 34, af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 26, og af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 46.

18 — Konkret hersker der imidlertid en vis tvivl. Ganske vist er støtten pr. køretøj ringe. Ifølge PRI er støtten til den enkelte ansøger imidlertid ikke begrænset til et vist antal køretøjer. Det er derfor teoretisk muligt, at støtten i det enkelte tilfælde kan overstige grænsen på 100 000 ECU inden for tre år. Det er endvidere tvivlsomt, om PRI — således som det kræves ifølge »de-minimis«-meddelelsen — udelukker kumulation af flere former for støtte.

19 — EFT 1959-1962, s. 237.

20 — EFT L 95, s. 1.

21 — Den anførte definition er således affattet:
»4. Transport af gods med motorkøretøjer [er fritaget for enhver ordning med fællesskabstilladelse og andre former for transporttilladelse], såfremt nedenstående betingelser er opfyldt:
a) Det befordrede gods skal være virksomhedens ejendom eller være blevet solgt, købt, udlånt, udlejet eller lejet, fremstillet, udvundet, bearbejdet eller repareret af denne.
b) Transporten skal tjene til at bringe godset til virksomheden, at bringe det bort fra virksomheden, at flytte det enten inden for virksomhedens område eller uden for virksomhedens område til eget brug.
c) Motorkøretøjer, der anvendes til sådan transport, skal føres af virksomhedens eget personale.
d) De køretøjer, der transporterer godset, skal tilhøre virksomheden eller være købt af denne [...] eller være lejet [...].
e) Transporten må kun være en underordnet aktivitet i forhold til virksomhedens samlede aktiviteter.«

aa) Udelukket at anvende »de minimis«-reglen

i) Betydningen af retningslinjer

53. Kommissionen har med sin meddelelse om »de minimis«-støtte givet en fortolkningsregel vedrørende traktatens artikel 92, stk. 1. Denne er ganske enkelt følgende: Det formodes, at støtte, der ikke overstiger 100 000 ECU på tre år, ikke har nogen mærkbar betydning for handelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne. Såfremt dette loft ikke overskrides, anses traktatens artikel 92, stk. 1, følgelig ikke for anvendelig [22].

54. »De minimis«-reglen fremgik oprindelig af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (SMV) af 20. maj 1992 [23], som blev afløst af Kommissionens meddelelse om de minimis-støtteordninger [24]. Med virkning fra den 23. juli 1996 erstattede Kommissionen SMV-fællesskabsrammebestemmelserne fra 1992 af en ny version [25]. Tidsmæssigt betragtet må det antages, at det er denne affattelse, der er relevant for vurderingen af PRI. Kommissionen har imidlertid i den anfægtede beslutning alene henvist til SMV-fællesskabsrammebestemmelserne fra 1992 samt til »de minimis«-meddelelsen [26]. En vurdering på grundlag af de nye fællesskabsrammebestemmelser fører imidlertid i realiteten ikke til noget andet resultat, for så vidt som disse henviser til »de minimis«-meddelelsen fra 1996.

55. Domstolen har flere gange taget stilling til betydningen af retningslinjer inden for området kontrol med statsstøtte og har navnlig fastslået, »at Kommissionen kan pålægge sig selv retningslinjer for udøvelsen af sit skøn ved retsakter såsom retningslinjerne, for så vidt som disse retsakter indeholder vejledende regler om den praksis, som denne institution vil følge, og hvis ikke de indebærer en afvigelse fra traktatbestemmelserne« [27].

56. Det fremgår endvidere af dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, at Kommissionen skal respektere de retningslinjer, den selv vedtager [28]. Denne sag angik imidlertid den såkaldte støttedisciplin inden for sektoren for syntetiske fibre, som med

22 — Generaladvokat Léger henviser til, at der synes at være et vist modsætningsforhold mellem »de-minimis«-meddelelsen og Domstolens praksis, hvorefter selv den mindste støtte kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne (jf. nedenfor i punkt 88) (forslag til afgørelse af 14.3.2002, sag C-382/99, Nederlandene mod Kommissionen (dom af 13.6.2002, Sml. I, s. 5163), punkt 45).

23 — EFT C 213, s. 2.

24 — EFT 1996 C 68, s. 9.

25 — EFT C 213, s. 4.

26 — Jf. fodnote 12 i den anfægtede beslutning.

27 — Dommen i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 52, jf. tillige dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 62.

28 — Dom af 24.3.1993, sag C-313/99, Sml. I, s. 1125, præmis 34 og 36; jf. tillige dom af 15.10.1996, sag C-311/94, Ijssel-Vliet, Sml. I, s. 5023, præmis 42.

medlemsstaternes samtykke var blevet vedtaget som en formålstjenlig foranstaltning med hjemmel i traktatens artikel 93, stk. 1 [29]. Denne konstatering gælder imidlertid tilsvarende for retningslinjer, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af meddelelsen om »de minimis«-støtte [30].

57. Formålet med at offentliggøre »de minimis«-reglen var for det første at opnå en forenklet administration, for det andet at sikre gennemsigtigheden og retssikkerheden [31]. Kommissionen klargør således over for medlemsstaterne, hvornår det ikke er påkrævet at give meddelelse om en foranstaltning i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3. Dette formål opnås kun, såfremt Kommissionen selv er bundet af disse regler. Det følger heraf, Kommissionens skønsbeføjelse ikke omfatter en stillingtagen til, om disse regler finder anvendelse eller ej. Den skal derimod respektere det anvendelsesområde for disse retningslinjer, som er fastsat i »de minimis«-meddelelsen.

ii) »De minimis«-reglen finder ikke anvendelse på støtte inden for transportsektoren

58. Ifølge ordlyden af »de minimis«-meddelelsen finder den bl.a. ikke anvendelse inden for transportsektoren. Kommissionen har fortolket begrebet transportsektoren vidt. Begrebet transportsektor omfatter herefter enhver transportydelse, uanset om den præsteres af en transportvirksomhed for fremmed regning, eller af en virksomhed inden for en anden branche for dennes egen regning.

59. Den spanske regering støtter derimod en mere snæver fortolkning. »De minimis«-reglen burde herefter alene finde anvendelse med hensyn til støtte til transportvirksomheder, dvs. virksomheder, hvis økonomiske virksomhed navnlig består i levering af transportydelser til tredjemand.

60. Transportsektorens udelukkelse fra »de minimis«-meddelelsen skal fortolkes på baggrund af bestemmelsens idé og formål. Meddelelsen selv indeholder imidlertid intet herom. I SMV-fællesskabsrammebestemmelserne fra 1992, som »de minimis«-reglen oprindelig indgik i, har Kommissionen blot forklaret, at fællesskabsrammebestemmelserne ikke gælder på områder, hvor der er udstedt særlige bestemmelser.

61. I den anfægtede beslutning og under sagen for Retten har Kommissionen begrundet den omstændighed, at transport-

29 — Jf. retsmøderapporten i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, anført i fodnote 28, Sml. I, s. 1127 ff.

30 — Jf. generaladvokat Légers forslag til afgørelse i sagen Nederlandene mod Kommissionen, anført i fodnote 22, punkt 50.

31 — Jf. dommen i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 52.

sektoren er undtaget, med henvisning til, at selv relativt små støttebeløb inden for denne sektor, der kendetegnes af et stort antal små virksomheder, kunne påvirke konkurrencen og handelen mellem medlemsstaterne. Herefter skyldes udelukkelsen følgelig de konkrete forhold på markedet for transportydelser.

62. Spørgsmålet er, hvilke tjenesteydelser der indgår på markedet for transportydelser. Kommissionen har i den anfægtede beslutning herom alene anført:

»Transportsektoren omfatter transport for såvel fremmed som egen regning, og den ene transportform kan erstatte den anden. Både fra et makroøkonomisk og et driftsmæssigt synspunkt giver anvendelse af eksterne transporttjenester under bestemte omstændigheder mulighed for optimal anvendelse af fleksibilitet i forbindelse med ressourcer og tilrettelæggelsen af transporten.«

63. Spørgsmålet er, om den afgrænsning af markedet, som Kommissionen har foretaget, er uden skønsfejl.

64. Det spørgsmål, der behandledes under retsmødet, nemlig om afgrænsningen af markedet skal ske på grundlag af samme kriterier i relation til fusionskontrol som til kontrol med statsstøtte, kræver ikke yderligere behandling her. Kommissionen har nemlig understreget, at den også i relation til fusionskontrol tager hensyn til ydelser, der præsteres for egen regning ved fastlæggelsen af det relevante marked, for så vidt som de konkret kan erstatte ydelser fra tredjemand.

65. Det er følgelig ubestridt, at det i begge tilfælde er afgørende i relation til afgrænsningen af markedet, om samtlige tjenesteydelser er egnede til at tilgodese samme behov, således at tjenesteydelser, hvis karakteristika er forskellige, alene udgør et og samme marked, såfremt de ikke kun i ringe grad er indbyrdes substituerbare [32].

66. Det er endvidere ikke tilstrækkeligt, at modtageren af tjenesteydelsen har en teoretisk valgmulighed mellem de to former for ydelser. Det kræves nemlig ydermere, at der er en vis sandsynlighed for, at der faktisk sker en sådan substitution i et ikke ubetydeligt antal tilfælde.

67. Ved vurderingen af, om ydelser for egen regning er substituerbare med ydelser,

32 — Jf. Domstolens faste praksis vedrørende EF-traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF): Dom af 26.11.1998, sag C-7/97, Bronner, Sml. I, s. 7791, præmis 33, med yderligere henvisninger.

der tilbydes af eksterne transportvirksomheder, har Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang taget hensyn til fordelene ved interne transportydelser. Ejeren kan f.eks. til enhver tid selv træffe beslutning om anvendelsen af sit eget køretøj og er ikke afhængig af, om tilsvarende tjenesteydelser er til rådighed fra tredjemand. I en virksomhed, der udfører transport for egen regning, er befordring af varer og personer endvidere hyppigt forbundet med leveringen af andre ydelser inden for virksomhedens hovedområde, f.eks. opstilling og montering af de transporterede varer. Ekstern transport af varer synes næppe formålstjenlig i denne forbindelse.

68. En SMV, som allerede udfører transport for egen regning med eget køretøj, har engang principielt under hensyntagen til sit konkrete behov besluttet sig for denne organisationsform og investeret i et køretøj. Virksomheden vil herefter bestræbe sig på også at benytte dette køretøj, således at investeringen og de løbende omkostninger betaler sig. Virksomheden vil kun overdrage opgaver til tredjemand, hvis de almindelige betingelser ændres, således at en afvigelse fra den tidligere trufne beslutning om selv at holde et køretøj forekommer fordelagtig.

69. Kommissionen har set bort fra, at der i hvert fald på lang sigt konkret kan være tale om en sådan omorganisering af transportydelserne. Den har fejlagtigt antaget, at de to former for transportydelser er substituerbare, således at det kan antages, at der er tale om en aktuel konkurrencesituation og følgelig om det samme marked.

70. For den omstændighed, at transport for egen regning skal betragtes særskilt, taler endelig, at der i bestemmelser i afledt ret om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet ligeledes sondres mellem transporter for fremmed og transporter for egen regning. Transport for egen regning er fritaget for samtlige ordninger med hensyn til fællesskabstilladelser og andre godkendelser, der ellers kræves for at opnå adgang til fællesmarkedet for godstransportydelser [33].

71. En formålsfortolkning af »de minimis«-reglen vil indebære, at det alene skulle undlades at bringe reglen i anvendelse i tilfælde af begunstigelser af transportvirksomheder, der leverer transportydelser for fremmed regning. Alene sådanne virksomheder handler på markedet for transportydelser, der kendetegnes af et stort antal virksomheder, og hvor allerede små støttebeløb kan føre til en konkurrencefordrejning.

33 — Jf. bilag I, punkt 4, i Rådets første direktiv af 23.7.1962, som affattet ved forordning nr. 881/92.

72. Andre virksomheder kan ikke — selv om de udfører transport for egen regning — betragtes som aktive på transportmarkedet, men er undergivet de regler, der gælder inden for den branche, inden for hvilken de har deres hovedaktivitetsområde. I det omfang, disse virksomheder ikke falder ind under andre undtagelsesområder, og de øvrige betingelser for »de minimis«-reglen er opfyldt, vil støtte i henhold til PRI til disse virksomheder ikke udgøre støtte i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i traktatens artikel 92, stk. 1.

iii) Delkonklusion

73. Kommissionens fejl ved anvendelsen af »de minimis«-reglen fører til, at den anfægtede beslutning skal annulleres i det hele.

74. Domstolen har ikke mulighed for at træffe en afgørelse om delvis annullation af beslutningen, der alene omfatter den del af beslutningen, der vedrører støtte til fordel for virksomheder, der udfører transporter for egen regning. Det tilkommer Kommissionen at foretage en fornyet vurdering af foranstaltningen under korrekt anvendelse af »de minimis«-reglen. I denne forbindelse skal det undersøges, om støtten til ikkeerhvervsmæssige transportører opfylder »de minimis«-reglens betingelser, navnlig om støttetærsklen er sikret og samtidig oppebørsel af anden støtte er udelukket. Såfremt Domstolen foretog en delvis annullation af beslutningen, ville den foregribe en ny, korrekt afgrænsning af markedet, og herigennem sætte sin vurdering i stedet for Kommissionens.

75. Med henblik på at foretage en fuldstændig undersøgelse af samtlige anbringender samt for det tilfælde, at Domstolen ikke deler den opfattelse, jeg her har redegjort for, fortsætter jeg min behandling af sagen.

bb) Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen ifølge traktatens artikel 92, stk. 1 (subsidiært)

76. Såfremt Domstolen måtte antage, at det er med rette, at Kommissionen afviste at avende »de minimis«-reglen, skal det undersøges, om dens konstatering af, at begunstigelserne i henhold til PRI fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1, ikke er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

77. Ved vurderingen af, hvilken betydning foranstaltningerne har på konkurrencen, skal der først foretages en fastlæggelse af det marked, som støtten vedrører.

i) Fastlæggelsen af det relevante marked

78. Kommissionen har ikke i den anfægtede beslutning foretaget indgående konstateringer med hensyn til afgrænsningen af det relevante marked. Den har alene i forbindelse med undersøgelsen af anvendelsesområdet for »de minimis«-reglen foretaget den allerede anførte konstatering af, at transportsektoren omfatter transport for såvel fremmed som egen regning [34].

79. Betragtningerne vedrørende fastlæggelse af begrebet transportsektor i »de minimis«-reglens forstand gælder tilsvarende med hensyn til en afgrænsning af markedet i relation til anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1. Transportydelser, som en virksomhed udfører med egne køretøjer for egen regning, er ikke uden videre substituerbare med fremmede transportydelser. Derfor udgør disse to former for transportydelser ikke et og samme marked.

80. Kommissionen har navnlig ikke godtgjort, hvorfor transporter, der hidtil er sket ved hjælp af egne køretøjer, som en biydelse til en anden hovedaktivitet, i realiteten kan substitueres af en fremmed ydelse. Den omstændighed, at den omhandlede gruppe af PRI-begunstigede hidtil har benyttet egne køretøjer til disse formål, taler netop imod, at ydelserne er substituerbare.

81. Den anfægtede beslutning bør følgelig ligeledes annulleres som følge af, at det relevante marked er fastlagt forkert.

ii) Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

82. Såfremt man betragter markedet for erhvervsmæssige transportydelser for fremmed regning isoleret, kan Kommissionens konstateringer i den anfægtede beslutning ikke kritiseres for så vidt angår konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

83. PRI giver SMV'er inden for transportsektoren med hjemsted i Spanien en fordel i forhold til store virksomheder og virksomheder, der har hjemsted i andre medlemsstater. Normalt er det kun spanske virksomheder, som råder over erhvervskøretøjer, der er indregistreret i Spanien, og som kan tages ud af drift og erstattes af nye med

34 — Jf. ovenfor, punkt 62.

PRI-støtte. De muligheder, som den spanske regering har anført, for, hvorledes virksomheder fra andre medlemsstater ligeledes ville kunne opfylde støttekriterierne, kan ikke gennemføres i praksis og er under alle omstændigheder forbundet med yderligere omkostninger. Det besvær, der er forbundet hermed, står ikke i forhold til størrelsen af den ydede støtte.

84. Den spanske regerings argument om, at PRI alene har til formål at udligne de forskellige udlånsrentesatser i medlemsstaterne, er i denne forbindelse irrelevant. Afskaffelse af forskelle mellem de almindelige retlige og økonomiske betingelser i medlemsstaterne kan alene finde sted i form af harmonisering af lovgivningerne. En ensidig ændring af en bestemt omkostningsfaktor inden for en økonomisk sektor i en medlemsstat er derimod egnet til at bringe den bestående balance i fare [35].

85. Selv om det finansielle tilskud er støtte til en anskaffelse, må støtten anses for driftsstøtte. Da støttens formål er erhvervelse et nyt køretøj til afløsning af et mindst ti år gammelt erhvervskøretøj, friholdes de begunstigede for omkostninger, som de ellers normalt selv skulle have afholdt i forbindelse med den løbende drift. Anskaffelsen er ikke forbundet med en omlægning eller udvidelse af driften, der medfører et usædvanligt finansieringsbehov. Driftsstøtte anses ifølge fast praksis for konkurrencefordrejende, fordi den forbedrer de begunstigede virksomheders finansielle situation og handlemuligheder i sammenligning med ikke-begunstigede virksomheders [36].

86. Når støtten ydes af statsmidler, styrker den en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten [37].

87. Den spanske regering har — med støtte i en række taleksempler — anført forskellige argumenter til støtte for, at tilskud ifølge PRI ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. For det første gør den gældende, at der alene ydes et ringe tilskud, samt at de begunstigede virksomheder er meget små, idet de ofte blot råder over et enkelt køretøj.

35 — Jf. dommen i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 6, præmis 36-40, samt generaladvokat Darmons forslag til afgørelse i Sloman Neptun-sagen, anført i fodnote 5, punkt 62.

36 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, anført i fodnote 17, præmis 89 og 90, og Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 48, bekræftet ved Domstolens dom af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 20 ff.

37 — Jf. dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris Holland mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 11, og dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, anført i fodnote 8, præmis 33.

88. Ifølge fast praksis udelukker det forhold, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af ringe størrelse, ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket[38]. I øvrigt kan selv en relativt beskeden støtte påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, når der er en skarp konkurrence i vedkommende sektor[39]. Dette gælder navnlig for transportmarkedet, der — som Kommissionen uimodsagt har påpeget — er meget stærkt opdelt og præget af overkapacitet.

89. Den spanske regering har for det andet henvist til den omstændighed, at de begunstigede virksomheder næppe tager del i udførelsen af transportydelser mellem medlemsstaterne. Denne omstændighed er heller ikke til hinder for, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket. Domstolen har således udtalt, at[40]

»[...] det er [...] ikke nødvendigt, at den støttede virksomhed selv deltager i udførslerne. Når en medlemsstat yder støtte til en virksomhed, kan den indenlandske produktion derved blive opretholdt eller forøget med den konsekvens, at chancerne for de virksomheder, der er etableret i de øvrige medlemsstater, for at eksportere deres produkter til denne medlemsstats marked herved bliver formindskede [...]

Ligeledes når en medlemsstat yder støtte til virksomheder, der driver virksomhed inden for servicesektoren eller med distribution, er det ikke nødvendigt, at de støttemodtagende virksomheder selv udøver deres virksomhed uden for den pågældende medlemsstat, for at støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, især når det drejer sig om virksomheder, der er etableret tæt ved grænsen mellem to medlemsstater.«

iii) Manglende begrundelse for påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstater

90. Den spanske regering har først i replikken gjort gældende, at betragtningen om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater mangler begrundelse. Da regeringen ikke har begrundet den sene fremsættelse af dette anbringende, kan det ifølge artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement ikke nu gøres gældende. Domstolen kan imidlertid på et hvilket som helst tidspunkt ex officio efterprøve, om der er sket tilsidesættelse af væsentlige formfor-

38 — Dommen i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 86, og dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, anført i fodnote 8, præmis 32.

39 — Jf. Domstolens dom af 11.11.1987, sag 259/85, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4393, præmis 24, og af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 27.

40 — Dommen i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 84 og 85; jf. ligeledes dom af 14.9.1994, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 40.

skrifter, herunder navnlig begrundelsespligten [41]. Dette anbringende skal derfor behandles.

91. I relation til pligten til at begrunde påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstater ifølge traktatens artikel 92, stk. 1, bemærkede Domstolen følgende i dommen i sagen Sardegna Lines mod Kommissionen:

»[...] selv om det i visse tilfælde kan fremgå af selve de omstændigheder, hvorunder støtten ydes, at den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, påhviler det i det mindste Kommissionen at angive disse omstændigheder i beslutningens begrundelse« [42].

92. Kommissionen har i den anfægtede beslutning opfyldt denne pligt, idet den bemærkede følgende i den anfægtede beslutning (kapitel IV, sidste afsnit):

»Når en støtte giver virksomhederne i en bestemt sektor, som deltager i Fællesskabets samhandel, en stærkere stilling, må samhandelen betragtes som påvirket i den betydning, der benyttes i traktatens artikel 92, stk. 1. Da støtten i forbindelse med Plan Renove Industrial styrker modtagervirksomhedernes finansielle stilling og præstationsmuligheder i forhold til deres konkurrenters, og da denne virkning gør sig gældende inden for Fællesskabets samhandel, mener Kommissionen, at samhandelen kan anses for påvirket på grund af den pågældende støtte.«

93. Når henses til den sammenhæng, der ifølge retspraksis er mellem den konkurrencemæssige styrkelse af en virksomheds stilling og påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstaterne, var der herefter ikke krav om nogen nærmere begrundelse. Anbringendet om manglende begrundelse af påvirkning af samhandelen skal følgelig forkastes.

3) Konklusion

94. Da Kommissionen med urette ikke har bragt »de minimis«-reglen i anvendelse på støtte til virksomheder, der alene udfører transport for egen regning, er det første anbringende begrundet. Den forkerte afgrænsning af markedet ville også i den subsidiært undersøgte situation, nemlig hvor »de minimis«-reglen er uanvendelig, føre til, at beslutningen skal annulleres.

41 — Jf. Domstolens dom af 20.3.1959, sag 18/57, Nold mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 131, org.ref.: Rec. s. 89, og af 20.2.1997, sag C-166/95 P, Kommissionen mod Daffix, Sml. I, s. 983, præmis 24, samt Rettens dom af 2.7.1992, sag T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mod Kommissionen, Sml. II, s. 1931.

42 — Domstolens dom af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 66; jf. ligeledes dom af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 24, og af 24.10.1996, forenede sager C-329/93, C-62/95 og C-63/95, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5151, præmis 52.

B — Tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c)

1) Parternes argumentation

a) Kongeriget Spanien

95. Det er den spanske regerings opfattelse, at betingelserne for en undtagelse fra forbuddet mod støtte i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), er opfyldt, idet foranstaltningerne ifølge PRI skulle tilgodese miljøbeskyttelse og trafiksikkerheden. Kapaciteten inden for transportsektoren øgedes ikke som følge af PRI. Virksomheder fra andre medlemsstater stilles heller ikke ringere.

96. Allerede udskiftningen af køretøjer, der er mere end ti år gamle, fører til en reduktion af udledningen af skadelige stoffer, således at dette ikke kræver særlige støttebetingelser. PRI fører til, at de gældende normer opfyldes tidligere end krævet, idet køretøjerne udskiftes tidligere end krævet ifølge reglerne.

b) Kommissionen

97. Kommissionen henviser for det første til, at undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, skal fortolkes strengt, samt at det påhviler medlemsstaten at godtgøre, at betingelserne for en undtagelse er opfyldt. Dette har Kongeriget Spanien ikke formået.

98. Tilskuddets størrelse afhænger alene af købsprisen, uden særlige hensyn til miljøbeskyttelses- eller trafiksikkerhedsfaktorer. Det støttede køretøj skal blot — på tilsvarende måde som det udtagne — alene være i overensstemmelse med gældende regler. Der gælder ganske vist til dels strengere regler for nye køretøjer end for køretøjer, der er indregistreret første gang inden en bestemt dato. Det er imidlertid muligt, at et udtaget køretøj til trods herfor, allerede opfylder disse regler.

99. Ifølge fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse kan der alene godkendes meromkostninger til miljøinvesteringer. Støtte med henblik på tilpasning efter nye standarder må højst udgøre 15% af meromkostningerne. Ifølge PRI beregnes støtten imidlertid på grundlag af den samlede købspris.

100. Eftersom virksomhederne følgelig friholdes for omkostninger, som de ellers selv skulle have afholdt i forbindelse med deres normale aktiviteter, er der tale om driftsstøtte, der som udgangspunkt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne i strid med Fællesskabets interesser [43]. Kommissionen henviser endvidere til, at PRI har kapacitetsforøgende og diskriminerende virkninger samt til risikoen for samtidig oppebørsel af andre godkendte former for støtte i årene 1993 og 1996.

2) Vurdering

101. Ifølge traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner betragtes som forenelige med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

102. Ved anvendelsen af denne undtagelsesbestemmelse råder Kommissionen over et vidt skøn, bl.a. hvad angår de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan [44]. Det er imidlertid et krav, at Kommissionens argumentation er sammenhængende [45].

103. Som allerede nævnt kan Kommissionen begrænse sit frie skøn igennem retningslinjer, såfremt disse er i overensstemmelse med fællesskabsretten [46]. Den har udnyttet denne adgang med vedtagelsen af fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

104. Ifølge disse retningslinjer kan der bl.a ske godkendelse af investeringsstøtte (punkt 3.2) og — på visse betingelser — også af driftsstøtte (punkt 3.4) samt af støtte til køb af miljøvenlige produkter (punkt 3.5). For så vidt angår investeringsstøtte sondrer fællesskabsrammebestemmelserne mellem tre kategorier: Støtte i forbindelse med opfyldelsen af nye retligt forpligtende miljøstandarder, støtte til virksomheder, der går videre end de retligt forpligtende miljøstandarder og støtte, hvor der ikke findes retligt forpligtende miljøstandarder.

105. Kommissionen har anset PRI for en foranstaltning ifølge traktatens artikel 92,

43 — Kommissionen henviser i denne forbindelse til Rettens dom i sagen Siemens mod Kommissionen, anført i fodnote 36.

44 — Jf. Maribel-dommen, anført i fodnote 8, præmis 55, og dommen af 21.3.1991 i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 39, præmis 34.

45 — Jf. dommen af 14.9.1994 i sagen Spanien mod Kommissionen, anført i fodnote 40, præmis 51.

46 — Jf. ovenfor, punkt 50.

stk. 3, litra c), men har imidlertid afvist, at undtagelsen finder anvendelse med henvisning til fællesskabsrammebestemmelserne for støtte til miljøbeskyttelse. Det skal efterprøves, om dens vurdering af PRI er fri for at være behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

106. I denne forbindelse erindres der på ny om virkningen af PRI. Den giver en økonomisk tilskyndelse til at erstatte køretøjer, der er mindst ti år gamle, med nye. Det må herved antages, at såvel de udtagne, som de indkøbte køretøjer, henholdsvis har overholdt eller overholder de relevante standarder. Det må endvidere antages, at de udtagne køretøjer i betragtning af deres alder alligevel skulle have været udskiftet inden for en overskuelig tid.

107. På den anden side er der en vis sandsynlighed for, at i det en mindste en del af virksomhederne netop har benyttet støtten som anledning til at skrotte et køretøj og følgelig har taget det ud af drift tidligere, end hvad der ville have været tilfældet uden støtten. Endelig er det almindelig bekendt, at nye køretøjer på baggrund af den tekniske udvikling på dette område har bedre egenskaber for så vidt angår sikkerhed, brændstofforbrug og udledning af skadelige stoffer end de mindst ti år gamle, udtagne køretøjer.

108. Sammenfattende kan det følgelig konkluderes, at foranstaltningen havde en vis positiv effekt på trafiksikkerheden og miljøbeskyttelsen, idet den bevirkede en — om end muligvis kun i ubetydelig grad — tidligere udskiftning af ældre køretøjer, end det havde været tilfældet uden støtten.

109. Desuagtet bliver resultatet, at der ikke foreligger et åbenbart urigtigt skøn, når Kommissionen ikke godkendte PRI i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), sammenholdt med fællesskabsrammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Det er nemlig ikke i sig selv tilstrækkeligt for en undtagelse, at en støtte har en positiv effekt på miljøet. Dens betydning for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne skal desuden også afvejes i forhold til miljøbeskyttelsesformålene. Fællesskabsrammebestemmelserne indeholder differentierede betingelser herfor.

110. Det er imidlertid beklageligt, at Kommissionen ikke fuldstændig klart redegjorde for, hvilken af de støttekategorier, som er nævnt i fællesskabsrammebestemmelserne, den endeligt besluttede at henføre PRI under.

111. Støtteordningen opfylder i og for sig de kriterier, der ifølge Kommissionens

praksis og retspraksis er karakteristiske for driftsstøtte; det centrale i ordningen er nemlig investeringer til udskiftning, der alligevel skulle have været foretaget [47], også selv om anskaffelserne eventuelt fremskyndedes lidt på grund af støtten.

112. Domstolen har fastslået, at driftsstøtte i princippet ikke kan undtages i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c) [48].

113. I overensstemmelse hermed har Kommissionen i den anfægtede beslutning anført, at støtte til investeringer, der alligevel skulle have været foretaget, normalt ikke kan undtages, idet de fordrejer konkurrencen betydeligt og er i strid med Fællesskabets samlede interesser. Det var imidlertid først i sagen for Domstolen, at Kommissionen udtrykkeligt kvalificerede foranstaltningen som driftsstøtte og ikke allerede i den anfægtede beslutning.

114. Ifølge fællesskabsrammebestemmelserne kan driftsstøtte godkendes i visse undtagelsestilfælde [49]. Kommissionen har ikke behandlet disse bestemmelser nærmere i den anfægtede beslutning. Den støtte, der ydedes i henhold til PRI, er åbenbart heller ikke sammenlignelig med de tilfælde, hvor Kommissionen undtagelsesvist har anset driftsstøtte for lovlig ifølge fællesskabsrammebestemmelserne.

115. Kommissionen synes snarere at have anset bestemmelserne om støtte til virksomheder, der går videre end de retligt forpligtende miljøstandarder [fællesskabsrammebestemmelsernes punkt 3.2, litra B)] for relevante. Den henviser således til, at støtteberettigede udgifter er strengt begrænsede til de ekstraordinære investeringsomkostninger, som er nødvendige for at opfylde miljømæssige formål, idet der opnås højere standarder end de ved lov foreskrevne. Den afviser imidlertid korrekt at gøre undtagelse, idet Kongeriget Spanien ikke har fremlagt bevis for, at PRI kunne betragtes som en tilskyndelse til at gå længere end de gældende standarder.

116. Kommissionen har dels anset bestemmelserne om støtte, der ydes for at sikre opfyldelsen af nye, bindende miljøstandar-

47 — Jf. den i fodnote 36 anførte retspraksis.

48 — Domstolens dom af 6.11.1990, sag C-86/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3891, præmis 18, af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 50, og navnlig dommen af 5.10.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 89 og 90.

49 — Der hersker nogen tvivl om, hvorvidt fællesskabsrammebestemmelserne herved er forenelige med traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og Domstolens fortolkning af denne for så vidt angår driftsstøtte. Det er imidlertid ikke fornødent at komme nærmere ind på dette spørgsmål her, idet betingelserne for at meddele undtagelse for driftsstøtte alligevel ikke er opfyldt.

der [punkt 3.2, litra A), i fællesskabsrammebestemmelserne] for uanvendelige, idet de alene vedrører investering i visse faste anlæg. Denne begrænsning har imidlertid ikke støtte i ordlyden af fællesskabsrammebestemmelserne. Deri omtales derimod helt generelt anlæg og udstyr.

117. På den anden side henviser Kommissionen til, at støtten afhænger af købsprisen og ikke af miljømæssige foranstaltninger. I sin argumentation for Domstolen har Kommissionen endog henvist til de konkrete støttebegrænsninger (15% af de støtteberettigede omkostninger), der er fastsat i fællesskabsrammebestemmelserne for præcis denne form for investeringsstøtte ifølge rammebestemmelsernes punkt 3.2, litra A).

118. Til trods for disse uklare punkter i Kommissionens fremstilling har den imidlertid i realiteten støttet sin beslutning på korrekte betragtninger, herunder først og fremmest, at PRI i sidste ende ville udgøre støtte til driftsomkostningerne. En sådan virksomhedsstøtte kan, med forbehold af visse undtagelsestilfælde, ikke godkendes, heller ikke selv om den har en positiv sideeffekt for miljøet.

119. Selv om foranstaltningen betragtedes som investeringsstøtte, kan en undtagelse ikke komme på tale. Kongeriget Spanien har nemlig ikke bevist, at betingelserne for en undtagelse for støtte til opfyldelse af standarder eller for støtte, der skal yde en tilskyndelse til at gå videre end foreskrevet i miljøstandarderne, er til stede. I denne forbindelse erindres om, at fællesskabsrammebestemmelserne finder anvendelse som en undtagelsesbestemmelse til forbuddet mod støtte i traktatens artikel 92, stk. 1, og skal følgelig fortolkes strengt [50].

120. Kommissionen har endvidere med rette taget i betragtning, at PRI er i strid med Fællesskabets interesser, idet den har medført en forøgelse af transportkapaciteten. Det er ikke overbevisende, når den spanske regering bestrider, at PRI havde denne virkning. Den har nemlig selv indrømmet, at ca. 12,3% af de begunstigede modtog støtte til et erhvervskøretøj i en højere kategori end det udtagne køretøj. Når Kommissionen anvender retningslinjer inden for rammerne af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), er den ikke afskåret fra tillige at tage hensyn til andre aspekter af Fællesskabets interesse ved dens samlede afvejning.

121. Den spanske regering har endelig ikke på overbevisende måde kunnet godtgøre, at det var udelukket at oppebære støtten

50 — Jf. med hensyn til undtagelser ifølge traktatens artikel 92, stk. 2, litra c): dommen af 19.9.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, anført i fodnote 8, præmis 49.

samtidig med andre former for støtte. Regeringen har ganske vist uimodsagt anført, at foranstaltningerne til gennemførelse af den støtte, som Kommissionen havde godkendt i 1993, indeholdt en antikumulationsregel. Regeringen har imidlertid intet anført med hensyn til risikoen for kumulation med godkendt støtte i 1996. Kommissionen har endvidere med rette understreget, at risikoen for kumulation med anden støtte alene kan udelukkes, såfremt et sådant forbud findes i selve PRI, men et sådant forbud mangler imidlertid.

122. Da Kommissionen således ikke har gjort sig skyldig i et åbenbart urigtigt skøn, da den afviste at gøre undtagelse ifølge traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), bør det andet anbringende følgelig forkastes.

C — Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

1) Parternes argumentation

a) Kongeriget Spanien

123. Den spanske regering gør gældende, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning blev tilsidesat, idet den administrative procedure i alt varede 41 måneder. I denne periode lod Kommissionen 32 måneder forløbe — på forskellige tidsmæssige stadier af proceduren — hvor den ikke foretog sig noget, mens de spanske myndigheder ufortøvet besvarede samtlige anmodninger om oplysninger.

124. Som følge af de lange tidsrum, hvori Kommissionen forholdt sig passiv, fik den spanske regering en begrundet forventning om, at der intet var at udsætte på støtten. Som følge heraf steg antallet af sager, i hvilke der godkendtes støtte, til ca. 14 500.

125. Domstolen har alene afvist at anerkende en berettiget forventning, såfremt de nationale myndigheder har forhalet sagen i forbindelse med fremsendelse af oplysninger[51], hvilket imidlertid ikke var tilfældet i den foreliggende sag. I dommen i sagen RSV mod Kommissionen[52] annullerede Domstolen en kommissionsbeslutning, idet der som følge af den langvarige administrative procedure var opstået en berettiget forventning.

b) Kommissionen

126. Kommissionen henviser for det første til, at en medlemsstat, der ikke har opfyldt

51 — Jf. dommen af 21.3.1991 i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 39, præmis 43.

52 — Dom af 24.11.1987, sag 223/85, Sml. s. 4617.

sin underretningspligt ifølge traktatens artikel 93, stk. 3, ikke kan påberåbe sig en berettiget forventning i relation til støttens lovlighed. Endvidere har proceduren i det konkrete tilfælde ikke været af uforholdsvis lang varighed. Forsinkelser skyldes manglende samarbejde fra de spanske myndigheders side.

127. En langvarig procedure vil endvidere under ingen omstændigheder alene være tilstrækkelig til at begrunde en berettiget forventning. Dertil kræves tillige handlinger eller ytringer fra Kommissionens side, på grundlag af hvilke en medlemsstat har kunnet slutte, at støtten var forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen har imidlertid ikke på noget tidspunkt af proceduren antydet noget sådant.

128. De spanske myndigheder ydede størstedelen af støtten i perioden juli 1995-juli 1996, uanset at de allerede i februar 1995 var blevet gjort bekendt med Kommissionens undersøgelse som følge af den ikkemeddelte foranstaltning, der eventuelt var uforenelig med fællesmarkedet. I 1997 fremlagde regeringen endog på ny et tilsvarende, nyt program, uanset at den formelle procedure vedrørende den oprindelige PRI allerede var blevet indledt.

2) Vurdering

129. For det første henvises til Domstolens faste praksis, hvorefter der ikke hos støttemodtagerne kan opstå en berettiget forventning om, at støtten er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af proceduren i traktatens artikel 93 [53]. Denne konstatering har først og fremmest betydning for en medlemsstat, der har ydet støtte uden forudgående underretning.

130. Domstolen fastslog ganske vist i dommen i sagen RSV mod Kommissionen, at såfremt Kommissionen udviser forsømmelighed under den administrative procedure, kan det under visse betingelser begrunde en berettiget forventning hos støttemodtageren om, at Kommissionen ikke senere vil kræve, at en støtte søges tilbagebetalt [54]. Som Kommissionen korrekt har understreget, var der i sagen RSV mod Kommissionen, foruden sagsbehandlingstiden ved Kommissionen, endvidere tale om usædvanlige omstændigheder, som havde kunnet skabe en berettiget forventning hos modtageren om, at Kommissionen intet havde at indvende mod støtten.

131. Den spanske regering har ikke godtgjort, at der skulle være tale om tilsvarende

53 — Jf. dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 14, af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 51, og af 20.3.1997, sag C-24/95, Alcan Deutschland, Sml. I, s. 1591, præmis 25.

54 — Dommen anført i fodnote 52, præmis 17.

omstændigheder i den foreliggende sag. Den påberåber sig alene sagens varighed. Kommissionens sagsbehandlingstid kan imidlertid normalt ikke alene begrunde, at der opstår en berettiget forventning.

132. I praksis afslutter Kommissionen i princippet den administrative procedure — også ved efterprøvelse af ikke-meddelt støtte — med en beslutning, uanset om den indleder den formelle procedure, eller om den konstaterer, at foranstaltningen enten ikke udgør støtte, eller at den ikke har indvendinger herimod [55].

133. Såfremt en medlemsstat har fået meddelelse om, at Kommissionen har indledt en administrativ procedure, giver det først anledning til at antage, at Kommissionen ikke har indvendinger mod foranstaltningen, når den har modtaget en beslutning af dette indhold. Dette gælder tilsvarende for perioden efter, at den formelle procedure er indledt, da også dette stadium af proceduren afsluttes med en beslutning. Den omstændighed, at proceduren har været af en vis varighed, kan derimod normalt ikke begrunde en sådan berettiget forventning.

134. En usædvanlig lang tids passivitet eller en vilkårlig forhaling af proceduren fra Kommissionens side vil kunne indebære en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik eller kunne medføre, at Kommissionen fortaber adgangen til efterfølgende at kunne gribe ind over for foranstaltningen. Det er alene i sådanne tilfælde, at medlemsstaten eventuelt kan påberåbe sig en berettiget forventning om, at den ikke længere havde kunnet påregne en indsigelse mod foranstaltningen.

135. I denne forbindelse bør det imidlertid indgå i betragtningerne, om sagsbehandlingstiden alene kan lastes Kommissionen, eller om den også skyldes, at medlemsstaten har tilsidesat sin forpligtelse ifølge EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) til ufortøvet at meddele Kommissionen alle nødvendige oplysninger [56].

136. Det ses ikke, at Kommissionen har forholdt sig passivt i uforholdsmæssigt lang tid, eller at den vilkårligt har forhalet proceduren. Den lange sagsbehandlingstid skyldes snarere, at de spanske myndigheder ikke ufortøvet har meddelt Kommissionen samtlige nødvendige oplysninger.

137. Kommissionen anmodede ved skrivelse af 9. februar 1995 de spanske myndigheder om oplysning om PRI. Disse gav

55 — Jf. punkt 4.2.3. i »Leitfaden für das Verfahren bei staatlichen Beihilfen«, optrykt i: *Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen* Kommission (udg.): *Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, bind II A, 1999*; jf. endvidere artikel 13 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1, der imidlertid ikke fandt anvendelse på den foreliggende sag.

56 — Dommen af 21.3.1991 i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 39, præmis 43.

imidlertid først Kommissionen de indledende oplysninger herom ved skrivelse af 6. marts 1995, indgået hos Kommissionen den 7. april 1995. Først efter en yderligere anmodning af 6. juli 1995 fremsendte de spanske myndigheder ved skrivelse af 26. juli 1995, dvs. mere end et halvt år efter den første begæring om oplysninger, Kommissionen en kopi af aftalen af 27. september 1994 om gennemførelsesbestemmelserne vedrørende PRI.

138. Der forløb ganske vist ca. syv måneder, inden Kommissionen fremsatte sin næste anmodning, den 20. februar 1996. Dette er imidlertid ingen usædvanlig lang passivitet, som kunne give Kongeriget Spanien anledning til at slutte, at Kommissionen (stiltiende) godkendte PRI. Dette gælder også den efterfølgende fase mellem den sidste fremsendelse af oplysninger den 18. marts 1996 og indledningen af den formelle procedure i slutningen af juni 1996.

139. Den formelle procedure varede næsten to år. Det er ganske vist længere end den frist på 18 måneder (som kan forlænges), som Rådet i mellemtiden har fastsat ved artikel 7, stk. 6, i forordning nr. 659/1999 for formelle undersøgelsesprocedurer af anmeldt støtte[57], men der forløb dog ikke usædvanlig lang tid. Men for det første er PRI ikke en anmeldt støtte. For det andet skal det tages i betragtning, at de spanske myndigheder heller ikke under denne del af proceduren meddelte samtlige nødvendige oplysninger i deres første udtalelse, men først efter yderligere anmodninger fra Kommissionen. Den spanske regering har ikke godtgjort, at disse yderligere anmodninger fra Kommissionen var overflødige og førte til en vilkårlig forhaling af proceduren. Det må følgelig konstateres, at varigheden af den formelle procedure ikke alene kan lastes Kommissionen.

140. Da varigheden af den formelle procedure ikke under disse omstændigheder kan antages at have vakt en beskyttelsesværdig forventning hos Kongeriget Spanien, skal det tredje anbringende forkastes.

D — Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet for så vidt angår kravet om tilbagesøgning

1) Parternes argumentation

141. Efter den spanske regerings opfattelse er kravet om tilbagesøgning af støtte, der ikke er forenelig med fællesmarkedet, ikke en automatisk følge af en tilsidesættelse af traktatens artikel 92, men er omfattet af

57 — Forordning nr. 659/1999 var endnu ikke trådt i kraft, da beslutningen blev vedtaget og finder følgelig ikke anvendelse på den foreliggende sag, men kan anvendes som vejledning.

Kommissionens skøn [58]. Det fremgår af Kommissionen meddelelser om den fremgangsmåde, den benytter i sager vedrørende ikke-anmeldt støtte, at der kun fastsættes krav om tilbagesøgning i »normaltilfælde«, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Den spanske regering har endvidere henvist til en række beslutninger, hvori Kommissionen har undladt at kræve tilbagesøgning.

142. Når henses til de ubetydelige konkurrencebegrænsninger, er bestemmelsen om tilbagesøgning, der har tungtvejende følger for de begunstigede SMV, absolut uforholdsmæssig. Den er i strid med den konstatering, som Retten har foretaget i dommen i sagen Cityflyer mod Kommissionen [59], hvorefter proportionalitetsprincippet kræver, at blandt de foranstaltninger, som er nødvendige til genoprettelse af en sund konkurrence, skal vælges dem, som er mindst muligt til hinder for en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed.

143. I sin replik har den spanske regering endvidere gjort gældende, at kravet om tilbagesøgning i den anfægtede beslutnings artikel 4 i hvert fald bør annulleres for at beskytte støttemodtagernes berettigede forventning.

144. Kommissionen bestrider ikke, at der tilkommer den et skøn for så vidt angår bestemmelse om tilbagesøgning, men henviser til fast praksis, hvorefter tilbagesøgning normalt er den logiske følge af, at en støtte er fundet uforenelig med fællesmarkedet [60]. Den omstændighed, at en tilbagesøgning vil have tungtvejende følger for de begunstigede, kan ikke begrunde, at hovedreglen fraviges.

2) Vurdering

145. Det følger af fast retspraksis, »[...] at tilbagesøgningen af en ulovlig støtte er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig. Tilbagesøgning af en ulovligt udbetalt statsstøtte for herved at genoprette den oprindelige situation kan derfor principielt ikke betragtes som en foranstaltning, der ikke står i rimeligt forhold til formålene i traktatens bestemmelser om statsstøtte« [61].

146. Dette udelukker ikke, at Kommissionen kan undlade at kræve tilbagesøgning, såfremt der foreligger usædvanlige omstændigheder. Domstolen har alene i den anførte praksis givet Kommissionen retningslinjer for udøvelsen af dens skøn i normaltilfælde.

58 — Den spanske regering henviser til dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901.

59 — Dom af 30.4.1998, sag T-16/96, Sml. II, s. 757, præmis 55.

60 — Kommissionen henviser herved til dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 66, herefter »Tubemeuse-dommen«.

61 — Tubemeuse-dommen, anført i fodnote 60, præmis 66; jf. også dommen af 7.3.2002 i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 98.

147. Den spanske regering har ikke fremført holdbare argumenter til støtte for, at der ikke skal ske tilbagesøgning. Den har blot uden nærmere henvisninger påpeget de tungtvejende følger for støttemodtagerne. Det kan følgelig ikke anses for et fejlskøn, når Kommissionen træffer bestemmelse om tilbagesøgning og giver formålet, der går ud på at genoprette konkurrencesituationen, forrang frem for hensynet til støttemodtagernes interesser [62].

148. Det fremgår ikke af Rettens dom i sagen Cityflyer mod Kommissionen [63], at Kommissionen af proportionalitetshensyn i en sag som den foreliggende helt skal afstå fra at træffe bestemmelse om tilbagesøgning. Retten har derimod blot fastslået, at tilbagesøgningen skal begrænses til, hvad der er nødvendigt for at neutralisere konkurrencefordrejningen. Ved et lån på favorable betingelser skal hele kapitalen således normalt ikke straks kræves tilbagebetalt, men alene forskellen mellem den favorable rentesats og den sædvanlige markedsrente.

149. Endelig er en berettiget forventning hos støttemodtagerne heller ikke til hinder for en tilbagesøgning. Som allerede nævnt kan modtageren af en ikke-anmeldt støtte normalt ikke forvente, at den er lovlig [64]. Hertil kommer, at Kommissionen offentliggjorde sin beslutning om at indlede den formelle procedure i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 13. september 1996 [65]. Den tvivl, som Kommissionen deri gav udtryk for om støttens forenelighed med fællesmarkedet, må følgelig forudsættes bekendt [66]. Den omstændighed, at proceduren derefter varede yderligere to år, kan af de anførte grunde [67] heller ikke danne grundlag for en berettiget forventning.

150. Det fjerde anbringende bør følgelig forkastes.

E — Tilsidesættelse af traktatens artikel 190 som følge af manglende begrundelse for tilbagesøgningen

1) Parternes argumentation

151. Den spanske regering har gjort gældende, at bestemmelsen om tilbagesøgning

62 — Jf. dommen af 7.3.2002 i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 99.

63 — Anført i fodnote 59, præmis 55 og 56.

64 — Jf. den i fodnote 53 anførte retspraksis.

65 — EFT C 266, s. 10.

66 — Jf. Rettens dom i sagen CETM mod Kommissionen, anført i fodnote 3, præmis 127.

67 — Jf. ovenfor, punkt 139.

ikke er tilstrækkeligt begrundet. Kommissionen henviser blot til, at en tilbagebetaling af støtten er nødvendig for at genoprette konkurrence.

152. I betragtning af tilsidesættelsen af forbuddet mod statsstøtte samt henset til retspraksis, hvorefter tilbagesøgningen er den logiske følge af dette forbud, finder Kommissionen derimod, at yderligere begrundelse ikke er fornøden. Kommissionen henviser endvidere til retspraksis, hvorefter artikel 190 ikke kræver en nærmere gennemgang af samtlige faktiske omstændigheder, samt at det ikke alene er beslutningens ordlyd, der er afgørende, men tillige den faktiske og retlige kontekst.

2) Vurdering

153. Det følger af Domstolens praksis, at bestemmelse om tilbagebetaling af en støtte ikke kræver nærmere begrundelse, når denne er blevet ydet i strid med traktatens artikel 93, stk. 3 [68]. Dette gælder navnlig, når det tillige viser sig, at støtten materielt er uforenelig med fællesmarkedet.

154. Da foranstaltningerne ifølge PRI er blevet ydet uden forudgående underretning af Kommissionen, var en begrundelse for bestemmelsen om tilbagesøgning ikke påkrævet. Kommissionens henvisning i den anfægtede beslutning til, at tilbagebetalingen af støtten var nødvendig for at genoprette de konkurrencevilkår, der fandtes, før støtten blev ydet, er i hvert fald tilstrækkelig. Anbringendet bør følgelig forkastes.

V — Sagens omkostninger

155. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

68 — Dommen af 7.3.2002 i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 17, præmis 106, og dommen af 14.9.1994 i sagen Spanien mod Kommissionen, anført i fodnote 40, præmis 78.

VI — Forslag til afgørelse

156. Henset til, at der bør gives Kongeriget Spanien medhold i dets første anbringende, foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kommissionens beslutning 98/639/EF af 1. juli 1998 om den spanske ordning for støtte til indkøb af erhvervskøretøjer »Plan Renove Industrial« (august 1994-december 1996) annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.«