FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 7 maj 2002 [1]

I — Inledning

1. Konungariket Spaniens förevarande ogiltighetstalan riktar sig mot kommissionens beslut 98/693/EG av den 1 juli 1998 om det spanska stödprogrammet för anskaffning av industriella fordon, Plan Renove Industrial (augusti 1994—december 1996) [2] [för att ersätta gamla fordon]. Kommissionen har gjort gällande att stöden i stor utsträckning är rättsstridiga och att de är oförenliga med den gemensamma marknaden och har begärt återkrav.

II — Faktiska omständigheter och det ifrågasatta beslutet

2. Den spanska regeringen antog den 28 juli 1994, utan föregående anmälan till kommissionen, stödprogrammet Plan Renove Industrial (nedan kallat PRI) avsett för fysiska personer, små och medelstora företag (nedan kallade SMF), offentliga regionala företag och lokala företag som tillhandahåller offentliga tjänster. Genom överenskommelse av den 27 september 1994 överläts genomförandet av detta program på Instituto de Crédito Oficial (ett statligt finansinstitut).

3. Den omtvistade åtgärden bestod i ett räntebidrag för krediter som beviljats för inköp eller leasing av industriella fordon med avsikt att köpa desamma. Krediterna kunde täcka upp till 70 procent av det nya fordonets totalvärde och hade en löptid på fyra år. Det maximala stödet var 93 196 ESP per kreditmiljon, vilket motsvarade 6,5 procent av inköpspriset före mervärdesskatt i relativa tal. Räntebidraget avsåg finansiering av följande fem kategorier av fordon: påhängsvagnar och lastbilar på över 30 ton (kategori A), industriella fordon på mellan 12 och 30 ton (kategori B), industriella fordon på mellan 3,5 och 5 ton (kategori C), modifierade personbilar, kommersiella skåp- och varubilar samt industriella fordon på upp till 3,5 ton (kategori D) och bussar (kategori E).

4. Ett villkor för att erhålla räntebidraget var att ett fordon som registrerats för mer än tio år sedan (sju år för dragfordon för landsvägstrafik) slutgiltigt togs ur trafik.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 329, s. 23, nedan kallat det ifrågasatta beslutet.

Det nya fordonet kunde — inom vissa gränser — även vara större än det fordon som tagits ur trafik.

5. Mellan den 9 februari 1995 och den 20 februari 1996 begärde kommissionen upplysningar från Konungariket Spanien angående PRI, som kommissionen fått kännedom om via en icke-officiell källa. Konungariket Spanien besvarade denna begäran genom skrivelser av den 6 mars 1995, den 26 juli 1995 och den 14 mars 1996.

6. Genom skrivelse av den 26 juni 1996 informerade kommissionen Konungariket Spanien om sitt beslut att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG). Den uppmanade Konungariket Spanien att inge yttrande.

7. Konungariket Spanien lade fram sina synpunkter genom en skrivelse av den 26 juli 1996. Efter en begäran från kommissionen om kompletterande information, av den 9 december 1996, lämnade Konungariket Spanien vissa upplysningar genom en skrivelse av den 12 februari 1997. Vidare begärde kommissionen genom en skrivelse av den 19 november 1997 att Konungariket Spanien skulle tillhandahålla ytterligare information om de stödmottagande företag som inte har transporttjänster som sin huvudsakliga verksamhet och som endast bedriver verksamhet på lokala marknader. Konungariket Spanien svarade genom skrivelser av den 27 november 1997 och den 20 februari 1998 på denna begäran.

8. Den 1 juli 1998 fattade kommissionen det ifrågasatta beslutet. I de båda första artiklarna häri fastställdes att stöd som beviljats inom ramen för PRI till regionala offentliga företag som tillhandahåller lokala offentliga tjänster och företag samt fysiska personer eller SMF som bedriver annan verksamhet än transportverksamhet på endast lokal och regional nivå, inte utgör statligt stöd i enlighet med artikel 92.1 i fördraget. De båda efterföljande artiklarna har följande lydelse:

"*Artikel 3*

Allt annat stöd som beviljats fysiska personer eller [SMF] utgör statligt stöd i enlighet med artikel 92.1 i fördraget och är olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden.

Artikel 4

Spanien skall upphäva och återkräva det stöd som anges i artikel 3. Stödbeloppet skall betalas tillbaka enligt den nationella lagstiftningens bestämmelser, inklusive upplupen ränta. Räntan skall beräknas enligt den referenssats som använts vid beräkningen av regionala stödprogram, och skall löpa från och med den dag då det olagliga stödet beviljades till den dag då det faktiskt betalas tillbaka."

III — Förfarandet och parternas yrkanden

9. Konungariket Spanien har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 25 september 1998, väckt talan i enlighet med artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse).

10. Den 25 februari 1999 väckte Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) talan om ogiltigförklaring av artiklarna 3 och 4 i det ifrågavarande beslutet vid förstainstansrätten (mål T-55/99).

11. Den 25 januari 2000 beslutade domstolen med stöd av artikel 47 tredje stycket i EG-stadgan för domstolen att skjuta upp handläggningen fram till dess att förstainstansrätten har meddelat dom i mål T-55/99.

12. Genom dom av den 29 september 2000 ogillade förstainstansrätten CETM:s talan. [3] Därefter togs ärendet upp till prövning i förevarande mål vid domstolen.

13. Konungariket Spanien har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara artiklarna 3 och 4 i det ifrågasatta beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

14. Kommissionen har yrkat att

— talan skall ogillas, och att

3 — Domen i målet CETM mot kommissionen (REG 2000, s. II-3207).

— Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Parternas yrkanden anges inom ramen för bedömningen nedan.

IV — Bedömning

16. Konungariket Spanien har till stöd för sin talan åberopat fem grunder:

— åsidosättande av artikel 92.1 i EG-fördraget (nu artikel 87 EG i ändrad lydelse),

— åsidosättande av artikel 92.3 c i EG-fördraget,

— åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar,

— åsidosättande av proportionalitetsprincipen i den mån återkrav begärs, och

— åsidosättande av artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) på grund av bristande motivering av återkravet.

A — *Åsidosättande av artikel 92.1 i EG-fördraget*

17. Den spanska regeringen har inom ramen för denna grund framfört kritik avseende två omständigheter. För det första anser den att kommissionen i det ifrågasatta beslutet oriktigt har kvalificerat åtgärderna enligt PRI som selektiva åtgärder som gynnar vissa företag eller vissa verksamhetssektorer. För det andra hävdar den att PRI inte har snedvridit konkurrensen eller påverkat handeln mellan medlemsstaterna.

1) Vissa företag eller vissa verksamhetssektorer har inte gynnats

a) Parternas argument

aa) Konungariket Spanien

18. Enligt den spanska regeringens uppfattning är åtgärderna inte selektiva, eftersom

de inte avsåg en given kategori stödmottagande företag som definierats på förhand. I PRI anges i stället vissa abstrakta kriterier enligt vilka stödet kan beviljas, som såväl nationella som utländska företag kan uppfylla. Alla SMF kan, oavsett verksamhetssektor, komma i åtnjutande av de åtgärder som föreskrivs i nämnda plan.

19. Företag som är etablerade i andra medlemsstater kan antingen föra in industriella fordon till Spanien, registrera dem där och ta dem ur trafik samtidigt som de anskaffar ett nytt fordon som subventioneras av PRI. Eller också kan de ingå avtal med en innehavare till ett i Spanien registrerat fordon om att det skall tas ur trafik och sedan kunna tillgodoräkna sig detta. PRI:s villkor hindrar i vart fall inte transportföretag som är etablerade i andra medlemsstater från att delta i programmet. Subventionen är däremot inte attraktiv för utländska företag på grund av de låga räntesatserna i deras ursprungsländer. PRI utjämnar till syvende och sist endast den nackdel som uppstår för spanska företag på grund av de olika räntenivåerna.

20. Den spanska regeringen har påpekat att enligt artikel 2.1 b i Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om subventioner och utjämningsåtgärder (WTO—GATT 1994)[4] är inte en subvention specifik då den grundas på kriterier eller villkor som är neutrala och tillämpas horisontellt såsom är fallet med åtgärderna enligt PRI. Även generaladvokaten Darmon har i sitt förslag till avgörande i målet Sloman Neptun hänvisat till begreppet specifik subvention i WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder.[5]

21. Vidare är enligt rättspraxis åtgärder inte selektiva om fördelarna motiveras av det ifrågavarande systemets beskaffenhet och systematik.[6] Alla företag kan komma i åtnjutande av de åtgärder som föreskrivs i PRI. Endast stora företag är i enlighet med systemets karaktär och systematik undantagna, eftersom sådana inte har samma finansieringsproblem som SMF.

bb) Kommissionen

22. Kommissionen anser att PRI innehåller två kriterier som särskilt motiverar dess selektiva karaktär. För det första kan endast sådana företag som kan använda de industriella fordonen i sin affärsmässiga verksamhet göra anspråk på subventionen.

4 — Multilaterala förhandlingar i Uruguayrundan (1986—1994) — Bilaga 1 A — EGT L 336, s. 156; svensk specialutgåva, område 11, volym 38.

5 — Förslag till avgörande av den 17 mars 1992 i de förenade målen C-72/91 och C-73/91, Sloman Neptun (REG 1992, s. I-887, 903; svensk specialutgåva, volym 14, s. 47), punkt 31 och följande punkter samt punkt 46.

6 — Dom av den 2 juli 1974 i mål C-173/73, Italien mot kommissionen (REG 1974, s. 709; svensk specialutgåva, volym 2, s. 321), av den 9 december 1997 i mål C-353/95 P, Tiercé Ladbroke mot kommissionen (REG 1997, s. I-7007), punkt 38, samt förstainstansrättens dom av den 18 september 1995 i mål T-471/93, Tiercé Ladbroke mot kommissionen (REG 1995, s. II-2537), punkt 62, och av den 27 januari 1998 i mål T-67/94, Ladbroke Racing mot kommissionen (REG 1998, s. II-1), punkt 62.

För det andra omfattas endast SMF av åtgärderna.

23. Det saknar betydelse att stödmottagarna inte definierats på förhand. För att en åtgärd skall anses selektiv är det tillräckligt att det uteslutande är företag som har vissa egenskaper som subventioneras. Domstolen har således betraktat åtgärder som stöd när de är tillgängliga för samtliga exportföretag, oavsett storlek och verksamhetssektor i en medlemsstat. [7]

24. Åtgärderna kan inte heller motiveras av det ifrågavarande systemets karaktär och systematik. Spanien har inte visat på vilka grunder i systemet skillnaden motiveras. Att en åtgärd följer vissa samhällspolitiska mål är inte tillräckligt. Detta undantag kan endast tillämpas i fråga om skattebestämmelser.

b) Bedömning

25. För att en åtgärd skall kvalificeras som statligt stöd krävs enligt artikel 92.1 i EG-fördraget att den gynnar vissa företag eller vissa verksamhetssektorer.

26. Därvid krävs inte att åtgärderna avser en given kategori stödmottagare som definierats på förhand. Redan av ordalydelsen i artikel 92.1 i EG-fördraget, att det även är tillräckligt att en viss verksamhetssektor gynnas, följer att det är tillräckligt med en abstrakt omskrivning av kretsen av potentiella mottagare för att en åtgärd skall betraktas som selektiv.

27. Fullföljer man den spanska regeringens resonemang kan lagstadgade stödbestämmelser eller stödprogram aldrig uppfylla villkoren för statligt stöd, eftersom de kännetecknas av att endast abstrakta kriterier anges för att fastställa kretsen av stödmottagare. I stället kan bara sådana bidrag som grundas på generella bestämmelser prövas enligt kriterierna i artikel 92 i EG-fördraget. Domstolen har ofta befattat sig med stödprogram och lagstadgade stödbestämmelser utan att den har uttryckt tvivel om att åtgärderna har selektiv karaktär av det skälet att endast abstrakta kriterier, som inte nämns konkret, fastställer de potentiella mottagarna. [8]

7 — Kommissionen har hänvisat till dom av den 10 december 1969 i de förenade målen 6/69 och 11/69, kommissionen mot Frankrike (REG 1969, s. 523), och av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland (REG 1993, s. I-3131).

8 — Se, i detta avseende, exempelvis dom av den 8 november 2001 i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline m.fl. (REG 2001, s. I-8365), om en bestämmelse i den österrikiska lagen om energiskatt, av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen (REG 2000, s. I-6857), avseende en bestämmelse i den tyska lagen om inkomstskatt, och av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen, nedan kallad programmet Maribel (REG 1999, s. I-3671).

28. Den omständigheten att en åtgärd inte utgör en subvention i den mening som avses i WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder är inte relevant när det gäller att kvalificera åtgärden som statligt stöd enligt artikel 92 i EG-fördraget. Generaladvokaten Darmon har visserligen inom ramen för rättsjämförande överväganden i sitt förslag till avgörande i målet Sloman Neptun även hänvisat till begreppet specifik subvention enligt antisubventionskodexen i WTO-avtalet,[9] men han har av detta inte dragit några tvingande slutsatser för gemenskapsrätten. Gemenskapen är åtminstone rättsligt oförhindrad att kvalificera en åtgärd som statligt stöd, trots att åtgärden inte utgör någon subvention enligt WTO-avtalet, om det i gemenskapens interna rättsordning behövs en strängare tolkning än vad som föreskrivs i folkrätten.

29. Åtgärderna enligt PRI skulle inte vara selektiva i den mening som avses i artikel 92.1 i EG-fördraget om de utan åtskillnad endast gynnade alla företag som är etablerade i landet.[10]

30. Såsom kommissionen med rätta har gjort gällande, kan endast sådana företag som har behov av industriella fordon i sin affärsmässiga verksamhet komma i åtnjutande av stödet. För vissa verksamhetssektorer, såsom fria yrken, är därmed möjligheten att komma i åtnjutande av stödet praktiskt taget utesluten.

31. Vidare medför PRI att olika branscher gynnas i olika grad. Eftersom det inte finns någon begränsning för hur många fordon per sökande som kan subventioneras, kan företag gynnas i olika grad av programmet beroende på vilken betydelse transporttjänsten har inom deras affärsområde.

32. Även den omständigheten att endast fysiska personer, SMF, offentliga lokala och regionala företag och företag som tillhandahåller lokala allmänna tjänster kan komma i åtnjutande av PRI, skiljer PRI från en generell åtgärd som är tillåten. Visserligen föreskrivs i PRI att i undantagsfall kan stöd även beviljas andra än SMF. Såsom förstainstansrätten emellertid har slagit fast i mål T-55/99 har denna möjlighet praktiskt taget aldrig utnyttjats.[11]

33. Frågan är huruvida dessa skillnader kan motiveras av det ifrågavarande systemets karaktär och systematik. Domstolen utvecklade detta resonemang för första gången i den av Spanien åberopade domen i målet Italien mot kommissionen.[12] Därefter har argumentet diskuterats flertalet gånger, i synnerhet avseende skattereduce-

9 — Fotnot 5 ovan, punkterna 46 och 63 och följande punkter.

10 — Se domen i det ovan i fotnot 8 nämnda målet Adria-Wien Pipeline m.fl., punkt 35.

11 — Fotnot 3 ovan, punkterna 46 och 47.

12 — Fotnot 6 ovan, punkterna 33 och 35.

ringar eller lättnader beträffande sociala avgifter. [13]

34. Sakomständigheterna i förevarande fall skiljer sig från omständigheterna i ovannämnda rättspraxis genom att stödmottagarna inte har befriats från en generell avgift, utan vissa företag har helt enkelt gynnats av miljö- eller transportpolitiska skäl.

35. Den omständigheten att den spanska regeringen med PRI följer vissa politiska mål är inte tillräckligt för att åtgärderna skall anses utgöra ett generellt system, inom vilket vissa skillnader kan motiveras av systemets karaktär eller systematik. [14] Det kan endast vara fråga om ett generellt system om det i princip omfattar alla företag som är etablerade i landet, såsom exempelvis systemet för beskattning eller sociala avgifter gör. Stora företag eller företag som inte har behov av något industriellt fordon omfattas emellertid inte av PRI.

36. Eftersom Spanien inte heller har visat att PRI i sin tur har inordnats i något överordnat system, kan det uteslutas att detta undantag kan motiveras av systemets karaktär eller systematik.

37. Talan skall följaktligen inte bifallas på den första grunden.

2) Konkurrensen har inte snedvridits och handeln mellan medlemsstaterna har inte påverkats

a) Parternas argument

aa) Konungariket Spanien

38. Den spanska regeringen anser inte att PRI har snedvridit konkurrensen och påverkat handeln mellan medlemsstaterna. Eftersom endast SMF subventioneras och stödens storlek är ringa, har PRI inte någon nämnvärd effekt på konkurrensen eller på handeln mellan medlemsstaterna. Detta skall beaktas oavsett om gemenskapens riktlinjer om statligt stöd för små och medelstora företag och den de minimis-regel som föreskrivs däri, är tillämpliga.

13 — Se, i detta avseende, domen i det ovan i fotnot 8 nämnda målet Adria-Wien Pipeline m.fl., punkt 42 och följande punkter, och i det ovan i fotnot 8 nämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 34 och följande punkter.

14 — Se i detta avseende även domen i det ovan i fotnot 3 nämnda målet CETM mot kommissionen, punkt 53.

39. Den spanska regeringen har härtill gjort gällande att vid förvärv av industriella fordon uppgick stödet till högst 3 341 ecu alternativt 6,5 procent av inköpspriset. De subventionerade fordonen utgjorde endast 0,5 procent av den i Spanien registrerade industriella fordonsparken. En stor del av stödmottagarna tillhandahåller endast transporttjänster för egen räkning. Av köparna av fordon tillhörande en högre kategori (kategorierna A och E) förfogade 83 procent över endast ett fordon och 97 procent över mindre än fem fordon. De företag som mottar stöd är endast i ringa grad verksamma utanför Spanien.

40. Eftersom åtgärderna enligt PRI är villkorade av att ett annat fordon tas ur trafik förstärks inte transportkapaciteten. Den spanska regeringen har i sin replik emellertid angett att i 12,3 procent av fallen tillhörde det nya subventionerade fordonet en högre kategori än det fordon som hade tagits ur trafik.

41. Den spanska regeringen har först i sin replik framfört kritik mot att beslutet dessutom innehåller en brist på motivering vad avser påverkan av handeln mellan medlemsstaterna.

42. De båda formerna genom vilka transporter tillhandahålls, det vill säga för egen räkning och för annans räkning, tillhör inte samma marknad. Detta framgår av att motsvarande åtskillnad görs beträffande licenser. Den som tillhandahåller subventionerade tjänster för egen räkning med ett eget industriellt fordon, erbjuder inga transporttjänster på marknaden.

bb) Kommissionen

43. Kommissionen har först gjort gällande att det är tillräckligt att konkurrensen hotas av snedvridning för att artikel 92 i EG-fördraget skall anses ha åsidosatts. Sektorn för vägtransporter utgör en marknad som först nyligen har liberaliserats och som därför kräver särskild uppmärksamhet.

44. Kommissionen har betonat att inom sektorn för vägtransporter kan redan mycket ringa stöd snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna, eftersom denna marknad präglas av strukturella problem och överkapacitet. Därför är inte heller de minimis-regeln tillämplig inom detta område. För att komma i åtnjutande av åtgärderna enligt PRI erfordras dessutom att kapaciteten förstärks.

45. Vidare har kommissionen gjort gällande att transporter för egen räkning och transporter för annans räkning tillhör en och samma marknad, eftersom tjänsterna är utbytbara. I detta avseende har domstolen inom ramen för den muntliga förhandlingen begärt att kommissionen skall yttra sig över följande punkt i sin plädering:

Inom ramen för kontroll av företagskoncentrationer tycks kommissionen i princip inte ta hänsyn till tjänster för egen räkning beträffande bestämmelsen om den relevanta marknaden. [15] För det fall detta är riktigt anmodas kommissionen att förklara varför den i förevarande fall går till väga på ett annat sätt inom ramen för kontrollförfarandet.

47. Handeln mellan medlemsstaterna påverkas redan genom att de spanska företagens konkurrensposition stärks i hemlandet. Även om de endast i ringa grad tillhandahåller vägtransporter mellan medlemsstaterna och inhemska transporter i andra medlemsstater försvårar det för transportföretag från andra medlemsstater att komma in på den spanska marknaden.

b) Bedömning

46. Kommissionen har i den muntliga förhandlingen härtill anfört att kontroll av företagskoncentrationer och kontrollförfarandet omfattas av helt olika principer. Även inom ramen för kontroll av företagskoncentrationer tas vid definitionen av den för företagskoncentrationen relevanta marknaden hänsyn till tjänster för egen räkning i den mån dessa är utbytbara mot tjänster som tredje man utför. [16]

48. I artikel 92.1 i EG-fördraget föreskrivs att statligt stöd som snedvrider konkurrensen eller hotar att snedvrida konkurrensen är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning som det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

49. Vid granskningen av de bedömningar som kommissionen har företagit med avseende på villkoren i det ifrågasatta beslutet, skall hänsyn tas till att den vid tillämpningen av artikel 92.1 i EG-fördraget har en långtgående befogenhet att göra en skönsmässig bedömning. Domstolen får därför inte ersätta kommissionens bedömning med sin egen, utan den skall begränsa sig till att pröva huruvida kommissionen

15 — Se, i detta avseende, kommissionens beslut 92/385/EEG av den 28 april 1992 om att förklara en företagskoncentration förenlig med den gemensamma marknaden i ärende nr IV/M. 126 — Accor/Wagons-lits, om tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 4064/89 (EGT L 204, s. 1), kommissionens beslut 93/6/EEG av den 30 september 1992 om fastställandet av en företagskoncentrations förenlighet med den gemensamma marknaden, IV/M.214 — Du Pont/ICI (EGT L 7, s. 13), och kommissionens beslut 96/346/EG av den 20 september 1995 om ett förfarande enligt rådets förordning (EEG) nr 4064/89 (IV/M.553 — RTL/Veronica/Endemol) (EGT L 134, s. 32). Bestämmelsen om den relevanta marknaden bekräftades i förstainstansrättens dom av den 28 april 1999 i mål T-221/95, Endemol mot kommissionen (REG 1999, s. II-1299), punkt 107 och följande punkter.

16 — Se, i detta avseende, kommissionens beslut av den 11 juli 2000 om att förklara en företagskoncentration förenlig med den gemensamma marknaden (ärende N IV/M. 1943 — Telefonica/Endemol) på grundval av rådets förordning (EEG) N 4064/89, EGT C 235, s. 6, punkt 8 (hänsyn tas endast till produktioner för egen räkning i den mån de inte finns på marknaden. När däremot egenproducerade program erbjuds på marknaden för TV-produktioner utgör de en del av den relevanta marknaden), och av den 3 juli 2001, COMP/JV.55 — Hutchison/RCPM/ECT, punkt 71, som finns tillgänglig på http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv55_en.pdf).

har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller gjort sig skyldig till maktmissbruk. [17]

50. Kommissionen kan vid tillämpningen av artikel 92 i EG-fördraget stödja sig på riktlinjer och meddelanden. Beträffande storleken på bidragen enligt PRI hade kommissionen möjligtvis [18] kunnat tillämpa meddelandet om försumbart stöd och på denna grund förklarat åtgärderna förenliga med den gemensamma marknaden. Kommissionen har emellertid tillbakavisat detta, eftersom den anser att det handlar om en åtgärd inom vägtransportsektorn. Meddelandet är inte tillämpligt på denna sektor.

51. De som gynnas av åtgärderna enligt PRI är visserligen endast till viss del företag som tillhandahåller transporttjänster för annans räkning, det vill säga transportföretag i snävare mening. Företag som har sin huvudsakliga affärsverksamhet inom andra områden, och som inom dessa ramar använder egna industriella fordon för transporter för egen räkning, gynnas på samma sätt. Frågan är huruvida kommissionen också i detta hänseende får tillskriva åtgärderna vägtransportsektorn och således helt får utesluta tillämpningen av de minimis-regeln.

52. För att närmare fastställa vad som skall förstås med transporter för egen räkning skall hänvisas till definitionen i punkt 4 i bilaga I till rådets första direktiv av den 23 juli 1962 om fastställande av vissa gemensamma regler för internationella transporter (yrkesmässiga godstransporter på väg) [19] i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 881/92 av den 26 mars 1992 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier. [20] [21]

17 — Dom av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Spanien mot kommissionen (REG 1997, s. I-135), punkt 34, av den 5 oktober 2000 i mål C-288/96, Tyskland mot kommissionen (REG 2000, s. I-8237), punkt 26, och av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen (REG 2002, s. I-2289), punkt 46.

18 — Vad gäller detaljerna finns det emellertid vissa betänkligheter. Bidragets storlek är visserligen ringa per fordon. Subventionen enligt PRI begränsas emellertid inte till ett visst antal fordon per sökanden. Teoretiskt sett är det därför möjligt att stöd i enstaka fall kan överskrida gränsen på 100 000 ecu under tre år. Vidare är frågan i vilken mån PRI utesluter att flera stöd kombineras, vilket är nödvändigt enligt kommissionens meddelande om försumbart stöd.

19 — EGT L 70, s. 2005; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 30.

20 — EGT L 95, s. 1.

21 — Den ovannämnda definitionen har följande lydelse:
"4. Godstransporter med motorfordon skall vara undantagna från kvoterings- eller tillståndssystem i den mån följande villkor är uppfyllda:
a) det transporterade godset skall vara företagets egendom eller vara sålt, köpt, uthyrt, inhyrt, tillverkat, utvunnet, bearbetat eller ha reparerats av företaget,
b) syftet med transporten skall vara att leverera godset till företag, som skall använda godset — för eget bruk — inom eller utanför företaget,
c) det motorfordon som används vid tranporten skall framföras av företagets egen personal,
d) fordon med vilka godset transporteras skall vara företagets egendom, ha köpts på avbetalning eller ha hyrts in...,
e) företagets transportverksamhet får inte utgöra företagets huvudsakliga verksamhet.

aa) De minimis-regelns tillämpning är utesluten

1) Betydelsen av riktlinjer

53. Kommissionen har i meddelandet om försumbart stöd slagit fast en tolkningsregel avseende artikel 92.1 i EG-fördraget. Tolkningsregeln innebär enkelt förklarat följande: Beträffande stöd vars totala belopp inte överstiger 100 000 ecu inom en treårsperiod presumeras att det inte medför någon nämnvärd effekt på handeln och konkurrensen mellan medlemsstaterna. Artikel 92.1 i fördraget anses därför inte tillämplig på stöd som understiger det ovannämnda högsta beloppet. [22]

54. De minimis-regeln angavs för första gången i gemenskapens riktlinjer om statligt stöd till små och medelstora företag av den 20 maj 1992, [23] vilka senare har ändrats genom kommissionens meddelande om försumbart stöd [24] och ersatts av gemenskapens riktlinjer om statligt stöd till små och medelstora företag av den 23 juli 1996. [25] I tidsmässigt hänseende torde den sistnämnda versionen ha varit tillämplig för bedömningen av PRI. Kommissionen har emellertid endast åberopat gemenskapens ovannämnda riktlinjer från 1992 och meddelandet om försumbart stöd i det ifrågasatta beslutet. [26] En bedömning enligt gemenskapens nya riktlinjer medför dock inget annat resultat i sak, särskilt inte då det i dessa hänvisas till meddelandet om försumbart stöd från 1996.

55. Domstolen har flertalet gånger yttrat sig avseende betydelsen av riktlinjer inom området för kontrollförfarandet och har särskilt slagit fast att "kommissionen kan fastställa vägledande regler för hur den skall utöva sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar genom sådana rättsakter som riktlinjerna i fråga, förutsatt att de innehåller bestämmelser om den inriktning som institutionen avser att följa och inte avviker från normerna i fördraget". [27]

56. Av domen i målet CIRFS framgår dessutom att de riktlinjer som kommissionen har utfärdat har tvingande verkan även för kommissionen. [28] Fallet rörde visserligen den så kallade stödordningen inom sektorn för syntetfibrer, vars bestämmelser hade godtagits av medlemsstaterna

22 — Generaladvokat Léger har påpekat att det förefaller som om meddelandet om försumbart stöd står i strid med domstolens rättspraxis, eftersom även mycket ringa stöd kan påverka handeln mellan medlemsstaterna (se, i detta avseende, punkt 88 nedan), förslag till avgörande av den 14 mars 2002 i mål C-382/99, Nederländerna mot kommissionen (REG 2002, s. I-5163), punkt 45.

23 — EGT C 213, s. 2.

24 — EGT C 68, s. 9.

25 — EGT C 213, s. 4.

26 — Se, i detta avseende, fotnot 12 i det ifrågasatta beslutet.

27 — Dom i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 52. Se, i detta avseende, även domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 62.

28 — Dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1125; svensk specialutgåva, volym 14, s. 83), punkterna 34 och 36. Se även dom av den 15 oktober 1996 i mål C-311/94, IJssel-Vliet (REG 1996, s. 5023), punkt 42.

som en ändamålsenlig åtgärd i enlighet med artikel 93.1 i EG-fördraget.[29] Detta fastställande kan emellertid tillämpas analogt på de riktlinjer som kommissionen har ställt upp genom meddelandet om försumbart stöd.[30]

57. Syftet med att offentliggöra de minimis-regeln var för det första att förenkla administrationen och för det andra att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet.[31] Kommissionen har särskilt klargjort för medlemsstaterna i vilka fall en åtgärd inte behöver anmälas enligt artikel 93.3 i EG-fördraget. Detta mål kan endast uppnås om denna regel är bindande för kommissionen själv. Därav följer att det inte ligger i kommissionens skönsmässiga bedömning att avgöra huruvida den vill tillämpa regeln eller inte. Kommissionen måste i stället beakta riktlinjens tillämpningsområde såsom det definieras i meddelandet om försumbart stöd.

2) De minimis-regeln är inte tillämplig på stöd inom vägtransportsektorn

58. Enligt ordalydelsen i meddelandet om försumbart stöd är dessa riktlinjer inte tillämpliga på bland annat vägtransportsektorn. Kommissionen har gjort en vidsträckt tolkning av begreppet vägtransportsektor. Enligt kommissionens tolkning omfattas varje transporttjänst, oavsett om den tillhandahålls av ett transportföretag för annans räkning eller av ett företag i en annan bransch för egen räkning, av vägtransportsektorn.

59. Den spanska regeringen tycks däremot förespråka en mer restriktiv tolkning. I enlighet därmed är de minimis-regeln endast tillämplig på stöd till transportföretag, det vill säga företag vars huvudsakliga affärsverksamhet är att tillhandahålla transporttjänster för annans räkning.

60. Att vägtransportsektorn har undantagits i kommissionens meddelande om försumbart stöd måste tolkas i enlighet med meddelandets syfte. Meddelandet i sig ger emellertid ingen förklaring därtill. I gemenskapens riktlinjer om statligt stöd till små och medelstora företag från 1992, i vilka de minimis-regeln ursprungligen angavs, förklaras endast att gemenskapens riktlinjer inte är tillämpliga inom områden för vilka särskilda bestämmelser har utfärdats.

61. Kommissionen har i det ifrågasatta beslutet och i målet vid domstolen motiverat undantaget för vägtransportsektorn

29 — Se, i detta avseende, sammanträdesrapporten från det ovan i fotnot 28 nämnda målet CIRFS m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1127 och följande sidor).

30 — Se, i detta avseende, det i fotnot 22 nämnda förslaget till avgörande av generaladvokat Léger i målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 50.

31 — Se, i detta avseende, domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 52.

med att redan stöd som är relativt ringa kan påverka handeln och konkurrensen mellan medlemsstaterna i denna sektor som kännetecknas av ett stort antal små företag. Vägtransportsektorn har alltså uteslutits på grund av de speciella villkoren på marknaden.

62. Frågan är vilka tjänster som omfattas av denna transportmarknad. Kommissionen har i det ifrågasatta beslutet endast anfört följande härtill:

"Vägtransportsektorn omfattar såväl transporttjänster för annans räkning som för egen räkning, och man utgår från att båda tjänsterna är utbytbara. Externa transporttjänster medför under vissa omständigheter en optimal fördelning av resurserna och ger en viss flexibilitet inom organisationen för transporttjänster i såväl makroekonomiskt som operationellt hänseende."

63. Frågan är huruvida kommissionens definition av marknaden inte utgör maktmissbruk.

64. Frågan huruvida samma kriterier skall tillämpas vid en definition av marknaden beträffande kontroll av företagskoncentrationer och kontrollförfarandet, en fråga som har diskuterats vid den muntliga förhandlingen, kräver inte någon uttömmande förklaring här. Kommissionen har nämligen tydligt klargjort att den även inom ramen för kontroll av företagskoncentrationer beaktar tjänster för egen räkning vid definitionen av den relevanta marknaden i den mån de i det enskilda fallet är utbytbara mot tjänster som tredje man utför.

65. Beträffande definitionen av marknaden är det således ostridigt att det i båda fallen skall tas hänsyn till huruvida marknaden i fråga omfattar tjänster som på grund av sina egenskaper är ägnade att tillgodose samma behov och som inte endast i ringa grad är utbytbara mot varandra. [32]

66. Vidare är det inte tillräckligt att den som efterfrågar tjänsten har en teoretisk möjlighet att välja mellan de båda formerna genom vilka tjänsterna tillhandahålls. Det måste också finnas en viss sannolikhet för att ett lämpligt utbyte faktiskt kommer att genomföras i ett icke försumbart antal fall.

67. Kommissionen har vid bedömningen av frågan huruvida tjänster för egen räkning

32 — Se, i detta avseende, domstolens fasta rättspraxis avseende tillämpningen av artikel 86 i EG-fördraget (nu artikel 82 EG): Dom av den 26 november 1998 i mål C-7/97, Bronner (REG 1998, s. I-7791), punkt 33 med ytterligare rättsfallshänvisningar.

är utbytbara mot externa transportföretags tjänster inte tagit tillräcklig hänsyn till fördelarna med att tillhandahålla tjänsterna internt. Innehavaren av ett fordon kan till exempel när som helst besluta om fordonets användning och är inte beroende av att motsvarande tjänster tillhandahålls av tredje man. Beträffande företag som utför transporter för egen räkning finns ofta ett samband mellan transporter av varor och personer, och att ytterligare tjänster tillhandahålls inom företagets huvudsakliga affärsområde, exempelvis uppställning och montering av de transporterade varorna. I detta fall förefaller det knappast ändamålsenligt att tillhandahålla godstransporter för annans räkning.

68. Små och medelstora företag som redan utför transporter för egen räkning med eget fordon har med hänsyn till sina specifika behov en gång beslutat sig för denna organisationsform och investerat i ett fordon. Därefter eftersträvas att detta fordon sätts i trafik för att investeringen och de löpande kostnaderna skall vara lönsamma. Att låta tredje man utföra tjänsterna kan endast komma i fråga om ramvillkoren ändras på så vis att det förefaller fördelaktigt att upphäva beslutet att själv bedriva transportverksamhet.

69. Kommissionen har inte tagit hänsyn till att det på sin höjd i ett längre perspektiv kommer att ske en lämplig omorganisation beträffande transporttjänsterna. Den har oriktigt antagit att båda formerna genom vilka transporttjänster tillhandahålls är utbytbara på ett sätt som innebär att man kan utgå från det aktuella konkurrensförhållandet och att marknaden därmed är densamma.

70. Även den omständigheten att det också i de sekundärrättsliga bestämmelserna om tillträde till den gemensamma marknaden för godstransporter på väg görs åtskillnad mellan yrkesmässiga transporter för annans räkning och transporter för egen räkning talar slutligen för att transporter för egen räkning skall betraktas för sig. De sistnämnda undantas från kvoterings- eller tillståndssystem som annars är erforderliga för att få tillträde till den gemensamma marknaden för godstransporter på väg. [33]

71. Vid en ändamålsenlig tolkning av de minimis-regeln är regeln inte tillämplig endast när transportföretag som tillhandahåller yrkesmässiga transporttjänster för tredje mans räkning, gynnas. Dessa företag agerar ensamma på marknaden för transporttjänster som kännetecknas av ett stort antal företag, och på vilken redan ringa stöd kan snedvrida konkurrensen.

33 — Se, i detta avseende, punkt 4 i bilaga I till rådets första direktiv av den 23 juli 1962 om fastställande av vissa gemensamma regler för internationella transporter (yrkesmässiga godstransporter på väg) (EGT L 70, s. 2005; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 30), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 881/92 av den 26 mars 1992 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier (EGT L 95, s. 1).

72. Andra företag skall inte betraktas som aktörer på transportmarknaden — även om de utför transporter för egen räkning — utan omfattas av de bestämmelser som gäller för den bransch där de har sin huvudsakliga verksamhet. I den mån dessa företag inte omfattas av några andra undantag och om de uppfyller de minimis-regelns övriga villkor, utgör subventionen enligt PRI inte något stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i EG-fördraget.

3) Slutsats

73. Kommissionens felaktiga tillämpning av de minimis-regeln medför att det ifrågasatta beslutet skall upphävas i sin helhet.

74. Det är inte möjligt för domstolen att upphäva den del av beslutet som avser stöd som gynnar företag som utför transporter för egen räkning. Det är kommissionens sak att på nytt bedöma åtgärden genom en felfri tillämpning av de minimis-regeln. Därvid skall undersökas huruvida subvention av icke-professionella transportörer uppfyller villkoren i de minimis-regeln, och särskilt huruvida gränsvärdena verkligen iakttas och om det kan uteslutas att subventionen kombineras med andra stöd. Genom att delvis upphäva beslutet skulle domstolen föregripa en ny felfri definition av marknaden, och således ersätta kommissionens bedömning med sin egen.

75. Med hänsyn till kravet på en omfattande undersökning av samtliga grunder, och för det fall domstolen inte delar min uppfattning, skall undersökningen fortsätta.

bb) Snedvridning av konkurrensen och påverkan av handeln mellan medlemsstaterna enligt artikel 92.1 i EG-fördraget (undersökning i andra hand)

76. För det fall domstolen kommer fram till att kommissionen med rätta har ansett att de minimis-regeln inte är tillämplig, skall det undersökas om dess fastställande i enlighet med artikel 92.1 i EG-fördraget, nämligen att förmånerna enligt PRI snedvrider konkurrensen eller hotar att snedvrida konkurrensen samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, inte utgör något uppenbart maktmissbruk.

77. För att kunna fastställa hur åtgärderna påverkar konkurrensen, skall inledningsvis den marknad som stöden avser definieras.

1) Definition av den relevanta marknaden

78. Kommissionen har inte närmare definierat den relevanta marknaden i det ifrågasatta beslutet. Den har endast, såsom redan nämnts ovan i samband med undersökningen av de minimis-regelns tillämpningsområde, fastställt att transportsektorn omfattar såväl transporttjänster för annans räkning som för egen räkning. [34]

79. Beträffande marknadens definition med avseende på tillämpningen av artikel 92.1 i EG-fördraget gäller motsvarande överväganden beträffande fastställandet av begreppet vägtransportsektor i den mening som avses i meddelandet om försumbart stöd. Transporttjänster som ett företag tillhandahåller för egen räkning med egna fordon kan inte utan vidare bytas ut mot externa transporttjänster. Dessa båda former genom vilka transporttjänster tillhandahålls utgör därför inte någon gemensam marknad.

80. Kommissionen har framför allt inte visat varför den hittillsvarande sekundära verksamheten att tillhandahålla transporter med egna fordon, vid sidan om en annan huvudverksamhet, faktiskt skulle vara utbytbar mot transporter som tillhandahålls för annans räkning. Den omständigheten att den motsvarande kategorin av stödmottagare hittills har nyttjat egna fordon för dessa ändamål talar direkt mot att tjänsterna är utbytbara.

81. Det ifrågasatta beslutet skall alltså även upphävas på grund av den felaktiga definitionen av den relevanta marknaden.

2) Snedvridning av konkurrensen och påverkan av handeln mellan medlemsstaterna

82. Om enbart marknaden för yrkesmässiga transporttjänster som tillhandahålls tredje man betraktas, kan inte kommissionens fastställanden i det ifrågasatta beslutet, att konkurrensen har snedvridits och att handeln mellan medlemsstaterna har påverkats, ifrågasättas.

83. Små och medelstora företag som är verksamma inom vägtransportsektorn i Spanien gynnas i förhållande till stora företag och företag med säte i andra medlemsstater av PRI:s åtgärder. I regel förfogar endast spanska företag över industriella fordon som är registrerade i Spanien och som kan tas ur trafik och ersättas med

34 — Se punkt 62 ovan.

nya fordon subventionerade av PRI. De möjligheter som den spanska regeringen har nämnt, att även företag som är etablerade i andra medlemsstater skulle kunna uppfylla kriterierna enligt vilka stöd kan beviljas, är inte praktiskt genomförbara eller är i vart fall förenade med ytterligare kostnader. Dessa står inte i ett rimligt förhållande till det beviljade bidragets storlek.

84. Den spanska regeringens påstående att syftet med PRI endast är att utjämna de olika räntesatserna för krediter i medlemsstaterna skall inte beaktas därvid. Olikheterna i medlemsstaternas allmänna rättsliga och ekonomiska ramvillkor kan endast undanröjas genom tillnärmning av lagstiftning. En ensidig ändring av en bestämd kostnadsfaktor i en ekonomisk sektor i en medlemsstat kan störa den rådande jämvikten. [35]

85. Även om en anskaffning subventioneras med finansiellt stöd skall subventionen kvalificeras som driftsstöd. Eftersom subventionen avser förvärv av ett nytt industriellt fordon som skall ersätta ett industriellt fordon som är minst tio år gammalt befrias stödmottagarna från kostnader som de normalt skulle behöva bära under sin löpande verksamhet. Anskaffningen medför varken att verksamheten förändras eller expanderar, vilket skulle kräva särskilda finansiella medel. Enligt fast rättspraxis anses driftsstöd snedvrida konkurrensvillkoren i de sektorer inom vilka det beviljats, eftersom stödet stärker de stödmottagande företagens finansiella ställning och handlingsutrymme och därför gynnar dem i förhållande till deras konkurrenter. [36]

86. Om ett statligt finansiellt stöd eller stöd som ges med hjälp av statliga medel förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag inom gemenskapen, påverkar detta även handeln inom gemenskapen. [37]

87. Den spanska regeringen har anfört olika argument — som grundats på en rad sifferuppgifter — för varför stödåtgärderna enligt PRI inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Spanien har för det första åberopat att endast stöd av ringa storlek beviljas samt att de företag som åtnjuter stödet är mycket små och mestadels nyttjar endast ett fordon i verksamheten.

35 — Se i detta avseende domen i det ovan i fotnot 6 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkterna 36—40, och förslag till avgörande av generaladvokat Darmon i det ovan i fotnot 5 nämnda målet Sloman Neptun, punkt 62.

36 — Se i detta avseende domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkterna 89 och 90, och förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens mot kommissionen (REG 1995, s. II-1675), punkt 48, vilken har bekräftats i domstolens dom av den 15 maj 1997 i mål C-278/95 P, Siemens mot kommissionen (REG 1997, s. I-2507 P), punkt 20 och följande punkter.

37 — Se i detta avseende dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris Holland mot kommissionen (REG 1980, s. 2671; svensk specialutgåva, volym 5, s. 303), punkt 11, och domen i det ovan i fotnot 8 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 32.

88. Enligt fast rättspraxis utesluter emellertid inte det förhållandet att ett stöd är av relativt ringa storlek eller att det mottagande företaget är relativt litet *a priori* att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas.[38] Även ett relativt ringa stöd kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i det fall sektorn i fråga präglas av stor konkurrens.[39] Detta gäller i synnerhet för transportmarknaden som — såsom kommissionen har anfört, och vilket inte har bestritts av den spanska regeringen — är mycket splittrad och som kännetecknas av överkapacitet.

89. Spanien har för det andra åberopat att de stödmottagande företagen endast i ringa grad är delaktiga i vägtransporterna mellan medlemsstaterna. Även denna omständighet kan emellertid påverka handeln mellan medlemsstaterna. Domstolen har nämligen slagit fast följande:[40]

"... även när det stödmottagande företaget inte självt deltar i exporten. När en medlemsstat beviljar stöd till ett företag kan nämligen den inhemska produktionen upprätthållas eller öka på grund av detta, vilket leder till att möjligheterna för företag i andra medlemsstater att exportera sina produkter till denna medlemsstats marknad minskar...

Inte heller när en medlemsstat beviljar stöd till företag som är verksamma inom tjänste- och distributionssektorerna är det nödvändigt att de stödmottagande företagen själva utövar sin verksamhet utanför sagda medlemsstat för att stödet skall påverka handeln mellan medlemsstaterna, särskilt när det är fråga om företag belägna nära gränsen mellan två medlemsstater."

3) Brist på motivering avseende påverkan av handeln mellan medlemsstaterna

90. Den spanska regeringen har först i sin replik åberopat brist på motivering avseende påverkan av handeln mellan medlemsstaterna. Eftersom den inte har angett skälen till att detta inte gjorts tidigare får denna grund inte åberopas under rättegången enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna. För det fall väsentliga formkrav och i synnerhet motiveringsskyldigheten har åsidosatts kan detta i vilket fall som

38 — Domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 86, och i det ovan i fotnot 8 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 32.

39 — Dom av den 11 november 1987 i mål 259/85, Frankrike mot kommissionen (REG 1987, s. 4393), punkt 24, och av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-1433; svensk specialutgåva, volym 11, s. 115), punkt 27.

40 — Domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkterna 84 och 85. Se även dom av den 14 september 1994 i de förenade målen C-278/92—C-280/92, Spanien mot kommissionen (REG 1994, s. I-4103), punkt 40.

helst undersökas *ex officio* av gemenskapsdomstolarna.[41] Grunden skall därför prövas.

91. Avseende skyldigheten att motivera påverkan av handel mellan medlemsstaterna i enlighet med artikel 92.1 i EG-fördraget har domstolen i domen i målet Sardegna Lines fastställt följande:

"... även om det i vissa fall kan framgå av de förhållanden under vilka stödet beviljades att stödet är av sådant slag att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, ... åligger [det] kommissionen att åtminstone redogöra för dessa omständigheter i motiveringen till sitt beslut".[42]

92. Kommissionen har uppfyllt dessa krav i det ifrågasatta beslutet genom att förklara följande (avsnitt IV, sista stycket i det ifrågasatta beslutet):

"När ett stöd stärker ställningen för ett företag inom en bestämd sektor som deltar i handeln mellan medlemsstaterna, måste denna handel anses som påverkad i den mening som avses i artikel 92.1 i EG-fördraget. Eftersom stödet inom ramen för PRI stärker stödmottagarnas finansiella ställning och verksamhet i förhållande till deras konkurrenter, och eftersom denna effekt uppstår inom handeln mellan medlemsstaterna, anser kommissionen att den inre marknaden kan påverkas av att ett sådant stöd beviljas."

93. Beträffande sambandet som enligt rättspraxis finns mellan ett företags stärkta ställning i förhållande till konkurrenterna och den effekt som uppstår inom handeln mellan medlemsstaterna, krävs i den mån inte någon närmare motivering. Talan skall således inte bifallas på grunden brist på motivering avseende påverkan av handeln.

3) Slutsats

94. Eftersom kommissionen felaktigt har underlåtit att tillämpa de minimis-regeln på stöd till företag som endast utför transporter för egen räkning, är den första grunden välgrundad. Den felaktiga definitionen av marknaden skulle även i det fall som prövats i andra hand, nämligen att de-minimisregeln inte är tillämplig, medföra att beslutet skall upphävas.

41 — Se i detta avseende dom av den 20 mars 1959 i mål 18/57, Nold mot Höga myndigheten (REG 1959, s. 89), av den 20 februari 1997 i mål C-166/95 P, kommissionen mot Daffix (REG 1997, s. I-983), punkt 97, samt förstainstansrättens dom av den 2 juli 1992 i mål T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mot kommissionen (REG 1992, s. II-1931; svensk specialutgåva, volym 13, s. II-0001).

42 — Dom av den 19 oktober 2000 i de förenade målen C-15/98 och C-105/99, Italien och Sardegna Lines mot kommissionen (REG 2000, s. I-8855), punkt 66. Se även dom av den 13 mars 1985 i de förenade målen 296/82 och 318/82, Nederländerna och Leeuwarder Papierwarenfabriek mot kommissionen (REG 1985, s. 809; svensk specialutgåva, volym 8, s. 103), punkt 24, och av den 24 oktober 1996 i de förenade målen C-329/93, C-62/95 och C-63/95, Tyskland m.fl. mot kommissionen (REG 1996, s. I-5151), punkt 52.

B — Åsidosättande av artikel 92.3 c i EG-fördraget

1) Parternas argument

a) Konungariket Spanien

95. Den spanska regeringen anser att villkoren för att tillämpa det i artikel 92.3 c i EG-fördraget föreskrivna undantaget på stöd är uppfyllda, eftersom åtgärderna enligt PRI är ägnade att skydda miljön och höja vägsäkerheten. Åtgärderna enligt PRI medför inte att kapaciteten inom vägtransportsektorn förstärks. Det är inte heller tal om att företag från andra medlemsstater missgynnas.

96. Enbart genom att byta ut fordon som är mer än tio år gamla mot nya, minskas utsläppen av miljöfarliga ämnen så att det i detta avseende inte krävs några särskilda kriterier enligt vilka stöd kan beviljas. PRI verkar för att gällande krav uppfylls i förtid, eftersom fordonen byts ut tidigare än vad som föreskrivs i lag.

b) Kommissionen

97. Kommissionen har inledningsvis påpekat att undantagen enligt artikel 92.3 i EG-fördraget skall tolkas restriktivt och att medlemsstaten i fråga måste styrka att villkoren för att tillämpa ett undantag är uppfyllda. Spanien har inte förebringat någon sådan bevisning.

98. Stödets storlek är endast beroende av inköpspriset, och inte av särskilda faktorer avseende miljöskydd eller vägsäkerhet. Det subventionerade fordonet skall — såsom det som tagits ur trafik — endast motsvara gällande bestämmelser. För nya fordon finns visserligen till viss del strängare krav än för fordon som första gången registrerades före ett visst datum. Även fordon som tagits ur trafik kan dock redan ha uppfyllt dessa krav.

99. Enligt gemenskapens riktlinjer om stöd för miljöskydd kan endast de miljöskyddsbetingade merkostnaderna subventioneras. Beträffande stöd avseende anpassning till nya krav får högst 15 procent av tilläggskostnaderna finansieras med stöd. Enligt PRI utgör däremot det totala inköpspriset grunden för stödets beräkning.

100. Eftersom företagen befrias från kostnader som de i annat fall skulle behöva bära i sin normala verksamhet handlar det om driftsstöd som i princip påverkar handeln mellan medlemsstaterna på ett sätt som strider mot gemenskapens intresse.[43] Kommissionen har vidare hänvisat till den kapacitetsökande och diskriminerande effekten av PRI samt risken att det kombineras med andra stöd som beviljades under åren 1993 och 1996.

2) Bedömning

101. Enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget kan stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner anses förenligt med den gemensamma marknaden när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

102. Kommissionen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av denna undantagsbestämmelse, vars tillämpning innebär ekonomiska och sociala bedömningar som skall göras i ett gemenskapssammanhang.[44] Kommissionens överväganden måste emellertid i sig vara koherenta.[45]

103. Kommissionen kan vid utövandet av sin skönsmässiga bedömning — såsom redan angetts — vara bunden av riktlinjer i den mån dessa riktlinjer är förenliga med gemenskapsrätten.[46] Den har redan utnyttjat denna möjlighet när den har antagit gemenskapens riktlinjer om statligt stöd för miljöskydd.

104. Enligt dessa riktlinjer kan stöd bland annat beviljas för investeringar (punkt 3.2) och under vissa omständigheter kan även driftsstöd (punkt 3.4) samt stöd för förvärv av miljövänliga produkter (punkt 3.5) beviljas. Beträffande stöd för investeringar görs i gemenskapens riktlinjer åtskillnad mellan tre fall: Stöd avseende anpassning till nya tvingande miljörättsliga krav, stöd till företag som går utöver tvingande miljörättsliga krav samt stöd då tvingande miljörättsliga krav saknas.

105. Kommissionen har kvalificerat PRI som en åtgärd enligt artikel 92.3 c i EG-

43 — Kommissionen har i detta avseende hänvisat till förstainstansrättens dom i det ovan i fotnot 36 nämnda målet Siemens mot kommissionen.

44 — Domen i det ovan i fotnot 8 nämnda målet Belgien mot kommissionen, punkt 55, och i det ovan i fotnot 39 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 34.

45 — Se i detta avseende domen i de ovan i fotnot 40 nämnda förenade målen Spanien mot kommissionen, punkt 51.

46 — Se punkt 50 ovan.

fördraget, men har med hänsyn till gemenskapens riktlinjer om stöd för miljöskydd tillbakavisat tillämpningen av undantag. Det skall undersökas huruvida kommissionens bedömning av PRI inte utgör uppenbart maktmissbruk.

106. Inledningsvis skall ännu en gång erinras om PRI:s effekt. Åtgärderna enligt PRI utgör ett ekonomiskt incitament för att byta ut fordon som är minst tio år gamla mot nya fordon. Jag utgår därvid från att såväl de fordon som har tagits ur trafik som de nya fordonen uppfyllde, respektive uppfyller, de för dem gällande kraven. Vidare kan antas att det i vilket fall som helst hade varit nödvändigt att inom överskådlig framtid byta ut de fordon som med hänsyn till deras ålder tagits ur trafik.

107. Å andra sidan är det sannolikt att åtminstone vissa företag har betraktat subventionen som en anledning till att skrota fordon, så att dessa har tagits ur trafik tidigare än som hade varit fallet om de inte hade subventionerats. Det är ju en allmän erfarenhet att nya fordon, på grund av den fordonstekniska utvecklingen, har bättre egenskaper beträffande säkerhet, bränsleförbrukning och utsläpp av miljöfarliga ämnen än de fordon som är minst tio år äldre och som har bytts ut och tagits ur trafik.

108. Sammanfattningsvis kan således konstateras att åtgärden har haft viss positiv effekt på vägsäkerheten och miljöskyddet genom att den har medfört att — om än eventuellt i ringa omfattning — äldre fordon har bytts ut mot nya tidigare än som hade varit fallet om de inte hade subventionerats.

109. Resultatet av undersökningen visar dock inte heller att kommissionen har gjort sig skyldig till något uppenbart maktmissbruk när den inte beviljade undantag för PRI enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget jämfört med gemenskapens riktlinjer om stöd för miljöskydd. Att ett stöd har en positiv effekt på miljön är nämligen inte i sig tillräckligt för att undantag skall beviljas. Effekterna på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna måste i stället vägas mot miljöskyddets mål. Härför har olika villkor föreskrivits i gemenskapens riktlinjer.

110. Det skall visserligen anmärkas på att kommissionen inte med tillräcklig tydlighet har visat vilket av de i gemenskapens riktlinjer föreskrivna stöden den slutligen har kvalificerat PRI som.

111. Subventionssystemet uppfyller i sig de kriterier som enligt kommissionens praxis

och domstolens rättspraxis är karaktäristiska för driftsstöd. Stödet avser nämligen i grunden investeringar som under alla omständigheter skulle ha varit nödvändiga,[47] även om anskaffningen eventuellt sker något tidigare på grund av subventionssystemet.

112. Domstolen har beträffande driftsstöd slagit fast att sådant stöd i princip inte omfattas av tillämpningsområdet för undantaget enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget.[48]

113. Kommissionen har med stöd därav i det ifrågasatta beslutet anfört att undantag i princip inte kan beviljas för stöd avseende nödvändiga investeringar, eftersom det snedvrider konkurrensen och strider mot gemenskapens intresse. Kommissionen kvalificerade dock uttryckligen åtgärderna som driftsstöd först i förfarandet vid domstolen, och inte redan i det ifrågasatta beslutet.

114. Enligt gemenskapens riktlinjer kan i vissa undantagsfall tillstånd beviljas för driftsstöd.[49] Kommissionen har i det ifrågasatta beslutet inte undersökt dessa bestämmelser. Det stöd som kan beviljas enligt PRI kan uppenbarligen inte heller jämföras med de undantagsfall då kommissionen har ansett driftsstöd vara förenligt med gemenskapens riktlinjer.

115. Kommissionen tycks i första hand i stället ha ansett att bestämmelserna om stöd till företag som går utöver tvingande miljörättsliga krav (punkt 3.2 B i gemenskapens riktlinjer) är tillämpliga. Den har alltså påpekat att de kostnader som kan subventioneras uteslutande har begränsats till exceptionella kostnader för investeringar som är nödvändiga för att uppnå miljöskyddets mål genom strängare krav än dem som föreskrivs i lag. Den har emellertid med rätta tillbakavisat tillämpningen av undantag, eftersom Spanien inte har bevisat att åtgärderna enligt PRI kan ge ett incitament till att gå utöver gällande krav.

116. Enligt kommissionen har bestämmelserna om stöd avseende anpassning till nya tvingande miljörättsliga krav (punkt 3.2 A i

47 — Se i detta avseende den rättspraxis som har nämnts i fotnot 36.

48 — Dom av den 6 november 1990 i mål C-86/89, Italien mot kommissionen (REG 1990, s. I-3891), punkt 18, av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike mot kommissionen (REG 1990, s. I-307; svensk specialutgåva, volym 10, s. 303), punkt 50, och särskilt domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkterna 89 och 90.

49 — Frågan är huruvida gemenskapens riktlinjer är förenliga med artikel 92.3 c i EG-fördraget och domstolens tolkning beträffande driftsstöd. Denna fråga behöver emellertid inte undersökas närmare eftersom villkoren för att tillämpa undantaget för driftsstöd ändå inte har uppfyllts.

gemenskapens riktlinjer) å ena sidan inte varit tillämpliga, eftersom de endast avser investeringar i vissa anläggningar. Ordalydelsen i gemenskapens riktlinjer ger emellertid inte stöd för denna inskränkning. I dessa är det i stället fråga om anläggningar och utrustning i allmänhet.

117. Kommissionen har å andra sidan påpekat att stödet grundas på inköpspriset och inte på specifika miljökriterier. Den har till och med vid domstolen åberopat de specifika subventionsgränserna (15 procent av kostnaderna för vilka stöd kan beviljas) som föreskrivs i punkt 3.2 A i gemenskapens riktlinjer avseende just denna form av investeringsstöd.

118. Trots dessa oklarheter i framställningen har dock kommissionen grundat sitt beslut i sak på riktiga överväganden, nämligen särskilt på den omständigheten att PRI i grunden innebär att stöd beviljas för driftskostnader. Tillstånd för sådant driftsstöd kan, förutom i vissa undantagsfall, inte beviljas även om sådant stöd har en sekundär effekt på miljön som är positiv.

119. Även om man betraktar åtgärderna som investeringsstöd kan det inte bli fråga om att tillämpa undantaget. Spanien har nämligen inte bevisat att villkoren för att tillämpa undantag avseende anpassningsstöd eller stöd som utgör ett incitament till att uppfylla strängare miljörättsliga krav än nödvändiga. Därvid skall understrykas att riktlinjerna skall tolkas restriktivt, eftersom de utgör ett undantag från den allmänna regeln i artikel 92.1 i EG-fördraget att statliga stöd är oförenliga med den gemensamma marknaden. [50]

120. Kommissionen har med rätta även beaktat att PRI strider mot gemenskapens intresse, eftersom åtgärderna har medfört att transportkapaciteten har förstärkts. Den spanska regeringens bestridande av att PRI har haft denna verkan är inte övertygande. Den har nämligen själv medgett att omkring 12,3 procent av stödmottagarna har erhållit subvention för ett nyttofordon som tillhörde en högre kategori än det fordon som tagits ur trafik. När kommissionen tillämpar riktlinjer inom ramen för artikel 92.3 c i EG-fördraget kan den vid helhetsbedömningen även ta hänsyn till andra aspekter av gemenskapsintresset.

121. Den spanska regeringen har slutligen inte övertygande visat att en kumulering med andra stöd är utesluten. Den har

50 — Domen i det ovan i fotnot 8 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 49, har åberopats avseende undantag enligt artikel 92.2 c i EG-fördraget.

visserligen — utan att detta har bestritts av kommissionen — anfört att åtgärderna för genomförandet av de stöd som kommissionen godkände år 1993 innehöll en regel om antikumulering. Den har emellertid inte yttrat sig avseende risken för kumulering i fråga om stöd som beviljades år 1996. Kommissionen har dessutom med rätta gjort gällande att kumulering med andra stöd endast kan förebyggas effektivt om ett motsvarande förbud föreskrivs i PRI. Något sådant förbud finns dock inte i PRI.

122. Eftersom kommissionen således inte kan klandras för uppenbart maktmissbruk beträffande tillbakavisandet av tillämpningen av undantaget enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget, skall talan inte bifallas på den andra grunden.

C — Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

1) Parternas argument

a) Konungariket Spanien

123. Den spanska regeringen har klandrat kommissionen för att ha åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom den sammanlagda tidsutdräkten för det administrativa förfarandet var 41 månader. Kommissionen har under denna tid varit passiv i sammanlagt 32 månader medan de spanska myndigheterna utan dröjsmål har besvarat kommissionens begäran om att tillhandahålla upplysningar om stödprogrammet.

124. Den spanska regeringen har på grund av de långa perioder under vilka kommissionen förhöll sig passiv givits berättigade förväntningar på att stöden inte skulle ifrågasättas. Antalet bidrag som beviljades uppgick därför till ungefär 14 500.

125. Domstolen har underkänt invändningen om principen om skydd för berättigade förväntningar endast när de nationella myndigheterna varit motvilliga att förse kommissionen med nödvändig information,[51] vilket inte har varit fallet i förevarande fall. I domen i målet RSV upphävde domstolen kommissionens beslut, eftersom den långa handläggningstiden i det fallet gav stödmottagarna berättigade förväntningar.[52]

b) Kommissionen

126. Kommissionen har inledningsvis påpekat att en medlemsstat som inte har

51 — Se, i detta avseende, domen i det ovan i fotnot 39 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 43.

52 — Dom av den 24 november 1987 i mål 223/85, RSV mot kommissionen (REG 1987, s. 4617).

uppfyllt sin anmälningsskyldighet i artikel 93.3 i EG-fördraget inte kan åberopa berättigade förväntningar som grund för stödets lagenlighet. Vidare var handläggningstiden i det konkreta fallet inte exceptionellt lång. Fördröjningarna beror på de spanska myndigheternas bristande samarbetsvilja.

127. Förfarandets extrema tidsutdräkt i sig ger i vart fall inte fog för berättigade förväntningar. För att väcka berättigade förväntningar krävs i stället att medlemsstaten har kunnat dra slutsatsen av kommissionens handlande eller yttrande att stödet var förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen har faktiskt inte någon gång under förfarandet lämnat några sådana upplysningar.

128. De spanska myndigheterna beviljade en större del av stöden under perioden juli 1995—juli 1996, trots att de redan sedan februari 1995 hade känt till kommissionens undersökning till följd av underlåtenheten att anmäla åtgärderna och åtgärdernas eventuella oförenlighet med den gemensamma marknaden. År 1997 presenterade de spanska myndigheterna till och med ett nytt liknande program, trots att det formella förfarandet avseende det ursprungliga stödprogrammet redan hade inletts.

2) Bedömning

129. Inledningsvis skall hänvisas till domstolens fasta rättspraxis enligt vilken företag som mottar stöd i princip inte kan ha berättigade förväntningar på att stödet är lagenligt, såvida det inte har beviljats i enlighet med förfarandet i artikel 93 i EG-fördraget. [53] Detta fastställande gäller i ännu högre grad för medlemsstater som har beviljat stöd utan föregående anmälan.

130. Domstolen har visserligen i domen i målet RSV slagit fast att kommissionens passivitet under det administrativa förfarandet under vissa omständigheter kan ge stödmottagare berättigade förväntningar på att kommissionen inte längre kommer att förelägga de berörda nationella myndigheterna att återkräva stödet. [54] Såsom kommissionen med rätta har framhävt förelåg, bortsett från tidsutdräkten för det administrativa förfarandet, exceptionella omständigheter i det nämnda målet som kunde väcka berättigade förväntningar på att kommissionen inte skulle ifrågasätta stödet.

131. Den spanska regeringen har inte visat några jämförbara omständigheter i föreva-

53 — Dom av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1990, s. I-3437; svensk specialutgåva, volym 10, s. 499), punkt 14, av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Spanien mot kommissionen (REG 1997, s. I-135), punkt 51, och av den 20 mars 1997 i mål C-24/95, Alcan Deutschland (REG 1997, s. I-1591), punkt 25.

54 — Domen i det ovan i fotnot 52 nämnda målet RSV mot kommissionen, punkt 17.

rande fall. Den har enbart grundat sina argument på förfarandets tidsutdräkt. I normala fall kan inte enbart tidsutdräkten för det administrativa förfarandet i sig väcka berättigade förväntningar.

132. Kommissionen avslutar i praktiken det administrativa förfarandet med att fatta ett beslut — detta sker även vid prövning av stöd som inte har anmälts — om att inleda ett formellt granskningsförfarande eller om att fastställa att åtgärderna inte utgör stöd, det vill säga ett beslut om att den inte har några invändningar. [55]

133. När medlemsstaten har underrättats om att kommissionen har inlett ett formellt granskningsförfarande, kan den inte utgå från att kommissionen inte kommer att ifrågasätta åtgärden förrän den har fått ett motsvarande beslut. Detta gäller också perioden efter det att det formella granskningsförfarandet har inletts, eftersom även denna del av förfarandet avslutas med att kommissionen fattar ett beslut. Den omständigheten att förfarandet har pågått sedan en viss tid tillbaka kan däremot normalt inte väcka nämnda förväntningar.

134. För det fall kommissionen har varit passiv under exceptionellt lång tid eller godtyckligt har fördröjt förfarandet kan detta emellertid utgöra ett åsidosättande av principen om förvaltningens lagenlighet, eller medföra att kommissionen förverkar sin rätt att ingripa mot åtgärden. Den berörda medlemsstaten kan endast i sådana fall möjligtvis åberopa sina förväntningar på att åtgärden inte längre skulle komma att ifrågasättas.

135. Därvid skall emellertid hänsyn tas till huruvida enbart kommissionen bär ansvar för att förfarandet drar ut på tiden, eller om det också beror på att medlemsstaten har åsidosatt artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG), nämligen att utan dröjsmål överlämna all nödvändig information till kommissionen. [56]

136. Kommissionen har inte varit uppenbart passiv under exceptionellt lång tid eller godtyckligt fördröjt förfarandet. Förfarandets extrema tidsutdräkt beror i stället på att de spanska myndigheterna inte utan dröjsmål har överlämnat all nödvändig information till kommissionen.

137. Genom skrivelse av den 9 februari 1995 begärde kommissionen att Spanien skulle tillhandahålla upplysningar om PRI.

55 — Se, i detta avseende, punkt 4.2.3 i riktlinjerna för förfarandet avseende statligt stöd, som har utgivits i kommissionens konkurrensregler för statligt stöd (red.): *Konkurrensrätt i Europeiska gemenskapen*, band II A, 1999. Se vidare artikel 13 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1), som visserligen inte var tillämpliga i förevarande fall.

56 — Domen i det ovan i fotnot 39 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 43.

De första upplysningarna om stödprogrammet överlämnades till kommissionen genom skrivelse av den 6 mars 1995, som inkom till kommissionen den 7 april 1995. Den 6 juli 1995 tillställde kommissionen de spanska myndigheterna en begäran om ytterligare upplysningar, som besvarades genom skrivelse av den 26 juli 1995. Det var först genom denna skrivelse — det vill säga mer än ett halvår efter den första begäran om upplysningar — som kommissionen erhöll en kopia av överenskommelsen av den 27 september 1994 om tillämpningsföreskrifter för PRI.

138. Visserligen dröjde det ungefär sju månader tills kommissionen den 20 februari 1996 tillställde de spanska myndigheterna en ny begäran om upplysningar. Denna tidsutdräkt är emellertid inte exceptionell, varför Spanien inte kunde dra slutsatsen att kommissionen (indirekt) har agerat godtyckligt beträffande PRI. Detta gäller även för förfarandets nästa del avseende tiden som förflöt mellan det att de sista upplysningarna tillhandahölls den 18 mars 1996 och det formella granskningsförfarandet inleddes i slutet av juni 1996.

139. Det formella granskningsförfarandet pågick under nästan två år. Det är visserligen längre än den i artikel 7.6 i förordning nr 659/99 föreskrivna fristen på 18 månader (som kan förlängas) avseende det formella granskningsförfarandet beträffande anmälda stöd,[57] men det är ändå inte exceptionellt lång tid. Åtgärderna enligt PRI har för det första inte anmälts som stöd. För det andra skall hänsyn tas till att de spanska myndigheterna inte heller under denna del av förfarandet tillhandahöll alla nödvändiga upplysningar i sitt första yttrande, utan dessa lämnades först efter kommissionens begäran om ytterligare upplysningar. Spanien har inte visat att kommissionens begäran om att tillhandahålla ytterligare upplysningar var onödig och att den har medfört att förfarandet godtyckligt har fördröjts. Därför skall det konstateras att kommissionen inte ensam skall lastas för tidsutdräkten för det formella granskningsförfarandet.

140. Tidsutdräkten för det formella granskningsförfarandet har under dessa omständigheter inte gett Konungariket Spanien berättigade förväntningar, och talan skall därför inte bifallas på den tredje grunden.

D — Åsidosättande av proportionalitetsprincipen i den mån återkrav begärs

1) Parternas argument

141. Enligt den spanska regeringens uppfattning skall stöd som inte är förenliga med den gemensamma marknaden inte automatiskt återkrävas när artikel 92 i EG-fördraget har åsidosatts, utan återkravet omfattas av kommissionens skönsmäs-

57 — Förordning nr 659/1999 hade ännu inte trätt i kraft då beslutet antogs och är därför inte tillämplig i detta fall, men kan ändå användas i jämförande hänseende.

siga bedömning.[58] Av kommissionens meddelande om tillvägagångssättet beträffande stöd som inte anmälts framgår att återkrav endast sker "i normala fall", om inte exceptionella omständigheter föreligger. Vidare har den spanska regeringen åberopat en rad beslut i vilka kommissionen har avstått från att begära återkrav.

142. Med hänsyn till att konkurrensen har påverkats minimalt medför en begäran om återkrav alltför svåra följder för de SMF som mottagit stöd, och står inte i rimlig proportion till den påstådda snedvridningen av konkurrensen. Återkrav skulle strida mot förstainstansrättens dom i målet Cityflyer,[59] i vilken det slagits fast att proportionalitetsprincipen fordrar att sådana åtgärder vidtas för att säkerställa en sund konkurrens på den inre marknaden som i minsta möjliga mån hämmar främjandet av en harmonisk utveckling av näringslivet.

143. Den spanska regeringen har i sin replik även gjort gällande att i vart fall åläggandet att begära återkrav i artikel 4 i det ifrågasatta beslutet måste upphävas för att skydda stödmottagarna från berättigade förväntningar.

144. Kommissionen har inte bestritt att åläggandet att återkräva beviljade stöd omfattas av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning, men har åberopat fast rättspraxis enligt vilken ett upphävande av ett rättsstridigt stöd genom återvinning är den logiska följden av fastställandet av att stödet är rättsstridigt.[60] Den omständigheten att ett återkrav medför svåra följder för stödmottagarna motiverar inte undantag från den allmänna regeln.

2) Bedömning

145. Av fast rättspraxis följer "att ett upphävande av ett rättsstridigt stöd genom återvinning är den logiska följden av fastställandet av att stödet är rättsstridigt. Följaktligen kan återvinning av ett rättsstridigt lämnat statligt stöd, i syfte att återställa det tidigare läget, i princip inte betraktas som en oproportionerlig åtgärd i förhållande till målen för fördragets bestämmelser om statligt stöd."[61]

146. Detta utesluter inte att kommissionen kan avstå från att begära återkrav om det föreligger exceptionella omständigheter. Domstolen har nämligen i ovannämnda rättspraxis enbart gett kommissionen vägledning för hur denna skall utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning i normala fall.

58 — Den spanska regeringen har åberopat dom av den 24 februari 1987 i mål 310/85, Deufil mot kommissionen (REG 1987, s. 901).

59 — Dom av den 30 april 1998 i mål T-16/96, Cityflyer mot kommissionen (REG 1998, s. II-757), punkt 55.

60 — Kommissionen har därvid åberopat dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen, nedan kallad domen i målet Tubemeuse (REG 1990, s. I-959; svensk specialutgåva, volym 10, s. 369), punkt 66.

61 — Domen i det ovan i fotnot 60 nämnda målet Tubemeuse, punkt 66. Se även domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 98.

147. Den spanska regeringen har inte anfört några välgrundade argument som talar för att kommissionen skall avstå från att begära återkrav. Den har endast, utan att närmare ange varför, påpekat att återkravet medför svåra konsekvenser för stödmottagarna. Kommissionen kan således inte anses ha överskridit sin befogenhet att göra en skönsmässig bedömning när den begär att medlemsstaten skall återkräva de belopp som beviljats som rättsstridigt stöd, eftersom den enbart återställer den tidigare situationen. [62]

148. Av förstainstansrättens dom i målet Cityflyer [63] framgår inte att kommissionen, i ett fall som det förevarande, skall avstå från att begära återkrav av hänsyn till proportionalitetsprincipen. Förstainstansrätten har i stället endast slagit fast att återkrav skall begränsas till de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja snedvridning av konkurrensen. Vad beträffar ränta på kapitalbelopp skall detta i normala fall inte återbetalas direkt, utan endast skillnaden mellan den ränta som faktiskt har betalats på grundval av den räntesats som har beviljats, och den räntesats som skulle ha beviljats enligt normala marknadsvillkor skall återbetalas.

149. Slutligen står inte heller återkravet i strid med stödmottagarnas berättigade förväntningar. Såsom redan anförts kan de företag som mottar ett stöd som inte anmälts i princip inte ha berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt. [64] Dessutom offentliggjordes kommissionens beslut att inleda det formella förfarandet i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 13 september 1996. [65] De tvivel beträffande stödets förenlighet med den gemensamma marknaden, som kommissionen uttryckte i detta beslut måste därför förutsättas vara kända. [66] Att granskningsförfarandet därefter drog ut på tiden i två år motiverar, av skäl som angetts ovan, [67] inte heller några berättigade förväntningar.

150. Talan skall följaktligen inte bifallas på den fjärde grunden.

E — Åsidosättande av artikel 190 i EG-fördraget på grund av bristande motivering av återkravet

1) Parternas argument

151. Den spanska regeringen har invänt att åläggandet om återkrav inte har motiverats

62 — Se, i detta avseende, domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 99.

63 — Se domen i det ovan i fotnot 59 nämnda målet Cityflyer mot kommissionen, punkterna 55 och 56.

64 — Se, i detta avseende, den rättspraxis som har nämnts i fotnot 53.

65 — EGT C 266, s. 10.

66 — Se, i detta avseende, förstainstansrättens dom i det ovan i fotnot 3 nämnda målet CETM mot kommissionen, punkt 127.

67 — Se punkt 139 ovan.

tillräckligt. Kommissionen har endast påpekat att det var nödvändigt att bidraget lämnades för att konkurrensen skulle återställas.

152. Mot bakgrund av att förbudet mot att bevilja stöd har åsidosatts och med hänsyn till rättspraxis, enligt vilken återvinning är en logisk följd av detta förbud, anser kommissionen däremot att det inte krävs någon ytterligare motivering. Vidare har kommissionen åberopat rättspraxis, enligt vilken artikel 190 inte kräver att kommissionen redogör för de närmare grunderna, och enligt vilken inte bara ordalydelsen utan även beslutets faktiska och rättsliga sammanhang är av betydelse.

2) Bedömning

153. Av domstolens rättspraxis framgår att när stödet har beviljats i strid med bestämmelserna i artikel 93.3 är kommissionen, som har befogenhet att ålägga de nationella myndigheterna att besluta om återkrav av stödet, inte skyldig att redogöra för de närmare grunderna när den utövar denna befogenhet.[68] Detta gäller i ännu högre grad om stödet även visar sig vara materiellt oförenligt med den gemensamma marknaden.

154. Eftersom åtgärderna enligt PRI har beviljats utan att kommissionen dessförinnan har meddelats därom, var det alltså inte nödvändigt att motivera åläggandet av återkrav. Kommissionens upplysning i det ifrågasatta beslutet, att det var nödvändigt att begära återkrav av stödet för att återställa de konkurrensvillkor som förelåg före det att stödet beviljades, var i vart fall tillräcklig. Talan skall således inte bifallas.

V — Rättegångskostnader

155. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Spanien har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall den ersätta rättegångskostnaderna.

68 — Domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 106, och domen i de ovan i fotnot 40 nämnda förenade målen Spanien mot kommissionen, punkt 78.

VI — Förslag till avgörande

156. Eftersom den första grunden är välgrundad föreslår jag att domstolen skall döma enligt följande:

1) Kommissionens beslut 98/693/EG av den 1 juli 1998 avseende det stöd som Spanien beviljat Plan Renove Industrial för förvärv av industriella fordon skall ogiltigförklaras.

2) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.